

El Gabinete del Presidente del Gobierno

SUMARIO: I. LA POSICION DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DENTRO DE LOS APARATOS DE APOYO AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. 1. Funciones presidenciales y aparatos de apoyo. 2. Síntesis de sistemas comparados. 3. El reparto de las funciones de apoyo entre los distintos órganos de la Presidencia. 4. El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. 5. El Ministerio del Portavoz del Gobierno. 6. La Secretaría General de la Presidencia. 7. La Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno. 8. Pluralidad y especialización. II. LOS ANTECEDENTES DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA. III. LA REGULACION JURIDICA DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA. 1. La necesidad de órganos de asesoramiento permanente. 2. La configuración del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. 3. El Estatuto de los miembros del Gabinete. A) Nombramiento, situaciones y cese. B) Sistema de incompatibilidades. C) Dotaciones y retribuciones. D) Selección y movilidad. E) El problema del rango administrativo. IV. LA ACTIVIDAD FUNCIONAL DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA. 1. El ciclo semanal del Gabinete en función del asesoramiento de los asuntos de Consejo de Ministros. 2. La elaboración de la agenda presidencial. 3. Las relaciones específicas de asesoramiento. 4. La obtención de información. A) La relación con los Ministerios. B) La presencia en órganos institucionales. C) La relación con otras entidades públicas y sociales. 5. Dos características funcionales: la relación epistolar y la interdisciplinariedad. A) La relación epistolar. B) La interdisciplinariedad.

I. LA POSICION DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DENTRO DE LOS APARATOS DE APOYO AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (*)

1. FUNCIONES PRESIDENCIALES Y APARATOS DE APOYO

Constitucionalmente las competencias del Presidente del Gobierno están contenidas en una cláusula general (art. 98) según la cual tiene

(*) NOTA INTRODUCTORIA:

Agradezco a Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, coordinador de este número, el haber confiado en mí para la redacción de este epígrafe referido al Gabinete de la Presidencia, pues, en definitiva,

atribuidas dos funciones básicas: la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros (1). Pero, además, en el propio texto de la Constitución aparecen otra serie de competencias específicas entre las que podemos señalar las siguientes:

- El refrendo de los actos del Rey (arts. 56.3 y 64).
- La proposición al Rey del nombramiento de los demás miembros del Gobierno [arts. 62.e) y 100].
- La proposición al Rey para el sometimiento a referéndum consultivo decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92).
- El planteamiento ante el Congreso de una cuestión de confianza (art. 112).
- La proposición al Rey de la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales (art. 115).
- La interposición de los recursos de inconstitucionalidad [art. 162.1.a)].

Para el auxilio al Presidente en el desempeño de estas funciones, la Ley 10/1983 designa especialmente a una serie de órganos, los cuales, tras las modificaciones organizativas posteriores (2), son los siguientes (3):

- El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, cuyo titular será Secretario del Consejo de Ministros.
- El Ministerio del Portavoz del Gobierno.
- La Secretaría General de la Presidencia.
- La Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno.
- El Gabinete de la Presidencia del Gobierno como órgano de asistencia política y técnica.

está confiando en mi capacidad de objetivar una intensa y querida experiencia política y profesional durante los cuatro años 1983-1987 que dirigí el Departamento de Asuntos Institucionales de este Gabinete.

Al mismo tiempo quiero personificar en Roberto DORADO, Director del Gabinete de la Presidencia desde su constitución en diciembre de 1982, el recuerdo vivo en mi memoria de todos los demás miembros del Gabinete, sin cuya brillante trayectoria nunca me hubiese animado a escribir estas páginas. A todos ellos mi admiración por su continuidad en una labor tan responsable y anónima.

(1) Funciones que han sido reproducidas en el artículo 2.º de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, junto con las de representación del Gobierno, presidencia de las reuniones del Consejo de Ministros y refrendo de determinados actos del Rey. A estas funciones hay que añadir las establecidas en el artículo 13 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

(2) En la versión inicial del artículo 6.º de la Ley 10/83 aparecía el Ministerio de la Presidencia, suprimido por el Real Decreto 1519/1986; la Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes y la coordinación legislativa, suprimida por Real Decreto 1981/1986; y la Oficina del Portavoz del Gobierno, transformada en Ministerio de Portavoz del Gobierno por el Real Decreto 727/1988.

(3) A estos órganos hay que añadir la Secretaría personal del Presidente, regulada por Real Decreto 3773/1982.

Hay que advertir que, debido al modelo de Vicepresidencia única, desarrollado en la Ley 10/83, dichos órganos de apoyo también lo son, al mismo tiempo, de la Vicepresidencia. Este rasgo dota al sistema de organización de la Presidencia de una gran peculiaridad, que debe ser tenida en cuenta como dato puntual, pues este sistema podría variar ante la presencia de varios Vicepresidentes o ante fórmulas de gobiernos de coalición. Igualmente, hay que señalar que el Presidente cuenta con otro importantísimo conjunto de colaboradores en su tarea de Gobierno, que no son otros que los propios Ministros.

Se ha querido ver un antagonismo entre la función de los órganos específicos de apoyo al Presidente, especialmente la del Gabinete de la Presidencia, y la de los Ministros y, en este sentido, son significativas las manifestaciones del ex Presidente CALVO SOTELO:

«Existen dos modelos de organización en la cumbre de una estructura importante, sea pública o privada: en uno de ellos el Presidente se apoya sobre la llamada línea ejecutiva, es decir, en el caso del Gobierno sobre los Ministros y les confía plenamente el programa, su ejecución y su seguimiento. En el otro modelo, el Presidente forma a su lado un Gabinete de expertos que reproduce, a escala reducida, el esquema de los Ministerios, y con él organiza y vigila el trabajo de los Ministros; es el esquema de la desconfianza.

Yo he preferido siempre el primer modelo, más próximo al modelo tradicional inglés, que hace al Presidente un *primus inter pares*. Felipe González ha preferido el segundo modelo más próximo al francés» (4).

Como veremos a lo largo de este estudio, ni lo que dice CALVO SOTELO de sí mismo era en nada parecido al sistema inglés, ni el Gabinete de Felipe González está basado en la desconfianza, ni es un sistema especialmente próximo al francés, sino que se homologa con los sistemas de organización presidencial más comunes en las democracias occidentales (5).

2. SÍNTESIS DE SISTEMAS COMPARADOS

En efecto, en los entornos presidenciales funcionan unos sistemas de organización para la asistencia al Presidente del Gobierno similares

(4) CALVO SOTELO, *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés/Cambio 16, Madrid, 1990, p. 175.

(5) Para una descripción más a fondo de los mismos, me remito al estudio de SANTOLAYA en este mismo número.

al nuestro, especialmente en lo relativo a las funciones que todos ellos cumplen. Sin embargo, hay que resaltar que determinados elementos de dichos sistemas están ligados a características propias.

Así, en el sistema francés hay que tener en cuenta la bicefalia del ejecutivo, entre el Presidente de la República y el Primer Ministro. El Presidente cuenta con un Gabinete que hace las veces de Secretaría personal y Casa del Presidente (agenda, protocolo, desplazamientos, correo, seguridad) y una Secretaría General que se hace cargo del apoyo a las funciones presidenciales sobre asuntos exteriores y de política general, mantiene el contacto con el Gabinete del Primer Ministro, con los Ministros y con el Secretariado General del Gobierno y actúa como portavoz de la Presidencia. Por su parte, el Primer Ministro está asistido por su Gabinete, el Secretariado General y una serie de organismos públicos. El Gabinete tiene como misión analizar todos los asuntos interministeriales y preparar la intervención de arbitraje del Primer Ministro, para lo cual está dividido en una serie de áreas (Económica, Social, Diplomática, Educación y Cultura, Prensa y Comunicación, Relaciones Parlamentarias y Gabinete Militar). El Secretariado General tiene como misión el asegurar el buen funcionamiento del trabajo del Gobierno, manteniendo la continuidad de la gestión en los cambios de Gobierno e impulsando de oficio la tarea de trabajo interministerial. Sin embargo, debido a que la potestad reglamentaria del Gobierno está personalizada en el Primer Ministro, el Secretariado, a través de la preparación de la firma de éste, realiza una función de coordinación, complementada con la elaboración del orden del día del Consejo de Ministros a través del que se fijan los ritmos de actividad del Gobierno. Pero también las funciones de coordinación del Primer Ministro se cumplen al serle adscritos una serie de organismos y servicios como el Secretariado General de la Defensa Nacional, el Secretariado para la CEE, la Dirección General de la Función pública y de Reformas Administrativas, y el Servicio del Portavoz del Gobierno. Del mismo modo, el impulso político también se realiza mediante la creación en el área del Primer Ministro de organismos relativos a la planificación, al medio ambiente o a la renovación de la formación profesional.

En los Estados Unidos hay que tener en cuenta, como datos previos, que, debido al presidencialismo del ejecutivo, no hay mención constitucional del Gobierno como órgano colegiado y, debido al sistema de separación de poderes, el Presidente no tiene iniciativa legislativa, ni interviene el Gobierno en los debates parlamentarios, ni puede disolver las Cámaras. Por ello, se ha desarrollado en el sistema norteamericano una cierta autonomía de la Administración federal respecto a la propia Presidencia, en connivencia con los grupos de presión de cada sector de actividad administrativa y de las Comisiones parlamentarias que actúan en tales sectores. En contraposición, el aparato

de apoyo al Presidente, además de actuar en el ejercicio de las funciones presidenciales, tiene como objetivo principal la de influir en la actividad parlamentaria, de forma que ésta sea acorde a la política presidencial. El principal de estos órganos de apoyo lo constituye la Oficina de la Casa Blanca, compuesta por un conjunto de consejeros personales del Presidente, que tienen como misión la de elaborar y analizar la información que sirve al Presidente para la toma de decisiones y la de asegurar una relación favorable con las Cámaras, los grupos de presión y los medios de comunicación. Pero, junto a esta Oficina, existe otra amplia variedad de Oficinas y Consejos a través de los cuales se coordina, se impulsan políticas y se recibe asesoramiento, como la Oficina de Gestión Administrativa y Presupuestaria, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo Nacional de Seguridad, la Oficina Política de Desarrollo, la Oficina de Ciencia y Tecnología, el Consejo de Calidad Ambiental o la Oficina del Representante Especial de Asuntos Comerciales.

En el Reino Unido conviven la Oficina del Primer Ministro, ligada específicamente a esta figura, con la Oficina del Gabinete que actúa como Secretariado del Gobierno con funciones de coordinación administrativa respecto de las tareas interministeriales. La primera es de carácter político, aunque pueden formar parte de la misma funcionarios de carrera y está dividida en diferentes Oficinas y Unidades. Existe, así, la Oficina Privada, que cuenta con cinco Secretarías sectoriales (Asuntos Exteriores, Económicos, del Interior, de Relaciones con el Parlamento y de Organización de la Actividad Política del Primer Ministro); la Oficina de Prensa; la Oficina Política, que cuida de las relaciones con el partido político al que pertenece el Primer Ministro; la Unidad de Asuntos Políticos, que realiza análisis políticos a medio y largo plazo, y la Unidad de Eficacia, que analiza el funcionamiento de la organización administrativa. Por su parte, la Oficina del Gabinete, que actúa para todos los miembros del Gobierno, y está compuesta por miembros del *Civil Service*, está presente y dinamiza todas las tareas interministeriales a través del Secretariado del Gabinete, que se organiza también en actividades sectoriales (Política Exterior y Defensa; Economía; Asuntos Europeos; Asuntos del Interior, Sociales y Parlamentarios; y Consejeros Científicos).

En la República Federal Alemana hay que partir, como en otros casos, de señalar algunas peculiaridades propias de su sistema político-institucional. Así, se debe tener en cuenta que el marco constitucional dota a los Ministros de una amplia autonomía organizativa y de responsabilidad en su gestión, lo que hace que sea más la autoridad del Canciller la que logra la coordinación gubernamental, que los debates en el seno del Gabinete. A lo anterior se une el hecho de que el sistema político ha operado bajo gobiernos de coalición, lo cual implica

también la necesidad de acuerdos entre los partidos políticos. Finalmente, hay que recordar que estamos ante un sistema federal, en el cual gran parte de las decisiones del Gobierno deben ser ejecutadas por los Gobiernos de los *Länder*. Esta situación ha motivado la creación de una fuerte Cancillería Federal, que actúa como órgano de asesoramiento y apoyo de la función de dirección y coordinación política del Canciller. Realiza, además, una tarea de planificación de la actividad del Gobierno, cuidando de su seguimiento, y al Jefe de la Cancillería le está atribuida la presidencia de la Comisión de Secretarios de Estado, donde se discuten y elaboran los asuntos que serán posteriormente remitidos al Consejo de Ministros. La organización de la Cancillería es también de carácter temático sectorial (Derecho y Administración; Asuntos Exteriores e Interalesmanes, Política del Desarrollo y Seguridad Exterior; Asuntos del Interior, Política Social y Medio Ambiente; Política Económica y Financiera; Análisis Sociales y Políticos y Medios de Comunicación; y el Servicio Federal de Información), pero, pese a ello, no es el único órgano de apoyo al Canciller, pues éste cuenta, como órganos adjuntos, con el Ministro encargado de las relaciones con los *Länder* y con el Secretario de Estado encargado de las relaciones con el Parlamento.

En Italia se ha producido en 1988 una regulación de la actividad del Gobierno, en el curso de la cual se ha reforzado la posición del Presidente del Consejo de Ministros, mediante la creación de un Secretariado General, como órgano de apoyo a la función presidencial. Entre los cometidos que se le atribuyen figuran algunos que ya nos son conocidos de otros sistemas, como la vigilancia sobre el cumplimiento del programa de Gobierno, la coordinación legislativa, la coordinación interministerial, las relaciones comunitarias y regionales, las relaciones con otros órganos constitucionales, la política económica, internacional y de defensa, y los medios de comunicación. Además, aparecen atribuidos al cuidado del Secretariado General, el Servicio de Protocolo, la Dirección General de Información y Publicaciones, la elaboración de la legislación de igualdad entre sexos y el seguimiento de los servicios de protección civil. Todas estas funciones pueden ser objeto de organización en departamentos y oficinas según criterio del Presidente del Consejo; sin embargo, la Ley establece como necesarios la existencia de la Oficina Central para la Coordinación de la Iniciativa Legislativa y de la Actividad Normativa del Gobierno, la Oficina de Coordinación Administrativa, la Oficina del Consejero Militar, la Oficina de Prensa y la Oficina de Protocolo. Junto al Secretariado General, también actúan como órganos de apoyo Presidente, los Ministros sin cartera y el Subsecretario de la Presidencia, a los cuales el Presidente puede atribuir directamente cualquiera de las funciones establecidas para el Secretariado General. Sin embargo, de la Subsecretaría

depende la Oficina de la Secretaría del Consejo de Ministros, que, al igual que la Oficina del Gabinete británico, actúa para todo el Gobierno mediante la organización de los trabajos preparatorios del Consejo de Ministros y cuida del cumplimiento de sus acuerdos, a través de lo cual realiza una función de coordinación y seguimiento de la política del Gobierno, que está en la misma órbita de la función atribuida al Secretariado del Presidente.

3. EL REPARTO DE LAS FUNCIONES DE APOYO ENTRE LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE LA PRESIDENCIA

Esta breve descripción comparativa nos permite advertir que en todos los sistemas de apoyo a las funciones del responsable del Ejecutivo, la panorámica temática es muy similar: asesoramiento técnico y político sobre los distintos sectores de la actividad gubernamental, especialmente los ligados a las materias internacionales, económicas y de defensa; las relaciones con los medios de comunicación; las relaciones con los demás órganos institucionales, especialmente con el Parlamento; la coordinación del funcionamiento del sistema de decisiones del Gobierno, ya sean éstas de carácter político, administrativo, normativo o de mera actuación; y la adscripción directa de determinados servicios ejecutivos con motivo de reforzar las funciones presidenciales de dirección y coordinación.

Sin embargo, se produce una gran disparidad organizativa a la hora de integrar los distintos servicios o unidades de apoyo. Así, en los que son más propiamente Gabinetes presidenciales o de Primer Ministro, no siempre aparecen atribuidas las funciones de relación parlamentaria o con los medios de comunicación o los servicios de protocolo. Del mismo modo, tampoco son similares las relaciones que, a efectos de la coordinación de la actividad gubernamental, se producen entre los Gabinetes y las Secretarías de Consejo de Ministros.

En definitiva, si bien los Gabinetes tienen unas caracterizaciones mínimas como órganos de asesoramiento político, a veces tienen adscritos servicios que no son propiamente de asesoramiento y, en otras ocasiones, determinadas funciones de asesoramiento se atribuyen o también se atribuyen a organismos situados orgánicamente fuera de los Gabinetes. Así ocurre con las Oficinas de Prensa, que asesoran en materia de comunicación e imagen; con las Oficinas Parlamentarias, que asesoran en materia de prioridades sobre ritmo de la actividad legislativa, en materia de acuerdos con otros partidos políticos, en materia de comparecencias parlamentarias, etc.; con las propias Secretarías del Consejo de Ministros, que pueden elevar advertencias acerca del funcionamiento del sistema de decisiones del Gobierno o del propio apa-

rato administrativo ligado a la actividad gubernativa; o con los Ministros adjuntos o sin cartera en las áreas cuya responsabilidad les ha sido atribuida. Como veremos a continuación, nuestro sistema también participa de esta diversidad tanto orgánica como funcional.

4. EL MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO

Este Ministerio, heredero del Ministerio de la Presidencia, es fruto de la remodelación producida en julio de 1986 (6). En la misma, las competencias en materia de organización administrativa y función pública, que desde la aprobación de la Ley del Régimen Jurídico, venía ejerciendo por delegación del Presidente del Gobierno, pasaron al Ministerio para las Administraciones Públicas (7), con lo cual, tales tareas salen de la órbita del entorno presidencial, manteniéndose los cometidos propios del Secretariado del Gobierno (8). Fruto de la misma remodelación fueron la integración en el Departamento que nos ocupa de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa (9) y la adscripción de los órganos y unidades integrados en la Secretaría General de la Presidencia (10).

De esta forma, a dicho Ministerio le corresponden las siguientes funciones:

A) Derivadas del Secretariado del Gobierno.

La organización de los trabajos del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Subsecretarios. A este fin, tiene atribuida la Secretaría de estas Comisiones y le está adscrito el *Boletín Oficial del Estado*, por derivación de lo cual preside la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales. Igualmente, es el encargado de mantener relaciones con una amplia pluralidad de organismos institucionales (Casa Real, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Comunidades Autónomas, etc.) derivadas de las decisiones adoptadas respecto de los mismos en Consejo de Ministros.

B) Derivadas de las Relaciones con las Cortes.

La comunicación entre el Gobierno y las Cortes Generales y la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno. A este propósito, mantiene las relaciones ordinarias establecidas

(6) Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio.

(7) Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero, y Real Decreto 469/1987, de 3 de abril.

(8) Artículo 12 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

(9) Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre.

(10) Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto.

en los Reglamentos de las Cámaras, destacando su presencia de la Junta de Portavoces de ambas y las relaciones con los órganos dependientes de dichas Cámaras (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, etcétera).

C) Derivadas de la Secretaría General del Gobierno.

La realización de estudios en materias jurídicas y sociológicas. Estas funciones son consecuencia de haberle sido adscritos, tanto el Centro de Estudios Constitucionales, como el Centro de Investigaciones Sociológicas.

Como se observa fácilmente, este Ministerio se configura como un centro fundamental de coordinación de las tareas del Gobierno, siendo él el propio sujeto activo de dicha coordinación a través de la cual, sin embargo, se pueden aplicar las instrucciones del Presidente.

5. EL MINISTERIO DEL PORTAVOZ DEL GOBIERNO

La creación de este Ministerio (11) significó la elevación de rango de la antigua Oficina del Portavoz del Gobierno (12). Cuenta en la actualidad con una Subsecretaría y dos Direcciones Generales operativas, la de Relaciones Informativas y la de Coordinación Informativa. Tiene adscritas, además, las Consejerías y Agregadurías de Información de las representaciones diplomáticas de España y están bajo su dependencia funcional, la Dirección General de Medios de Comunicación Social, las Asesorías Informativas y las Oficinas de Prensa de los demás Ministerios y de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los órganos informativos existentes en los Gobiernos Civiles.

Con arreglo a esta estructura, este Departamento cumple cuatro funciones esenciales. En primer lugar, actúa como centro de información y análisis de las noticias e informaciones de actualidad, lo que constituye una función de asesoramiento para el Presidente y Vicepresidente, al margen de los informes que pueda presentar, en este sentido, en el seno del Consejo de Ministros. En segundo término, actúa como oficina de prensa del Gobierno y de la Presidencia, ya que es el encargado de la elaboración y difusión de los comunicados que elaboren dichos órganos y de hacer públicas las reseñas de las actividades de los mismos, así como de suministrar a la prensa nacional y extranjera las informaciones que demanden sobre el Gobierno y la Administración. En tercer lugar, a través de todas sus terminales informativas,

(11) Artículo 3.º del Real Decreto 727/1988, de 11 de julio.

(12) Artículo 11 del Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, y artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Orden de 27 de abril de 1983 de la Presidencia del Gobierno.

es el responsable de la política de imagen del Gobierno en su conjunto y del Presidente en particular. Finalmente, a través de la cobertura informativa de las visitas de Estado, es un estrecho colaborador de la política exterior en la medida en que, hoy día, ésta tiene una decisiva canalización por vía de los medios de comunicación social.

Estamos, pues, en presencia de un órgano que desarrolla una tarea fundamental para la realización de las funciones presidenciales, tanto desde la perspectiva de dirección, a través de la unidad de los mensajes del Gobierno, como de la coordinación, mediante la unidad funcional de los servicios informativos.

6. LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

La Secretaría General de la Presidencia, con rango de Subsecretaría, que no debe confundirse con la Secretaría del Presidente del Gobierno, constituía en su formulación inicial un centro de dirección en el que se enganchaban una pluralidad de organismos que residualmente habían quedado englobados en el área de la Presidencia del Gobierno (13). Estos organismos eran la Dirección de Medios de Comunicación Social, el Centro de Estudios Constitucionales y el Centro de Investigaciones Sociológicas. En función de ello, tenía atribuidas como tareas inmediatas, la dirección y coordinación general de las actividades y servicios encargados del régimen jurídico de la información y la publicidad; de la ordenación y registro de información y la publicidad; de la ordenación y registro de emisiones y frecuencias radioeléctricas y de la promoción de los estudios constitucionales y las investigaciones sociológicas. Las dos primeras funciones, desarrolladas por la Dirección General de Medios de Comunicación Social, que constituyen auténticas tareas de gestión, están, como sabemos, bajo la dependencia del Ministerio del Portavoz del Gobierno. Las otras dos constituyen verdaderos órganos de estudio y de elaboración de análisis y selección de información cualificada, de suma utilidad para la dirección de la política. Podrían, perfectamente ser órganos adscritos al Gabinete de la Presidencia, pero no ha sido ésta la decisión orgánica adoptada.

En efecto, mediante el Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, se produce un intercambio de adscripciones orgánicas de distintas unidades del área de la Presidencia. Así, las entidades antes descritas, que dependían orgánicamente de la Secretaría General, encuentran una nueva ubicación dentro del Ministerio de Relaciones con las Cortes y

(13) Artículo 14 del Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, y artículos 8.º, 9.º y 10 de la Orden de 27 de abril de 1983 de la Presidencia del Gobierno.

de la Secretaría del Gobierno. Por contra, las unidades administrativas que dependían del Secretario del Presidente, a las que nos referimos a continuación, se adscriben por el mismo Real Decreto 1794/86 de la Secretaría General de la Presidencia. Finalmente, continuando con la función de mero órgano teórico de conexión orgánica, pues nunca ha sido nombrado su titular, estas últimas unidades administrativas han sido transferidas a un nuevo órgano de apoyo a la Presidencia: la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno. De esta forma, en la actualidad y a tenor del juego formal de las normas de organización descritas, la Secretaría General de la Presidencia es un órgano que permanece en el organigrama sin titular, sin servicios y sin funciones.

7. LA SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN Y SERVICIOS DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Dentro del área de la Presidencia del Gobierno existían unas unidades administrativas, la Jefatura de Medios Operativos y la Jefatura de Seguridad sin una adscripción formal definida. Con la creación de la Jefatura de Protocolo del Estado (14), se produce una adscripción orgánica de todas estas Jefaturas a la Secretaría del Presidente del Gobierno (15).

La intención de este encuadramiento orgánico no es otra que la de unificar funcionalmente la actividad material del Presidente, especialmente todo lo relativo a las consecuencias derivadas de su Agenda en materia de visitas y desplazamientos. Esta actividad también se extiende a las funciones de la Vicepresidencia, en conexión con la propia Secretaría del Vicepresidente del Gobierno.

Ya se ha advertido que estas unidades administrativas se adscribieron por el Real Decreto 1794/86 de la Secretaría General de la Presidencia, pese a carecer de titular. Finalmente, por Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno, como órgano de asistencia del Presidente y del Vicepresidente, a la que se han incorporado las mencionadas Jefaturas.

Estamos, ahora, ante una unidad de singular importancia funcional para la Presidencia y la Vicepresidencia. Se trata de un órgano de relación inmediata con el día a día de las máximas autoridades del Gobierno, que controlan su Secretaría personal, su agenda, y su seguri-

(14) Real Decreto 2101/1983, de 4 de agosto.

(15) Real Decreto 2100/1983, de 4 de agosto. Posteriormente, se crea la Jefatura del Protocolo de la Presidencia del Gobierno por Real Decreto 138/1987, de 30 de enero.

dad. Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la confección de la agenda constituye una función de asesoramiento que se traduce en la regulación de los ritmos de la autoridad a la que sirven. Por ello, la coordinación de este órgano con el Gabinete es de extraordinaria importancia, de forma que este último pueda conocer las necesidades a corto plazo del Presidente con el objeto de proporcionarle la información más adecuada para el despacho de su correspondencia, el desarrollo de sus entrevistas y la planificación y realización de sus desplazamientos.

8. PLURALIDAD Y ESPECIALIZACIÓN

Como puede fácilmente deducirse, nuestro sistema de órganos de apoyo a la Presidencia del Gobierno se concreta en un conjunto de funciones similares a las anteriormente descritas para otros países de nuestro entorno cultural, económico y político. La característica más señalada sería, sin embargo, la ausencia de verdaderos órganos de gestión de servicios públicos, lo que le libera al Presidente de una responsabilidad inmediata y le sitúa fuera de toda relación directa con la Administración Pública. Quizá se pudiera objetar que existen demasiados centros de asistencia al Presidente, lo que significa una excesiva carga de relaciones de despacho para el propio titular del órgano. Sin embargo, estas características de pluralidad y especialización tienen como ventaja la ausencia de una excesiva concentración de poder, dentro de un área como la de la Presidencia, en la cual el principal peligro es siempre el de la propia sustitución de las decisiones del Presidente por el entramado político y burocrático que le pueda rodear. Hay que tener en cuenta, además, que el modelo desarrollado por los gobiernos socialistas, que es el que analizamos, se basa en la existencia de una Vicepresidencia, que colabora activamente con la Presidencia en la dirección y coordinación de determinadas áreas de gobierno, y descarga, por tanto, al Presidente de la relación cotidiana con sus órganos de apoyo.

Dentro de este entramado, y como veremos con detalle más adelante, el Gabinete de la Presidencia en España se configura como uno de los de menor ámbito de actuación en comparación con los de los países examinados. En efecto, en sí mismo no es un órgano de coordinación, sino que cumple funciones de coordinación mediante su tarea de asesoramiento al Presidente y al Vicepresidente. Igualmente, tampoco es un órgano que tenga atribuidas funciones de gestión, ni siquiera de la actividad interna de la Presidencia. No lleva las relaciones con el Parlamento, ni con la prensa, ni está a su cargo la elabora-

ción de la Agenda, ni tiene a su servicio directo importantes centros de estudio y documentación.

Por ello, los datos esenciales que debemos tener en cuenta es que la tarea de apoyo a las funciones presidenciales de dirección política y de coordinación gubernamental la realiza el Gabinete a través del asesoramiento y que, con tal motivo, lo relevante es analizar la capacidad que tenga el Gabinete de acceder a los flujos de información que permitan la máxima eficacia en su tarea. Capacidad que puede manifestarse tanto por su presencia en órganos de decisión y coordinación, como por la recepción de la documentación elaborada por los distintos organismos políticos y administrativos.

II. LOS ANTECEDENTES DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA

La ausencia de amplios antecedentes sobre la figura del Gabinete de la Presidencia es de algún modo paralela a la ausencia de órganos *staff* en la tradición de nuestra Administración Pública (16). MARTÍN REBOLLO ha rastreado algunos precedentes dentro del Ministerio de Hacienda relativos a 1951 (17), pero son datos discontinuos dentro de un panorama dominado por los Cuerpos especiales y por la ausencia de un verdadero nivel directivo dentro de la Administración española (18).

La primera mención genérica a la figura de los asesores gubernamentales aparece en el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, relativo a las retribuciones de los funcionarios públicos (19), de cuya regulación sólo se desprenden tres elementos:

(16) En el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estructura orgánica y Administración consultiva», que aparece como prólogo a la edición española de la obra de MOONEY, *Principios de organización*, y está ahora incluido en su libro *La Administración española*, 1.ª ed., Madrid, 1961, que cito por su última reimpression de 1985, p. 49, se denuncia esta situación en los términos siguientes: «Sólo queremos ahora apuntar cómo la conocida situación de nuestra Administración, tan fácilmente calificable de aberrante, de una preponderancia de los cuerpos especiales que son siempre cuerpos técnicos y la total ausencia de un cuerpo general directivo, "free from departmental loyalties", puede reducirse a la rigidez de estructura de la técnica organizativa que ya podemos calificar de clásica.»

(17) MARTÍN REBOLLO, «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *DA*, núm. 188, 1980, p. 252.

(18) De todos los trabajos dedicados a este tema destacamos los de GARCÍA DE ENTERRÍA, «La organización y sus agentes: revisión de estructuras», en *La Administración Española*, *op. cit.*, pp. 101 y ss.; MOYA, *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, 1972; NIETO, «De la República a la Democracia: la Administración española», *REDA*, núm. 11, 1976; BELTRÁN, *La élite burocrática española*, Madrid, 1977.

(19) Artículo 7.º:

«3. La retribución del personal de asesoramiento, que hasta un máximo de cinco podrá nombrar cada vicepresidente o ministro, y el número de los que lo sean por el presidente del Gobierno, se fijará en función de la naturaleza del puesto.

- indeterminación del número de los asesores del Presidente del Gobierno;
- limitación a cinco del número de asesores para los Vicepresidentes y los ministros;
- implantación de la regla del cese de este personal, ligado al cese de la autoridad que los hubiese nombrado.

Anteriormente, se había producido, al hilo del nombramiento de ADOLFO SUÁREZ como Presidente del Gobierno, la reorganización de la Presidencia del Gobierno, de la cual nos interesa destacar algunas características (20), por cuanto, en lo sustancial, no fueron modificadas en el período presidencial de CALVO SOTELO (21). En primer lu-

4. El cese de este personal eventual y de asesoramiento será automático cuando se produzca el de la autoridad que efectuó el nombramiento.»

(20) La normativa orgánica relativa al Gabinete del Presidente SUÁREZ puede resumirse en la siguiente:

Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre:

«Artículo 1.º 1. La Subsecretaría de Despacho y la Secretaría Técnica, directamente dependientes del Presidente del Gobierno en el desempeño de sus cometidos específicos, están orgánicas y administrativamente encuadradas en la Presidencia del Gobierno.

2. Del mismo modo estarán inmediatamente adscritos al Presidente del Gobierno el Servicio Central de Documentación, el Gabinete y la Secretaría del Presidente, de la cual dependerá una Oficina de Protocolo.

3. El Presidente del Gobierno estará asistido por asesores especiales directamente adscritos al mismo, cuyo número y demás circunstancias se determinarán en las plantillas orgánicas de la Presidencia del Gobierno. Serán nombrados y separados libremente por la Presidencia del Gobierno y, cuando tales nombramientos recaigan sobre funcionarios de carrera, éstos conservarán cuantos emolumentos les correspondan por razón de los Cuerpos a que pertenezcan, los cuales serán satisfechos por los Departamentos de origen con cargo a sus respectivas consignaciones presupuestarias.»

Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio:

«Artículo 1.º Los asesores especiales del Presidente del Gobierno, creados por el Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, pasarán a denominarse consejeros del Presidente del Gobierno y su nombramiento y remoción serán efectuados libremente por Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.»

Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre:

«Artículo 1.º 1. La Presidencia del Gobierno está integrada por el Presidente del Gobierno y el conjunto de órganos de la Administración que tienen como misión asistirles permanentemente en el ejercicio de sus funciones.

2. Son órganos de apoyo al Presidente del Gobierno:

A) El Ministerio de la Presidencia.

B) Los consejeros del Presidente del Gobierno a que se refieren el artículo 1.3 del Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, y el artículo 1.º del Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio.

C) El Gabinete del Presidente.

D) La Secretaría del Presidente.»

(21) Así, por Real Decreto 278/1981, de 27 de febrero, se procede a la creación del cargo de Secretario de Estado Adjunto al Presidente, al que se atribuyen como funciones la de ejercer las tareas que éste le encomiende y la de coordinar sus órganos de apoyo y asistencia inmediata. Por su parte, mediante el Real Decreto 326/1981, de 6 de marzo, se crean como unidades o servicios de actuación: el Secretario General del Presidente del Gobierno, con categoría adminis-

gar, se crea un área de apoyo directo al Presidente del Gobierno, al margen de la tradicional figura del Ministro-subsecretario de la Presidencia (22). Conviven, además, junto a esta última figura, los Vicepresidentes y los Ministros Adjuntos a la Presidencia (23). Por último, en lo que se refiere específicamente a los órganos de asesoramiento, se produce una diferenciación orgánica entre la figura del Gabinete, en sí, y la de los asesores o consejeros presidenciales, aunque se mantenga una indefinición respecto del contraste de sus características funcionales.

En efecto, el Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno (art. 3.º) con rango de Subsecretaría e integrado por «una Secretaría General, una Dirección de Estudios y una Dirección de Coordinación, con rango de Director general» y le atribuye como función la de prestar «asistencia al Presidente del Gobierno siempre que así lo requiera y ejercerá cuantas funciones por él le sean encomendadas». De aquí se ponen de manifiesto la ausencia de dos características comunes a todos los modelos comparados de Gabinetes de apoyo a la función presidencial: una división sectorial de los asuntos gubernamentales relativa a las principales áreas de gobierno y una atribución normativa de funciones concretas, aun dentro de la flexibilidad operativa de este tipo de órganos.

Los comentarios de la doctrina en relación a esta situación han sido negativos. Así MARTÍN REBOLLO, refiriéndose a la regulación de los gabinetes gubernamentales, manifiesta:

«Como puede observarse, se advierte en todas estas disposiciones improvisación y falta de homogeneidad, cambios de nombre, diferentes rasgos normativos..., distintos niveles orgánicos y categorías personales de los jefes de Gabinete (subdirector general en un caso, director general y subsecretario en otros). En suma, ausencia de una normativa genérica, sistemática y global, de la que no es más que una mera aproximación el artículo 7.3 del Real Decreto 22/1977, de 30 de marzo, que, por cierto, tampoco está incluido en una norma orgánica o de régimen jurídico

trativa de Subsecretario; el Director de Estudios, con categoría administrativa de Director General, y el Gabinete Técnico del Presidente del Gobierno, también con categoría de Director General. Por contra, se suprimen la Secretaría General del Gabinete del Presidente del Gobierno y la Dirección de Organización.

(22) Figura creada por Decreto-ley de 19 de julio de 1951 con funciones expresas de asistencia al Presidente del Gobierno recogidas en los artículos 13.7, 8 y 10 y 22.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

(23) Además del trabajo de MARTÍN REBOLLO, ya señalado, puede verse, con relación al tema de las Vicepresidencias y Ministros sin cartera de la etapa de los primeros años de la transición, mi trabajo *La Administración Central del Estado*, Apuntes de Derecho Administrativo II, Cátedra del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1982, pp. 29 y ss.

general, sino en una disposición tangencial en este tema como es un Decreto-ley de retribuciones de los funcionarios públicos» (24).

Por su parte, BAR CENDÓN señala, con relación al sistema de asesoramiento establecido en los gobiernos de UCD:

«Sin embargo, la práctica de esta institución no fue siempre bien entendida o aceptada desde entonces y, en algunos casos, lo que comenzaron a ser denominados en determinados sectores de la Prensa como los «fontaneros de la Moncloa», se convirtieron efectivamente en cargos que, a modo de prevenda o compensación por una no integración en el equipo ministerial, se otorgaron a altos funcionarios del partido gubernamental.

El papel de los asesores y su propia existencia, muy determinado por las circunstancias políticas, no llegó a tener aquella significación técnico-política a la que me refería anteriormente, y como tales, han terminado por desaparecer...» (25).

III. LA REGULACION JURIDICA DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA

1. LA NECESIDAD DE ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO PERMANENTE

Sin embargo, la necesidad de creación de un Gabinete del Presidente, como verdadero órgano de asesoramiento de carácter permanente y dirigido al apoyo de las tareas presidenciales, seguía siendo una necesidad derivada tanto de una renovación de la estructura organizativa de los órganos consultivos de la Administración del Estado, como de la posición de la figura del Presidente dentro del reparto de poderes diseñado por la Constitución de 1978.

Así, en relación a lo primero, quedaba pendiente en nuestra Administración la generalización, ya propugnada por GARCÍA DE ENTERRÍA, de los organismos de *staff* que cubriesen las limitaciones impuestas a los órganos consultivos por la tradición napoleónica, que hace que no fuesen adecuados para actuar en relación a la concepción actual de la jefatura:

«la técnica de articulación entre jefe y *consilium* que dimana del principio *staff and line* se traduce en una potenciación efectiva

(24) MARTÍN REBOLLO, *op. cit.*, p. 258.

(25) BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España*, Civitas, Madrid, 1983, p. 207.

de la jefatura, a la que se insufla de una manera permanente y constante el conocimiento que es capaz de hacer de sus decisiones algo más que manifestaciones de voluntad ciegas. No se trata más que de encarnar en una organización colectiva la articulación entre razón y voluntad, que es la forma elemental, y necesaria, del actuar humano; si el ámbito de las decisiones de jefatura y su trascendencia se han extendido en el seno de las complejas organizaciones actuales, sería absurdo dejar a una sola razón individual la motivación de la decisión que uno solo, sin embargo, y en última instancia, debe tomar. *La técnica que glosamos se ordena a esta necesidad de compensar la decisión con la integridad del conocimiento motivador de la misma»* (26).

La aparición de la figura de los Gabinetes en el primer gobierno socialista de 1982, tanto en la Presidencia como en torno a los Ministros, no es, por tanto, una formulación gratuita, ni un deseo caprichoso de crear un aparato político de control de las decisiones de la Burocracia. Sin cuestionar la existencia de una actitud antiburocrática y antitecnocrática en la clase política española de la transición a la democracia y sin entrar a juzgar lo adecuado de esta actitud (27), lo que sí es cierto es que la desaparición de la Dictadura franquista pone al descubierto la complejidad del sistema de toma de decisiones que corresponde al político, dentro de una organización que debe dar respuesta a una realidad social, asimismo, más compleja. Por ello, como una mera adaptación a la modernización de técnicas organizativas ya existentes en los países de nuestro entorno cultural, se impone la necesidad de articular junto al responsable ejecutivo un tipo de órgano de asesoramiento, alejado de la fórmula clásica de órgano consultivo, que no sea independiente de la autoridad a la que sirve; que tenga una actuación permanente y no sometida a sesiones; que supervise todo el ciclo de la decisión: preparación, adopción y ejecución; que no represente a otros intereses distintos de los de la autoridad a la que está vinculado; que esté caracterizado por la alta concentración de competencia técnica; y que pueda tener una manifestación plural de puntos de vista que enriquezcan la adopción de la decisión (28).

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estructura orgánica y Administración consultiva», *op. cit.*, p. 47.

(27) La actitud antiburocrática y antitecnocrática de la clase política de la transición ha sido destacada por NIETO, el cual concluye: «Los políticos españoles de hoy han montado una estrategia antiburocrática que, con objeto de reducir a la Burocracia y de construir una Administración más adecuada a la realidad burocrática, comprende fundamentalmente los siguientes medios: 1) Decapitación de la Burocracia; 2) Politización de las estructuras administrativas; y 3) Politización de los burócratas» («Burocracia y sociedad democrática», en *Jornadas administrativas del INAP*, Madrid, 1978, p. 67).

(28) Reproducimos, por su claridad conceptual, los rasgos que GARCÍA DE ENTERRÍA destaca de la técnica organizativa del *staff and line*: «El *staff*, ya lo hemos dicho, no se constituye,

Es obvio que la doctrina destacase la figura del Presidente del Gobierno como una de las piezas más necesitadas, dentro del nuevo marco constitucional español, de un equipo de asesoramiento permanente. Así lo entiende BAR CENDÓN:

«La necesidad de un equipo de asesores del Presidente del Gobierno más o menos organizados en un órgano colegiado, o no, es una necesidad sentida en proporción directa a la capacidad de actuación y responsabilidades que éste asume..., la nueva potenciación de la figura del Presidente del Gobierno que, como ya vimos, comienza a producirse a partir del momento en que se realiza la transmisión política hacia la democracia, añadida a las mayores responsabilidades que el Estado social ha volcado sobre el Ejecutivo, y principalmente sobre quien es el máximo responsable del mismo, el Presidente del Gobierno, ha planteado la necesidad de la existencia de un grupo de personas más o menos organizadas entre sí, cuya función sea la de asesorar de manera rápida y eficaz al Presidente en las decisiones que éste haya de adoptar, principalmente en las de carácter técnico, pero también en las decisiones de carácter político. Lo que en tiempos remotos, en la política comparada, podían hacer de sobra los propios ministros del Gobierno, se necesita ahora que lo hagan personas

en rigor, como un órgano sustantivo, independiente como tal del órgano activo, sino que, por el contrario, se articula como una "extensión de la personalidad del jefe", en los términos ya clásicos de Fayol, mediante una asistencia permanente. Apunta ahora con esta última expresión otra nota diferencial de gran significación y que merece la pena recogerse: si el órgano consultivo colegiado es, por su propia naturaleza, de actuación intermitente, el Estado Mayor actúa de forma permanente y es susceptible por ello de acompañar constantemente al jefe activo, que «está en función de una manera permanente, sin que existan para él *sesiones* que limiten su competencia, e incluso ni días feriados, y hasta ni la posibilidad de distinguir el día de la noche». La función de consejo es capaz, pues, de cubrir, a través de esta técnica, la plenitud del proceso del planeamiento, decisión y ejecución política, y no sólo un sector discontinuo de la misma.

Pero es que, además, y esto es esencial, del hecho de que el Estado mayor no llegue a constituirse formalmente en un colegio propiamente tal, sustantivado como un órgano colegiado propio, como consecuencia de su relación inmediata con el jefe asistido, derivan aplicaciones cuya nitidez no podrá menos de sorprender a quien blasone de un elegante excepticismo (*men, not measures*) en cuanto a formas organizativas. Por de pronto, y esto es algo que admite una comprobación fácil, el Estado Mayor no se convierte nunca en Asamblea, y, por ende, no pierde su competencia técnica genuina para pasar a convertirse en un órgano de expresión de un simple asentimiento, como vimos que amenazaba constantemente al cuerpo colegiado estrictamente tal; por el contrario, el Estado Mayor es un órgano capaz de atesorar, y que ordinariamente atesora el mayor caudal de competencia técnica; es, en rigor, y precisamente, el órgano en quien reside esta competencia. Esto es una consecuencia de que al grupo de hombres en función de *staff* no se les aboca a la necesidad de adoptar un acuerdo colectivo; no existe, pues, esa trasposición de la función intelectual al plano del acuerdo de voluntades que se produce en el *collegium* formalmente constituido como tal y que puede impurificar la función de consejo, como ya anotamos. La pluralidad de puntos de vista de sus miembros es ahora capaz, por lo mismo, de aprovechar directamente al jefe, al que no se sustraen, de este modo, puntos de vista afectantes a la comprensión cabal del problema íntegro que debe resolver» («Estructura orgánica y Administración consultiva», *op. cit.*, pp. 45 a 47).

ajenas al mismo, precisamente para que el Presidente pueda dirigir mejor el Gobierno y la actuación de sus ministros, ante el aumento y mayor complejidad de éste» (29).

Del mismo modo, subrayando la posición constitucional del Presidente del Gobierno y la complejidad del actual sistema de decisiones gubernamentales, se pronuncia GARCÍA HERRERA:

«El ejercicio correcto y puntual de la coordinación presidencial exige la existencia de una estructura orgánica dedicada al seguimiento de la actividad ministerial, al análisis de la correspondencia entre las decisiones del Consejo de Ministros y lo realizado o inactuado por los titulares de los departamentos, y a la elaboración de propuestas que contribuyan a impulsar o restaurar la unidad de obrar. La complejidad de la vida social, las demandas de los grupos sociales, el intervencionismo estatal, etcétera, exigen una actividad pluridireccional sólo posible con un entramado orgánico que haga realidad las previsiones constitucionales y se convierta en un factor posibilitador de la coordinación presidencial» (30).

Esta correlación entre el progresivo protagonismo de los ejecutivos y la compleja intervención estatal, y la posición cada vez más singularizada de los Presidentes de dichos ejecutivos y la dotación a los mismos de un aparato específico de asesoramiento y asistencia, es un fenómeno común en la experiencia de los demás gobiernos democráticos.

Así, en Alemania, la posición de la Cancillería está ligada a la evolución de la figura del Canciller y a la operatividad del «principio de cancillería» que se traduce en la determinación de las directrices de la política, pero que está condicionada a otros principios de actuación de gobierno como el «principio colegial» y el «principio departamental» (31). Por ello, sin ponerse en cuestión la necesidad de las funcio-

(29) BAR CENDÓN, «El Presidente del Gobierno en España», *op. cit.*, pp. 202 y 205-206.

(30) GARCÍA HERRERA, «La coordinación del Presidente del Gobierno», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputación de Barcelona, 1985, p. 78.

(31) Refiriéndose al uso expansivo que ADENAUER hizo del artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual el Canciller determina las directrices políticas, HENNIS manifiesta las dificultades que ha encontrado para imponerse el «principio de Cancillería: Aunque hay muchos argumentos en pro de que la responsabilidad individual de los ministros frente al Parlamento, reconocida por nuestra Constitución, no sea desvirtuada por una responsabilidad única del Canciller —de esta forma, el Parlamento carece de destinatario para su derecho de control—, es imprescindible la posición dominante del Canciller. En la era de Adenauer la doctrina no advirtió tal cuestión ni quiso admitirlo. El temor principal de casi todos los trabajos alemanes sobre la “competencia para determinar las directrices de la política” era el intento de frenar al Canciller mediante una interpretación rigurosa del concepto de “directrices” (solamente disposiciones generales de carácter normativo y no directrices individuales), mediante una limitación estricta de los destinatarios de la “competencia para determinar las directrices de la política” (constitu-

nes de la Cancillería (32), las actuales circunstancias de gobiernos de coalición han atenuado el papel de ésta en beneficio de la posición de los miembros del Gobierno (33). En efecto, refiriéndose a esta cuestión SCHNEIDER señala:

«Esta situación ha conducido a que en la práctica estatal la competencia directiva del Canciller Federal de facto haya cedido al principio de gabinete y de ministerio, por cuanto el partido mayor en la coalición de gobierno suele preferir el gabinete como instancia decisoria para mantener a la minoría en el marco del gobierno, mientras el coaligado menor, con conocimiento de su función como proporcionador de la mayoría y por ello de su influencia política a menudo desproporcionada, acentúa más la responsabilidad ministerial» (34).

En Italia, por el contrario, tal como había propugnado la doctrina (35), se ha producido un reforzamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, en línea con lo establecido en el artículo 95 de la

cionalmente, desde luego, se trata únicamente de los colegas ministeriales), o mediante una revalorización de los demás principios que frente al "principio del Canciller" o monocrático sirven de base a la organización constitucional del Gobierno federal alemán; es decir, el principio colegial y el principio departamental» («La competencia para determinar las directrices de la política y técnica del Gobierno», ENAP, Madrid, 1972, pp. 8 y 9).

(32) Como señala MENNIS: «La Cancillería es el órgano auxiliar más importante del Canciller. Únicamente con su ayuda puede el Canciller cumplir su deber de vigilancia, dar satisfacción a la preocupación por la uniformidad de la política gubernamental, estar plenamente informado sobre todos los asuntos de los Departamentos ministeriales y dar nuevos impulsos a la acción política en general» («La competencia para determinar las directrices...», *op. cit.*, p. 20).

(33) Como señala KÖNING, a la sazón Jefe de la Cancillería, en un informe de la OCDE: «El cuadro que hemos dibujado anteriormente muestra con claridad la distancia que hemos interpuesto respecto de los conceptos de planificación integral de los últimos años sesenta. "Planificación" asume ahora un significado bastante diferente. Tiene una orientación más pragmática; es indudablemente más comunicativa respecto a los administradores "line"; y no genera, dentro de la Cancillería, una operación de "voto particular". Es menos "relumbrante", con toda seguridad, comparada con los propósitos de los últimos años sesenta, pero dentro del marco constitucional alemán y de las orientaciones de cultura política, su funcionalidad aparece conmensurada a lo que le es demandado» (*Political advice and administrative support: planning in the German Chancellery*, informe a la reunión de la OCDE de 28 de agosto de 1986, sobre «Strengthening the Cohesiveness of Policymaking»).

(34) SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», en *El Gobierno...*, *op. cit.*, p. 355.

(35) Así, años atrás SPAGNA MUSSO concluía un trabajo sobre la reforma del Gobierno en Italia afirmando que «el análisis confirma la oportunidad de una reforma organizativa del Gobierno en el ordenamiento italiano de conformidad con las orientaciones de fondo ofrecidas en la materia por las democracias parlamentarias actuales y que se resumen en las finalidades esenciales: reforzamiento del papel del Primer Ministro, búsqueda de una nueva funcionalidad del principio de dirección colegiada y finalmente racionalización de toda la organización administrativa del Gobierno, en las relaciones Presidencia del Consejo-Ministerios, así como en la estructura interna de cada rama de la Administración del propio Gobierno» («La organización del Gobierno italiano entre el modelo constitucional, la experiencia y la perspectiva de reforma», en *El Gobierno...*, *op. cit.*, pp. 385-386).

Constitución italiana (36), mediante la Ley número 400, de 23 de agosto, fruto de lo cual ha sido un paralelo reforzamiento del Secretariado General de dicha Presidencia. Tal como señala LABRIOLA:

«La concentración de las funciones en el Secretariado General, que no está ya dirigido por el Subsecretario de la Presidencia del Consejo como se preveía en una primera versión de la Ley, sino que está confiado al Secretario General, que es una especie de primer asistente del Presidente del Consejo, corresponde especulativamente al aspecto relativo al reforzamiento del elemento monocrático en la estructura del Gobierno, es decir, al reforzamiento de la posición del Presidente del Consejo, elemento que ha sido puesto en evidencia como uno de los datos característicos de la Ley sobre la actividad del Gobierno» (37).

En lo que se refiere a Francia, la evolución de la III a la V República ha ido produciendo también una mayor significación de la figura del Primer Ministro, que no se ha visto empañada por la posición política del Presidente de la República (38). Esta evolución ha afectado, igualmente a la posición de su Gabinete, pues como destaca FOURNIER:

«La organización administrativa de lo que ya no es la Presidencia del Consejo, sino que ha pasado a constituir “los servicios del Primer Ministro”, se va, en consecuencia, a mantener y a reforzar.

El Gabinete del Primer Ministro se amplía. Cuenta, hoy día, al menos, con una veintena de personas mencionadas en el Diario Oficial, pero son muchos más en la práctica. Al permanecer en sus puestos por más de tres o cuatro años, han afirmado su autoridad sobre el conjunto de los Ministerios» (39).

(36) Artículo 95 de la Constitución italiana:

«El Presidente del Consejo de Ministros dirigirá la política general del Gobierno, siendo responsable de ella. Mantendrá la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los Ministros.

Los Ministros serán responsables colectivamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los de sus propios departamentos.

La Ley regulará la organización de la Presidencia del Consejo y establecerá el número, competencia y organización de los Ministerios.»

(37) LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica: Organi e Poteri*, Maglioli Editore, Rimini, 1989, p. 206.

(38) Como señala LONG, «el papel del Primer Ministro se ha acrecentado considerablemente después de la V República al beneficiarse de una recuperación considerable de poderes que antes tenían los Ministros. Lo que ha perdido con relación al Presidente de la República, lo ha ganado, sin duda, ampliamente con relación a los Ministros» (*Les services du Premier Ministre*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981, p. 15).

(39) FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Dalloz, 1987, p. 137.

Este fenómeno de la necesaria interrelación entre las funciones presidenciales y la creación en su entorno de un órgano *staff* que hemos analizado en tres ejemplos comparados, se constata igualmente en España. No se pone en duda el relevante papel del Presidente en nuestro modelo constitucional para la dirección y coordinación del Gobierno (40). Sin embargo, el modelo de funcionamiento del Gobierno contenido en la actual Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado se caracteriza por regular un sistema de coordinación esencialmente administrativa, no política. Por ello, la implantación del Gabinete del Presidente era una necesidad aún más acusada para poder dar el salto hacia la dirección y coordinación de un programa político de gobierno (41).

2. LA CONFIGURACIÓN DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Precisamente, la regulación inicial del Gabinete de la Presidencia aparece en la primera norma de reorganización del nuevo gobierno socialista de 1982. Así, en el artículo 3.º del Real Decreto-ley núm. 22/1982, de 7 de diciembre, aparece el Gabinete definido como «el órgano de asistencia política y técnica del Presidente y del Vicepresidente del Gobierno».

Debe advertirse, de antemano, que tras estos elementos definidores de su carácter de órgano *staff*, nos encontramos ante un órgano esencialmente político, por lo que cuando antes decíamos que los órganos *staff* deben concentrar una gran capacidad técnica, hay que entenderlo en el sentido de profesionalidad, y esta profesionalidad, aplicada a una unidad como es un Gabinete presidencial, implica imprescindiblemente un conocimiento de la política, por lo que en cualquier caso, el asesoramiento político no dejaría nunca de ser un asesoramiento «técnico», es decir, un asesoramiento implícito a las características profesionales del cargo al que se asesora. No obstante, debido a las implicaciones tecnocráticas que se derivan del término «técnico», ha sido

(40) Para LÓPEZ GUERRA, «las exigencias derivadas lógicamente de la unidad de acción y dirección se ven reflejadas en la atribución expresa al Presidente del Gobierno de competencias que le configuran como elemento directivo y no como *primus inter pares*...», la función de dirección de la acción del Gobierno y de coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo (artículo 98.2) recibe, por previsión expresa constitucional, un contenido concreto que sitúa al Presidente del Gobierno en una posición de preeminencia respecto al Gobierno como órgano colegial y respecto a los ministros individualmente considerados» («La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, 1988, p. 32).

(41) Sobre este tema y la necesidad de una nueva Ley del Gobierno en que se recojan las consecuencias políticas del modelo constitucional de Gobierno me he referido en mi trabajo «El Estado y la reforma de la Administración», en *La transición democrática española*, Ed. Sistema, Madrid, 1989, pp. 684 y ss.

acertado, a mi juicio, por su clarificación inicial, el expresar abiertamente que el Gabinete proporciona asesoramiento político.

Otra característica que quiero resaltar consiste en que el Gabinete es una unidad que debe ser tratada con una gran ductilidad, sin dejarla atada a una estructura de funcionamiento rigidificada. En este sentido, debe pensarse que lo habitual será la existencia de distintos Gabinetes *de facto*, adaptados a las circunstancias políticas que rodeen la figura del Presidente del Gobierno. Esto es, habrá que tener en cuenta que no es igual la posición del Presidente en un Gobierno de coalición que en uno monocolor. Dentro de los Gobiernos monocolors, tampoco es la misma situación cuando se cuenta con una mayoría absoluta en el Parlamento, que con una mayoría relativa. Al igual que varía la situación cuando el Presidente es el líder del Partido político que apoya al Gobierno, que cuando este líder esté en el partido. Sin duda, un Gabinete es más operativo para su Presidente en Gobiernos de coalición, de mayoría relativa o con Presidentes que no son los líderes del Partido. El Gabinete del que vamos a hablar, sin embargo, se ha configurado en una situación de Gobierno monocolor, con holgada mayoría absoluta y ante un líder carismático dentro y fuera de su propio Partido, lo que le permite gobernar con innumerables apoyos, entre los cuales el Gabinete es uno más.

Una última cualidad coyuntural de este Gabinete es la idea de ser uno mismo tanto para el Presidente como para el Vicepresidente. Pues si las circunstancias políticas permiten esta situación, el Gabinete único se convierte en un instrumento muy útil de coordinación interna entre el Presidente y el propio Vicepresidente. En la medida en que el modelo de Vicepresidencia se construye como un órgano de apoyo y asistencia a la Presidencia, es coherente que, salvo las Secretarías particulares, ambos líderes cuenten con equipos auxiliares comunes. Este factor de coordinación entre los dos miembros de la cúspide política, puede ser incluso de utilidad en Gobiernos de coalición, donde el Vicepresidente y el Presidente fuesen de Partidos políticos distintos.

La tarea concreta de asistencia del Gabinete actual se especifica en el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, en torno a cuatro funciones:

— Facilitar al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno cuanta información política y técnica les sea precisa en el ejercicio de sus funciones.

— Asesorar, en las materias sobre las que se le requiera, al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno.

— Conocer las actividades y planes de actuación de los distintos Departamentos ministeriales, al objeto de facilitar la coordinación de la acción gubernamental por parte del Presidente del Gobierno.

— Realizar cualquier otro informe, estudio o gestión que les sean encomendados por el Presidente o por el Vicepresidente del Gobierno en el ejercicio de sus funciones.

Estas funciones se estructuran en torno a la figura del Director del Gabinete y de los Directores de los diferentes Departamentos sectoriales. Tras la modificación de la estructura orgánica del Gabinete realizada por Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, el Director, con rango de Secretario de Estado, tiene como misión principal la de determinar los cometidos que correspondan a cada uno de los miembros del Gabinete, estando asistido en ello por un Subdirector, con rango de Subsecretario. Cuenta, además, con tres unidades de apoyo con nivel de Subdirección General: la Secretaría del Gabinete, dedicada a la gestión administrativa de los asuntos del Gabinete; el Servicio de Programación, que atiende a toda la infraestructura informática; y el Servicio de Comunicación con los Ciudadanos, que mantiene la correspondencia que éstos hacen llegar al Presidente y el Vicepresidente para manifestarle sus preocupaciones o peticiones, en lo que ha sido denominado la «línea caliente».

Por su parte, el seguimiento de la actividad política y la realización material del asesoramiento se organiza en torno a ocho Departamentos sectoriales:

— Departamento de Asuntos Institucionales: actúa globalmente como asesoría jurídica; tiene encomendado el seguimiento de los Ministerios de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno, de Administraciones Públicas y de Justicia; informa de las actuaciones de otros órganos constitucionales, como las derivadas de la actividad parlamentaria, la del Tribunal Constitucional, la del Consejo General del Poder Judicial, la del Defensor del Pueblo, la del Tribunal de Cuentas y la del Fiscal General del Estado; y elabora la documentación precisa para la preparación de las entrevistas del Presidente y Vicepresidente con los Presidentes autonómicos.

— Departamento de Economía: tiene como misión fundamental el asesoramiento en materia de política económica; hace el seguimiento de los Ministerios económicos: Economía y Hacienda, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Obras Públicas y Transportes; e informa de la actividad de los agentes financieros y económicos, como Banca, Bolsa, Seguros, Organizaciones empresariales, etcétera.

— Departamento de Asuntos Sociolaborales: tiene como misión fundamental el asesoramiento y seguimiento de las áreas atribuidas a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Sanidad y Consumo y de Asuntos Sociales: política sindical y de empleo, pensiones, política sanitaria, defensa de los consumidores, y prestaciones sociales; in-

forma, asimismo, de las actividades desarrolladas por los agentes sociales de este amplio sector: sindicatos, asociaciones de consumidores y organizaciones no gubernamentales ligadas al bienestar social.

— Departamento Internacional: tiene como misión fundamental el asesoramiento en materia de política exterior, tanto en su vertiente diplomática como de seguridad, con especial relevancia respecto de la política comunitaria; realiza el seguimiento de la actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores y, en parte, del de Defensa; mantiene comunicación con las Representaciones Diplomáticas de España y con las delegaciones extranjeras en nuestro país; hace el seguimiento de la actividad de los organismos internacionales; y elabora la documentación precisa para las entrevistas internacionales del Presidente, así como la relativa a sus visitas en el exterior.

— Departamento de Educación y Cultura: asesora y hace el seguimiento en relación a las áreas de gobierno atribuidas a los Ministerios de Educación y Ciencia y al de Cultura: política educativa, planes de investigación, política universitaria, deporte y política cultural; hace el seguimiento de las Instituciones ligadas a dichas actividades, como Reales Academias y Patronatos y de los agentes sociales de este sector: sindicatos y asociaciones de docentes, patronales educativas, federaciones de padres de alumnos, etcétera.

— Departamento de Análisis: tiene como cometido fundamental el seguimiento de los medios de comunicación social, especialmente acerca de la imagen del Gobierno, para lo que debe mantener una estrecha relación con el Ministerio del Portavoz del Gobierno; analiza los estudios sobre la opinión pública; y elabora propuestas de prospectiva a corto y medio plazo con relación a la actividad de los agentes políticos y sociales.

— Departamento de Defensa y Seguridad: realiza el seguimiento y asesoramiento con relación a las áreas de gobierno encomendadas a los Ministerios de Defensa y de Interior: política de defensa, armamento, seguridad ciudadana, lucha antiterrorista, ordenación del tráfico y protección civil.

— Departamento de Estudios: es el de más reciente creación, ligada a la reestructuración del Gabinete de 22 de diciembre de 1989; tiene como cometido la realización de estudios a medio plazo sobre los problemas fundamentales de la política nacional y supone un apoyo al resto de los Departamentos en las funciones de asesoramiento que escapan a la actividad del día a día.

Sin estar dentro de la estructura orgánica del Gabinete, pero dependiente del Director del mismo, se sitúa la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, creada por Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero. Esta Dirección general tiene atribuidas cuatro funciones esenciales:

— Estudio y propuesta de la normativa necesaria para el establecimiento y funcionamiento de un sistema de alerta y de conducción de situaciones de emergencia o crisis nacionales o internacionales.

— Realización de los estudios, planes y programas que son necesarios para el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura del sistema que garantice la rápida reacción y la continuidad de la acción de gobierno en las situaciones de emergencia o crisis.

— Adopción de las medidas necesarias para asegurar la protección del sistema y de su funcionamiento.

— Desarrollo de cuantos cometidos le encomiende el Presidente del Gobierno en relación a los asignados a la Presidencia del Gobierno en el Plan de la Defensa Nacional.

Nos encontramos, en este caso, con un órgano de gestión directa que tiene como cometido la coordinación de importantes actividades relativas a las áreas de Asuntos Exteriores, Interior y Defensa. Obviamente, el Director del Gabinete cuenta como apoyo directo el asesoramiento que puede obtener de los distintos Departamentos de su Gabinete, especialmente de los de Internacional y de Defensa y Seguridad.

3. EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE

A) *Nombramiento, situaciones y cese*

Los altos cargos del Gabinete —Director, Subdirector y Directores de Departamentos— son nombrados y cesados libremente por Real Decreto del Consejo de Ministros. Igual situación concurre en los Jueces y Magistrados que se incorporan al Gabinete, en puestos de Vocal asesor o Consejero técnico, en aplicación del artículo 352.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El resto de los puestos de asesoramiento (42), Vocales asesores y Consejeros técnicos, pueden ser cubiertos por cualquier tipo de personal, funcionario o no, en calidad de personal eventual. Según el artículo 20.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMFP), este último personal sólo puede ejercer funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento, lo que es el caso del Gabinete, siendo libre su nombramiento y cese, sin que el haber desempeñado este tipo de puestos, reservados al personal eventual, pueda constituir mérito para el acceso a la función pública o, posteriormente, a la promoción interna.

(42) Debido al objeto del presente trabajo no haremos referencia al resto del personal de administración y servicios.

Los funcionarios públicos que ocupen puestos en el Gabinete pueden quedar en situación de activo o de servicios especiales (43). Si optan por esta última situación (44) se les computa «el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos y tendrán derecho a la reserva de plaza y destino que ocupasen. En todos los casos reciben las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios, sin perjuicio del derecho a la percepción de los trienios que pudieran tener reconocidos como funcionarios» (45). Por contra, «el tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso» (46).

Esta regulación plantea tres tipos de problemas. El primero consiste en señalar la contradicción existente entre el hecho de que según el artículo 29 LMFP el tiempo de servicios especiales se les computa a efectos de ascensos, mientras que, según el artículo 21 LMFP, no pueden consolidar más que el grado personal correspondiente al puesto que ocupaban antes de pasar a dicha situación.

El segundo se refiere a las diferencias entre la situación de servicios especiales o de servicio activo por las cuales puede optar el funcionario, que está ligado, a su vez, al de dilucidar si los puestos del Gabinete son, para el caso de los funcionarios, de libre designación o

(43) Esta doble alternativa, que no tiene mucho fundamento, proviene del artículo 4.º del Real Decreto 3773/82:

«El Ministro de la Presidencia o, por su delegación, el Subsecretario, podrán proveer los puestos de trabajo del Gabinete con funcionarios de carrera del propio Departamento en servicio activo, o de otros Departamentos en la situación que reglamentariamente corresponda, de acuerdo con las previsiones que figuren en las plantillas orgánicas.»

Esta opción, sin embargo, no es de aplicación en el caso del personal militar profesional, ya que según los artículos 72 y 97 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, y el artículo 21.b) del Real Decreto 1385/1990, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Adquisición y Pérdida de la Condición de Militar y de Situaciones Administrativas del Personal Militar Profesional, disponen que siguen en situación de servicio activo los militares que «ocupen un puesto orgánico relacionado específicamente con la defensa en la Presidencia del Gobierno o en otros Departamentos ministeriales». A su vez, hay una situación específica para el personal de la Guardia Civil, en aplicación de la Disposición Transitoria 13.ª del mencionado Real Decreto 1385/90, por la que les sigue siendo de aplicación el Real Decreto 734/1979, de 9 de marzo, que califica todavía su situación como de «supernumerario», y al que se remite el artículo 7.º del Real Decreto 3773/82.

(44) Artículo 29, LMFP:

«2. Servicios especiales.

Los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales:

i) Cuando presten servicio en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado y no opten por permanecer en la situación de servicio activo en su Administración de origen.»

(45) Artículo 29.2, penúltimo párrafo, LMFP.

(46) Artículo 21.2.c) LMFP.

de personal eventual. De una parte, podría pensarse que, si el funcionario opta por la situación de activo, no le es de aplicación la limitación que el artículo 21.2.c) impone a la consolidación del grado. Pero esa solución sólo sería posible si se entiende que los puestos del Gabinete ocupados por funcionarios serían puestos de libre designación y no puestos de personal eventual, ya que, de ser esto último, entraría en aplicación el artículo 20.3 LMFP, que impide utilizar como mérito para la promoción interna del desempeño de dichos puestos. A ello se le une el que la especificación del carácter del puesto debe ser contemplado en las relaciones de puestos de trabajo las cuales no han sido realizadas. En cualquier caso, los nombramientos para ocupar los puestos en el Gabinete, nunca han seguido los trámites precisos para su provisión por libre designación (47).

La solución a estos problemas estriba en hacer una opción interpretativa entre aplicar como norma especial la relativa a la naturaleza del puesto o a la naturaleza de la situación administrativa. Si prima la especialización del puesto, sea cual sea la elección del funcionario, entre servicios especiales o servicio activo, el tiempo de desempeño del puesto en el Gabinete no contaría a efectos de promoción interna. Si, por contra, prima la especialidad de la situación administrativa, está claro que la opción por servicios especiales permite la consolidación del grado del puesto anterior a dicha situación, pero quedaríamos en la incógnita de saber cuál es la situación de los funcionarios que estuviesen en el Gabinete en situación de servicio activo en su Administración de origen. Pues, para conceder a éstos la libre consolidación del nivel del puesto ocupado en el Gabinete, al no estar limitados por la restricción del artículo 21 LMFP, habría que salvar el obstáculo derivado del hecho de haber accedido a dicho puesto por el procedimiento aplicable a los puestos reservados al personal eventual.

En definitiva, existe una falta de claridad teórica en la regulación de esta situación, pues, en la práctica, los puestos del Gabinete se cubren libremente por el procedimiento aplicable a los puestos reservados al personal eventual, y los funcionarios optan por la aplicación de la situación de servicios especiales. Ciertamente, parece un buen criterio el que se desprende de la LMFP de impedir que por vía de la afinidad política, el funcionario pueda dar saltos importantes en su carrera administrativa. Sin embargo, no parece adecuado con un sistema de democracia política, que se penalicen las carreras administrativas de los funcionarios que quieran o estén en condiciones de prestar sus servicios en puestos de especial confianza. Así, la solución que debería imponerse en un futuro sería la de aplicar a los Gabinetes lo establecido en el párrafo segundo del artículo 25.2 del Real Decreto

(47) Artículo 20 LMFP.

28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado, que dispone:

«... los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala.»

Existe también una regulación específica (48) respecto de los funcionarios eventuales y del personal contratado por la Administración pública en régimen de Derecho administrativo o laboral, según la legislación de la época. En los casos en que se aplicó, especialmente profesorado universitario, su relación de servicios quedó suspendida hasta tanto durase su incorporación al Gabinete. Dentro de los treinta días siguientes a cuando se produzca el cese, puede reincorporarse a su antiguo puesto de trabajo reanudando la situación que tuviere antes del nombramiento. Igualmente, conserva los derechos adquiridos hasta el momento de la suspensión y se le reconocen, a título personal, los que pudiera haber adquirido durante la aplicación de disposiciones de carácter general.

En lo que se refiere al cese, no hay ningún problema respecto a la automaticidad de éste en caso de que así lo decida libremente la autoridad competente. Sin embargo, sí se plantea de nuevo un problema teórico respecto de las consecuencias que lleva consigo el cese de la autoridad a la que prestan su función de confianza o asesoramiento. La LMFP dispone en su artículo 20.2 que «el personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento». Sin embargo, tras el cese formal del Presidente del Gobierno, éste continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (49). Por ello, el Real Decreto 3773/82, de 22 de diciembre, utilizaba una expresión más correcta, señalando que el cese del personal del Gabinete cesaría al producirse o declararse «el fin de las funciones» del Presidente del Gobierno. Precisamente, esta fórmula es la que ha triunfado como interpretación del artícu-

(48) Artículo 8.º del Real Decreto 3773/82, de 22 de diciembre.

(49) Artículo 101 de la Constitución:

«1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.»

lo 20.2 de la LMFP, para el caso en que el cese sea debido a la celebración de elecciones generales. En este supuesto, la toma de posesión del nuevo Presidente puede exceder el plazo de treinta días que los miembros del Gabinete disponen para reincorporarse a sus antiguos puestos de trabajo. Concurren, así, dos cuestiones. Una de orden teórico general, es decir, si el Presidente en funciones puede continuar, transcurrido el plazo de treinta días del que disponen sus miembros, haciendo uso de su Gabinete. La otra es de orden más pragmático, y se refiere a la complicación administrativa que supone el cesar a todo un personal, al cual, si el Presidente en funciones ha vuelto a ser investido como tal tras las elecciones, debería volver a nombrar.

Aunque ésta haya sido la práctica que se ha impuesto, me parece de todo punto correcto el entender que el Presidente, mientras está en funciones, debe contar con el asesoramiento de su personal de confianza organizado en el Gabinete. El grado de internacionalización de las políticas y la complejidad del funcionamiento del Estado moderno hace que el período de «en funciones», no puede constituir un impedimento jurídico para que el Presidente actúe. En tal sentido, la constatación sociológica de la ralentización del funcionamiento de la Administración gubernativa en los períodos electorales, hace que sea el Gabinete quien deba auxiliar al Presidente en mayor medida, si cabe, que en períodos de mandato ordinario. Esta lógica institucional ampara la interpretación antes aludida respecto del automatismo del cese del personal del Gabinete, en el sentido que éste se produce sólo cuando el Presidente finaliza en sus funciones, de lo que se deriva que el Gabinete continúa operando sin solución de continuidad en el caso en que el Presidente en funciones vuelva a ser investido. Solución que es similar al caso de los Gabinetes de los Ministros cuando éstos son ratificados de nuevo en sus puestos por el Presidente.

B) *Sistema de incompatibilidades*

En lo que se refiere a los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, bastaría decir que a éstos se les aplica, no la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, sino la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos (50). Se trataría, por tanto, de hacer una descripción de esta Ley, lo que no ha lugar. Lo relevante, sin embargo, es caer en la cuenta de la especialización que da esta situación de incompatibilidad a los puestos del Gabinete, que no es aplicable a los miembros de los Gabinetes ministe-

(50) Artículo 1.2.c) de la Ley 25/1983, de 26 de septiembre.

riales, ni de las Secretarías de Estado, a efectos de su provisión. Baste, en este sentido, el reproducir el artículo 2.1 de dicha Ley:

«1. El ejercicio de un alto cargo se desarrollará con dedicación absoluta, siendo incompatible con el desempeño por sí o mediante sustitución de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma, incluidos los cargos de representación popular, así como los electivos en Cámaras o Entidades y los retribuidos de Colegios Profesionales, que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas, salvo los autorizados en esta Ley.»

Estas autorizaciones se refieren a la percepción de las dietas, indemnizaciones de desplazamientos y las asistencias a órganos colegiados directivos o Consejo de Administración de Organismos o Empresas con capital público. Hay que tener en cuenta, además, que no se puede pertenecer a más de dos Consejos de Administración, salvo acuerdo expreso del Consejo de Ministros (51) y que, aun en estos casos, no se pueden percibir por dichas asistencias cantidades que superen el 25 por 100 de las retribuciones que correspondan por el puesto de trabajo principal, o el 33 por 100 en caso de que las asistencias se refieran a la participación en Comisiones Permanentes Ejecutivas u Organos de gobierno análogos (52). Igualmente, son compatibles las percepciones debidas al ejercicio de actividades culturales o científicas efectuadas de forma no continuada (53).

C) *Dotaciones y retribuciones*

Refiriéndonos al personal directamente ligado al asesoramiento, esto es, sin tener en cuenta los puestos de trabajo relativos a la infraestructura informática y servicios administrativos y auxiliares, el Gabinete cuenta, según el Catálogo máximo de puestos de trabajo del anexo relativo a la Ley de Presupuestos para 1991, con una dotación de 39 Vocales Asesores, con un nivel 30 de complemento de destino, y con 31 Consejeros técnicos, que tienen atribuido el nivel 28. Un total de 70 asesores para los ocho Departamentos sectoriales. Hay que recordar que estamos ante una plantilla teórica máxima, lo que no implica que esté realmente cubierta en su totalidad. Para valorar la adecua-

(51) Artículo 6.º Ley 25/1983, de 26 de septiembre.

(52) Artículo 32.3 del Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnización por razón del servicio.

(53) Artículo 7.D) de la Ley 25/1983, de 26 de septiembre.

ción, por exceso o por defecto, de esta dotación a las funciones que el Gabinete tiene encomendadas, podemos acudir a algunos datos objetivos. A cada Departamento del Gabinete le vendrían a corresponder una media de casi nueve asesores, que tienen entre otras misiones informar de todos los temas que llegan al Consejo de Ministros y mantener relaciones de información con los Ministerios y Organismos cuyo seguimiento tienen atribuido. En este sentido, dado que existen 271 Direcciones Generales, a cada asesor le corresponde el seguimiento de tres Direcciones Generales. A ello hay que añadir el resto de los Organismos y Entidades de relevancia política de cada sector de actividad. No se puede decir, en este sentido, por tanto, que haya un exceso de dotaciones. De otro lado, si tenemos en cuenta las demandas de personal del propio Gabinete, no se puede observar una insuficiencia en estas dotaciones. En efecto, examinando las dotaciones aprobadas en la Resolución del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1986, relativa al Catálogo de puestos para el Gabinete, sólo se han aumentado desde entonces cuatro Vocales Asesores, y en tal aumento hay que considerar que en este intervalo de tiempo se creó en el Gabinete el nuevo Departamento de Estudios.

Sin embargo, el problema principal para estas dotaciones está relacionado con las retribuciones aplicadas a éstas. La necesaria concentración de competencia técnica en el Gabinete hace que sus puestos de trabajo estén adecuadamente remunerados, lo que puede provocar problemas con la Secretaría de Estado de Hacienda como órgano administrativo encargado de proponer y asumir presupuestariamente estas retribuciones. El problema es, pues, de competitividad entre el Gabinete y los Ministerios a la hora de poder ofertar puestos de trabajo a determinado personal de alta cualificación profesional, ya que si el Gabinete no pudiera ofertar puestos económicamente competitivos, a través de complementos específicos elevados, podríamos estar ante una forma indirecta de limitar su funcionalidad (54). En este sentido hay que señalar que los complementos específicos atribuidos a los niveles 30 y 28 del Gabinete, aun siendo elevados (2.068.584 pesetas para los primeros y 1.708.200 pesetas para los segundos), no están entre los

(54) Como ponen de manifiesto GUTIÉRREZ REÑÓN y LABRADO FERNÁNDEZ, que han analizado el sistema de complementos salariales de la Función pública, «la disparidad de criterios para asignar estos complementos lleva al paradójico resultado de que haya ciertos puestos de niveles 29, 28 e incluso 26, que perciben retribuciones superiores a las de algunos puestos de nivel 30 o que en todos los niveles del 8 al 24 (inclusive) haya puestos que perciben una cantidad sensiblemente igual por la suma de ambos conceptos. Es obvio que, en estas condiciones, el camino para obtener una mayor retribución no siempre pasa por la progresión ordenada en la carrera a través de la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel. Esa mayor retribución puede obtenerse "ascendiendo" a un puesto de igual o menor nivel que tenga un complemento específico más alto» («La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública», INAP, Madrid, 1988, p. 93).

primeros de su categoría, y alejados de los complementos de Subdirector General que se sitúan en torno a los tres millones de pesetas.

No obstante, esta concentración de puestos de alto nivel tiene unas consecuencias más beneficiosas en lo que se refiere al complemento de productividad, debido al volumen específico de su masa salarial. Dicho complemento no ha sido utilizado, como en otros muchos sitios de la Administración pública, como «bufanda», sino que tiene un específico sistema de reparto en el que se tiene en cuenta el trabajo individual y la labor de equipo desarrollada dentro de cada Departamento y como Gabinete en su conjunto. Así, el complemento se divide en tres partes, de una de ellas se reparte, dentro de cada categoría, una cantidad igual a todos los miembros del Gabinete. Otra tercera parte se divide de forma diferente entre los Departamentos en función de la valoración que el Director del Gabinete hace de la productividad colectiva de cada uno de ellos, siendo esta suma repartida igualitariamente entre los miembros de cada Departamento. Con el último tercio, finalmente, cada Director de Departamento valora la productividad de sus asesores de forma diferenciada.

D) *Selección y movilidad*

La filosofía de selección de los miembros del Gabinete ha tenido como finalidad principal conformar un equipo de trabajo. No se ha intentado contar, necesariamente, con grandes personalidades de la política o del mundo profesional, sino con personas de alta cualificación profesional, con comprensión del juego de la política y con capacidad para trabajar en equipo. En este ámbito, juega un papel fundamental el Director del Gabinete, que es quien debe hacer funcionar todas las personalidades individuales en un trabajo de conjunto e intersectorial que es lo que le proporciona al Gabinete su «valor añadido» fundamental. Obviamente, especialmente en el caso de los Directores de Departamento, cuenta de forma relevante la confianza política y el «placet» del Presidente y del Vicepresidente. Pero no ha sido un requisito, ni siquiera para ser Director de Departamento, el pertenecer al Partido político de Gobierno. Dentro de cada Departamento, la experiencia desarrollada ha sido también el posibilitar que cada Director pudiese formar un equipo homogéneo, también con el acuerdo final del Director del Gabinete. Ha presidido, pues, el criterio de la eficacia política atendiendo a la funcionalidad del órgano.

Pese a constituir un lugar privilegiado para el conocimiento del funcionamiento del Estado en su conjunto, no puede decirse que haya «colas» esperando a ser reclamados para trabajar dentro del Gabinete. Hay que tener en cuenta que, con relación a los altos funcionarios, és-

tos se encuentran en el Gabinete con un sistema de incompatibilidades mucho más estricto, con unas retribuciones no especialmente elevadas y con una paralización de su carrera administrativa. Respecto al personal que pudiese provenir del sector privado, se plantea el problema, que es general en los altos puestos de la Administración, de existir unas retribuciones sustancialmente inferiores a las que pudiesen venir percibiendo. Finalmente, respecto a los miembros del propio Partido político, pesa, de un lado, la regla del silencio, ya que a los miembros del Gabinete no les es posible tener una actuación pública y, de otro, la fidelidad a la labor del Presidente y del Vicepresidente, que se manifiesta en la emisión de una libre opinión acerca de la actividad de los Departamentos ministeriales, lo que les puede granjear situaciones poco amistosas entre otros grupos de su propio Partido.

Así como entre los Directores de Departamento se producen situaciones de gran estabilidad, con una media de permanencia en el cargo de unos seis años, a nivel de los asesores, se produce una mayor movilidad. Es cierto que el paso por el Gabinete de la Presidencia constituye un elemento de prestigio para sus carreras profesionales, pero, por los inconvenientes antes señalados, derivados de sus reglas de funcionamiento, no constituye un polo de atracción como destino individual. De hecho, teniendo en cuenta el puesto que comparativamente les correspondería en función de su cualificación profesional, fuera del Gabinete podrían disponer de un pequeño poder inmediato personalizado, que se concreta en la posibilidad de manejar un presupuesto, de mando sobre otras personas, de negociar directamente con los grupos de presión del sector o en el margen de maniobra que ofrece la discrecionalidad administrativa. Por contra, en el Gabinete la función principal consiste en una participación anónima en grandes decisiones de Estado, en muchas ocasiones de carácter estratégico.

E) *El problema de rango administrativo*

Una de las facetas que, a mi juicio, debería ser objeto de reforma es la relativa al otorgamiento de rango administrativo a los miembros del Gabinete. Por las características de su cometido esencialmente político y de relación con todo el aparato del Estado, los miembros del Gabinete, desde su Director hasta los Consejeros Técnicos, se ven en la permanente necesidad de mantener relación con los cargos más elevados de las Instituciones políticas, económicas y administrativas y estar presentes en reuniones a las que son convocadas personas de niveles jerárquicos superiores. Esta situación objetiva, al margen de los comportamientos subjetivos más tolerantes o más estrictos, hace que los miembros del Gabinete deban superar una dificultad inicial en el

trato con sus interlocutores, especialmente cuando se está realizando una actividad informativa que luego se sabe que va a tener como destino un informe para el Presidente y para el Vicepresidente. Por ello, sería conveniente, a mi juicio, eliminar la equiparación de los miembros del Gabinete a una categoría de la organización administrativa, resaltando así su carácter de miembros directos del aparato de gobierno.

IV. LA ACTIVIDAD FUNCIONAL DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA

1. EL CICLO SEMANAL DEL GABINETE EN FUNCIÓN DEL ASESORAMIENTO DE LOS ASUNTOS DE CONSEJO DE MINISTROS

Para una primera aproximación a la descripción de la actividad funcional del Gabinete es útil conocer previamente un esquema esencial del ciclo semanal en el que se desarrolla dicha actividad. El que este ciclo sea semanal es debido a que el principal volumen de actividad material de asesoramiento del Gabinete viene motivado por los informes que se elaboran sobre todos los asuntos sometidos al Consejo de Ministros. Este es un dato que merece alguna consideración. Es evidente que el hecho de ir a un Consejo de Ministros con los asuntos perfectamente informados, con un análisis de las prioridades políticas, con los inconvenientes y las ventajas de las decisiones a adoptar, con los problemas existentes entre los distintos Departamentos ministeriales con relación a un asunto, etc., sitúa al Presidente y al Vicepresidente en una posición privilegiada a la hora de dirigir dicho Consejo, ya que le aporta una información independiente de la que puedan proporcionar los propios Ministros. Sin embargo, también el hecho de que el Gabinete tenga que ocupar tanto tiempo en el despacho de los asuntos ministeriales, quita a éste posibilidades de realizar estudios o planteamientos políticos más estratégicos. Ahora bien, la obtención de este equilibrio, que no siempre es fácil, es también un problema predicable del propio Consejo de Ministros, por lo que, en definitiva, lo que se observa en el Gabinete no es sino reflejo de lo que sucede en el seno del propio Gobierno.

Los viernes por la mañana se empiezan a recibir en el Gabinete, con igual ritmo que en cualquier órgano de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, la documentación que aparece incluida en el Índice Negro, que, como es sabido, constituye el orden del día de dicha Comisión. En la Dirección del Gabinete se procede al reparto de los asuntos entre los distintos Departamentos sectoriales, pudiendo interesarse a varios Departamentos si el tema así lo requiere. A su vez,

cada Director de Departamento reparte los asuntos entre los distintos Vocales y Consejeros y se procede a su estudio, que se concluye en la redacción del respectivo informe. En dicho proceso, los Departamentos se han podido poner entre ellos en contacto para contrastar puntos de vista, si el tema ha sido sometido a informe pluridisciplinario, o para proponer un punto de vista de otro Departamento, caso de que lo consideren necesario.

El martes por la tarde tiene lugar una reunión del Director del Gabinete con los Directores de Departamento, en la que se repasan todos los temas incluidos en el Índice Negro. Este repaso tiene dos objetivos fundamentales. El primero es el de detectar las posibles contradicciones de los informes pluridisciplinares. Ahora bien, ello no quiere decir que no se puedan mantener distintos puntos de vista, pues, como sabemos, una de las ventajas del asesoramiento de los órganos *staff* es la del enriquecimiento de la posibilidad de actuación de la autoridad asesorada. Pero sí es necesario que el informe principal advierta la disparidad de opiniones y que las resuma. El segundo objetivo es el de la calificación de la importancia y del grado de maduración política de los temas desde el propio punto de vista del Gabinete, que tiene como uno de sus parámetros el cumplimiento del programa electoral, a efectos de su posterior inclusión en el Índice Rojo o Índice Verde del orden del día del Consejo de Ministros. Aquí se produce uno de los momentos más importantes en la tarea del Gabinete de apoyar al Presidente y al Vicepresidente en su función de dirección y coordinación política, pues supone un filtro permanente de conocimiento y señalamiento de la natural tendencia a la fragmentación de las Administraciones públicas contemporáneas (55). Esa misma tarde, el Director del Gabinete despacha con el Vicepresidente al efecto de preparar

(55) Tal como lo define DENTE: «... el crecimiento de la complejidad de la administración contemporánea ha roto definitivamente la unidad del sistema y ha generado una fragmentación que no es eliminable. La dinámica confusa de las relaciones intergubernativas es, por tanto, la regla y no la excepción dentro de los mecanismos institucionales. El gobierno, entendido como actividad de pilotaje hacia los objetivos generales, se configura cada cada vez más como un gobierno de la fragmentación y dentro de la fragmentación. El debate institucional debería tener en cuenta esta verdad tan simple y extraer sus consecuencias en el terreno político y administrativo. La *reductio ad unum* de la complejidad aparece, más que dañino, como un ejercicio fútil». (*Governare la frammetazione*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 269). También, entre nosotros, SUBIRATS destaca que «la introducción de intereses y de grupos antagonistas en el circuito institucional del poder ha modificado no sólo el proceso de *policy-making*, sino también la base de legitimación, que si antes se fundamentaba en la superioridad del poder impersonal (legal, racional), ahora se empieza a fundamentar en la confianza de la relación "personal" (de persona, grupo, clan o asociación), basándose en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas sociales planteados... Todo ello no quiere decir que se sustituyan un tipo de reglas por otras, o se "elimine" el control procedimental basado en criterios de racionalidad, sino que se solapan, se suman unos criterios y unas normas con otras, provocando una creciente complejidad y fragmentación de las tareas y organización de la Administración contemporánea» (*Análisis de políticas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989, pp. 25-26).

la reunión de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que preside este último.

El miércoles por la mañana, el Director del Gabinete asiste a dicha Comisión y anota las observaciones más relevantes de la discusión en el seno de la misma. Estas anotaciones son transmitidas a los Departamentos para que las tengan en cuenta en los informes de Consejo de Ministros que, con carácter definitivo, quedan concluidos en su inmensa mayoría esa misma noche, quedando a disposición del Presidente y del Vicepresidente. Cabe señalar en este punto la función de apoyo y coordinación que realiza el Vicepresidente, con relación a la Presidencia, al haber asistido, en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al debate previo de los asuntos del siguiente Consejo de Ministros y disponer de los informes del Gabinete.

Si la urgencia o la importancia del tema así lo requieren, el jueves puede ser destinado a completar algún informe o a profundizar en la información obtenida por el Director en el curso de los debates de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, completándose, de este modo, el ciclo de actividad semanal en torno al Consejo de Ministros.

Cada viernes tiene lugar, también, una reunión del Director del Gabinete con los Directores de Departamento, en el seno de la cual se elabora, sobre la base de un borrador del Departamento de Análisis, un informe de coyuntura política y se actualiza el calendario de actuaciones del Gobierno.

2. LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA PRESIDENCIAL

A diferencia, por ejemplo, del modelo francés (56), el Gabinete español no es el responsable de la elaboración de la Agenda del Presidente. Esta es elaborada, en nuestro caso, tanto respecto del Presidente como del Vicepresidente, por sus respectivas Secretarías personales. Junto con el despacho de los asuntos de Consejo de Ministros, el contenido de estas agendas configuran el sistema de organización del trabajo en el seno del Gabinete.

Que el Gabinete no tenga atribuida formalmente la elaboración de dicha agenda no quiere decir que no intervenga en su confección. Lo que sí sucede es que la ausencia de este procedimiento formal produce que no exista un conocimiento «procedimentalizado» de su contenido por parte de los Departamentos del Gabinete, ni siquiera de la parte que les afecta. Es a través de las relaciones del Director del Gabinete con el Presidente y con el Vicepresidente, en las sesiones de des-

(56) LONG, *Les services...*, op. cit., p. 27.

pacho o de las relaciones con sus Secretarías, como el Gabinete obtiene la información de la misma.

Nadie duda que la Agenda del Presidente y del Vicepresidente sea un instrumento que tiene un valor político de primera magnitud, por la información que agrega de contenido y de ritmo de actividad, y en este sentido se justifica el criterio de que su difusión sea objeto de un filtro político previo, para depurar la información que deba permanecer reservada al puro contacto político directo del Presidente y del Vicepresidente, de la que es comunicada a los miembros del Gabinete. Esta práctica es, sin duda, una de las limitaciones objetivas del Gabinete, que no debe ser evaluada necesariamente como una limitación negativa, pues uno de los mayores peligros para la funcionalidad de los órganos de apoyo consiste, precisamente, en la ausencia teórica de límites que provoquen la dispersión e impidan una actividad disciplinada sobre los sectores claves de la actividad gubernamental. La singularidad de la función y de la organización de estos órganos de apoyo, marcada por la flexibilidad, la oportunidad y la eficacia (57), no deben impedir que se actúe de acuerdo a unas pautas de orden preestablecido. Se produce, así, una necesidad fundamental del control del destino de la información, tanto a efectos de su movilidad vertical y horizontal, como respecto a su archivo y al acceso a la misma una vez archivada.

En cualquier caso, como ya se ha aludido anteriormente, el Gabinete, en una de sus principales reuniones semanales, realiza un análisis de los acontecimientos que van a tener lugar en la quincena posterior. Algunos de estos acontecimientos son producto de la información obtenida de la agenda presidencial, pero lo relevante es que, a través del conocimiento y seguimiento de las distintas áreas en que se organiza el Gabinete, se vierten en el calendario una gran pluralidad de actividades, que dan como resultado un informe de análisis de previsión de prioridades que es propuesto al Presidente y al Vicepresidente.

En definitiva, el modelo de relación resultante entre el Gabinete y la agenda presidencial se basa en una capacidad de propuesta del primero para la inclusión en ésta de temas y asuntos que afecten a la responsabilidad del Presidente y del Vicepresidente; un conocimiento selectivo del contenido de la agenda, por parte de los miembros del Gabinete, no así necesariamente de su Director; y una gran capacidad de influencia sobre los temas puestos en su conocimiento.

(57) LABRIOLA alude a los de especialidad, exclusividad y racionalización (*Il Governo...*, *op. cit.*, p. 199).

3. LAS RELACIONES ESPECÍFICAS DE ASESORAMIENTO

Junto a estas dos tareas que configuran la estructura funcional de todo Gabinete de asistencia política y técnica, se produce otro conjunto de relaciones de asesoramiento respecto a las funciones específicas del Presidente y del Vicepresidente. En estas relaciones el papel de cada Departamento varía, pudiendo mantener una relación más estrecha que otros bien con la Presidencia, bien con la Vicepresidencia.

En relación al Presidente, el Gabinete interviene de forma directa en la elaboración de las estrategias de la conducción de la política, ya sea mediante el análisis de diferentes escenarios políticos, ya sea mediante la elaboración de estrategias concretas respecto de determinados asuntos específicos como lo fueron el referéndum sobre la permanencia de España en el seno de la OTAN, sobre la adhesión de España a la Comunidad Europea o la planificación de la primera Presidencia española en el seno de dicha Comunidad, ya sea mediante el impulso de políticas globales como las realizadas con relación al Medio Ambiente, a las Nuevas Tecnologías o a las Grandes Ciudades.

Anualmente, el Gabinete prepara la intervención del Presidente en el debate parlamentario sobre el Estado de la Nación. Esta preparación se concreta tanto en la elaboración de los borradores de discurso inicial como en una simulación de las posibles intervenciones de la oposición, para lo cual se preparan líneas de respuesta y se recopilan los datos que pueden ser de utilidad en el curso del debate. De igual forma se trabaja con relación a otros debates específicos, como los desarrollados en el Senado sobre el Estado de las Autonomías, o los que han tenido lugar sobre Política de Seguridad o Política Comunitaria, o con ocasión de la presentación de una moción de censura. Estas son las únicas ocasiones en las que el Gabinete adquiere un protagonismo en la escena parlamentaria, desplazándose, incluso, parte del Gabinete a la propia Cámara.

Otro aspecto importante en el que se manifiesta la función de asesoramiento es en la preparación de las visitas, entrevistas y viajes del Presidente, en los que frecuentemente, y en función de la importancia de los temas a tratar, hay presente un miembro del Gabinete, que toma nota de los compromisos presidenciales para su posterior transmisión a los órganos ejecutivos del Gobierno.

Finalmente, el Gabinete puede intervenir en asesoramiento especial de problemas puntuales entre distintos Departamentos ministeriales, donde el Presidente cumple una función de arbitraje.

Respecto del Vicepresidente, ya se ha indicado que existe una labor más estrecha en relación a la preparación de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y a los asuntos de Consejo de Mi-

nistros. Esta relación estrecha también se produce en el caso de que el Vicepresidente presida una determinada Comisión Delegada del Gobierno, especialmente con el Departamento más afectado por la materia asignada a dicha Comisión. Del mismo modo, debido al papel de relación con el Grupo Parlamentario del Partido que apoya el Gobierno, que ha asumido la Vicepresidencia, el Gabinete mantiene estrechas relaciones con el Partido, especialmente en lo que se refiere al seguimiento del cumplimiento del programa legislativo del Gobierno en relación con el programa electoral del Partido. Similares relaciones que las descritas respecto al Presidente se producen respecto a los asuntos sometidos a la coordinación del Vicepresidente y a las visitas, entrevistas y viajes que realice.

4. LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

A) *La relación con los Ministerios*

Dos de las funciones específicas atribuidas institucionalmente al Gabinete de la Presidencia tienen que ver, expresamente, con la obtención de información. Además, una de ellas hace referencia, precisamente, al conocimiento de las actividades y planes de actuación de los distintos Departamentos ministeriales. Ahora bien, dentro de la información ministerial, podemos distinguir tres situaciones diferenciadas. Un tipo de información es la que está aparejada a los asuntos semanales que son objeto del Consejo de Ministros. Un segundo tipo de información hace referencia a los planes a medio plazo del propio Ministerio. Finalmente, se puede distinguir la información que el Gabinete reclama para una tarea específica del Presidente o del Vicepresidente. Esta distinción es operativa no sólo por el contenido de dicha información, sino también por la distinta actitud que el Ministerio adopta ante cada una de ellas.

Con relación a los asuntos de Consejo de Ministros, los Ministerios ven en el Gabinete un «enemigo» para sus proyectos. Por ello, se produce una mayor dificultad para el Gabinete en obtener informaciones complementarias de los temas de Consejo, aunque no se pueden descartar envíos masivos de información por parte del Ministerio, pero con la misma intención de soslayar la intervención analítica del Gabinete. Sin embargo, cuando el Presidente o el Vicepresidente asumen una determinada posición política aportada por éste para la modificación de una propuesta ministerial, se produce una colaboración estrecha en la elaboración de la nueva propuesta ante el Consejo de Ministros. No puede prescindirse, por tanto, del tipo de relación personal que se desarrolle entre cada Departamento del Gabinete y cada área

de responsabilidad ministerial. En ocasiones, incluso, el Ministerio puede pretender implicar al Gabinete en sus propios proyectos, invitándole a colaborar en el inicio de la elaboración de las propuestas. Este tipo de colaboración, que es anómalo, sin embargo, debe contar con la aprobación presidencial.

Igual ambivalencia se produce con relación a los planes a medio plazo de los Ministerios. Hay algunos que prefieren mantener estos planes dentro de la mayor reserva posible respecto del Gabinete, hasta que se ha producido una plena elaboración interna. Hay otros que, en cambio, prefieren tener puntualmente informado al Gabinete de los pasos que se van produciendo y de las respuestas de los interlocutores sociales. El Gabinete, por su parte, adopta una postura igualmente diversa, intentando realizar de forma indirecta el seguimiento de los planes de los Ministerios cuando observan una reserva por parte de éstos, y manteniendo un determinado grado de independencia última de criterio, ante actitudes ministeriales de implicación en sus proyectos. En ningún caso tiene sentido la idea, que a veces se difunde, según la cual el Gabinete actuaría como una suerte de «comisario político», sino que se esfuerza en transmitir la legitimidad de su cometido institucional, de servir como aparato de apoyo al proceso de toma de decisiones por parte del Presidente y del Vicepresidente, dentro de la política global del Gobierno.

La situación cambia de forma radical cuando es el Gabinete el que se dirige expresamente a los Ministerios reclamando informaciones concretas, que están directamente relacionadas con tareas específicas del Presidente y del Vicepresidente, como son los debates parlamentarios, las visitas, los viajes o las relaciones con el Partido del Gobierno. Aquí, las respuestas son inmediatas y completas.

La forma ordinaria de relacionarse con los Ministerios es a través de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado, pero ello no es óbice para que se produzca una relación directa con un centro directivo, siempre dando noticia al Gabinete respectivo. También existe un cauce directo de relación con la Administración periférica a través de los Delegados del Gobierno y de los Gobernadores Civiles que aportan una valiosísima información del grado de realización de las políticas gubernamentales en una determinada parte del territorio nacional.

B) *La presencia en órganos institucionales*

Otra importante fuente de información del Gobierno es la que representa la presencia de sus miembros, desde el Director a los Consejeros de los Departamentos sectoriales, en los distintos órganos colegiados del sector público.

Ya se ha dicho anteriormente que el Gabinete no es un órgano de coordinación administrativa, sino de coordinación de la información política, al efecto de traducirla en asesoramiento. Para ello, es fundamental su presencia en los órganos colegiados que desarrollan funciones generales de coordinación, como las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y funciones de coordinación más concretas, como las distintas Comisiones Interministeriales.

Igualmente es fundamental la presencia que asume en los órganos de negociación política del Gobierno con los diferentes agentes políticos y sociales y en los Consejos de Administración de las Empresas Públicas más relevantes para la economía nacional.

Este tipo de presencia, en órganos colegiados de coordinación y de gestión, tiene, no obstante, dos problemas principales. Es obvio, así, que el Gabinete debe hacer una rigurosa selección de estas fuentes directas de información, pues, por su propio volumen, no puede pretender la omnipresencia, ni dar motivo a que pueda manifestarse al Presidente desde fuentes ministeriales un recelo a un exceso de seguimiento por parte del Gabinete, que choque con la responsabilidad propia de los Ministros en la gestión de sus áreas de gobierno.

Otro problema, de características bien diferentes al anterior, es el que se refiere a la forma en que los miembros del Gabinete abordan su propia presencia en dichos órganos colegiados, dado que la razón fundamental de la misma estriba en la obtención de información de lo que en ellos se produce y no en la colaboración en la toma de la decisión final del ente colegiado, por lo que debe asumir el difícil papel, en el terreno de las relaciones personales, de oír y reservarse la valoración de lo que se está presenciando.

C) *La relación con otras entidades públicas y sociales*

En la definición de sus cometidos como receptor de información, en ningún lugar se especifica que sus fuentes estén limitadas al sector público. Por ello, los miembros del Gabinete tienen una normal relación con los responsables de los sectores políticos, económicos, sociales y culturales del país. Estas relaciones, no obstante, están presididas por dos reglas. La primera es una norma deontológica y consiste en no actuar ni hablar en nombre del Presidente ni del Vicepresidente, salvo que exista una instrucción expresa en este sentido. La segunda es una norma de operatividad y se traduce en la necesidad de la plena aportación al seno del Gabinete de la información obtenida. Con la primera se produce una clarificación del papel del Gabinete que no es el de actuar externamente como una prolongación del «poder» del Pre-

sidente o del Vicepresidente, sino la de tener el máximo conocimiento de la situación real de los acontecimientos. Con la segunda se obtiene un aprovechamiento integral de la información, pues aspectos de la misma que no son apreciables para un determinado interlocutor de un área del Gabinete, puede ser la clave para la comprensión de asuntos que son de la incumbencia de otro Departamento sectorial.

5. DOS CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES: LA RELACIÓN EPISTOLAR Y LA INTERDISCIPLINARIEDAD

A) *La relación epistolar*

Una de las características del Gabinete español estriba en el predominio de la relación escrita sobre la relación oral en su labor de asesoramiento. Las entrevistas personales, aun sucediéndose, no son la forma ordinaria de relación entre el Gabinete y el Presidente y el Vicepresidente.

La información y la documentación se transmiten a través de tres documentos básicos: las Carpetas de Consejo de Ministros, las Notas Informativas y los Informes Monográficos. Las Carpetas de Consejo de Ministros son, como bien indica su propia denominación, aquellas que contienen los informes acerca de los asuntos sometidos a dicho órgano colegiado. Informe que, como se ha dicho, está ya normalmente elaborado al tiempo de la reunión de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, de forma que sean ya de utilidad al Vicepresidente para la dirección de esta Comisión. Eventualmente, se puede hacer una adición al informe o una nueva redacción del mismo en función de lo debatido en el seno de la misma.

Las Notas Informativas y los Informes Monográficos se refieren al resto de los asuntos sobre los que se ha requerido asesoramiento por parte del Presidente o del Vicepresidente o que, a juicio del Gabinete, deben ser objeto de su conocimiento. La distinción entre ellos es únicamente cuantitativa. Así, las Notas no deben exceder de diez folios y más allá el documento se convierte en un Informe.

Todos estos documentos están sometidos a dos elementos simbólicos para la identificación visual de su contenido. En primer lugar, cada Departamento del Gabinete tiene atribuido un color, de forma que a simple golpe de vista se pueden identificar, por ejemplo, las materias que pueden ser predominantes en un Consejo de Ministros. Esta identificación de contenidos por materias se complementa por una ulterior calificación cromática sobre los expedientes, adosándoles una pegatina roja, amarilla o verde, en función de los problemas que el asunto conlleva. De esta forma, la mera colocación de los asuntos en la

mesa de trabajo presidencial divididos por su problemática e identificados por materias, transmite una valiosa información de conjunto.

Para facilitar aún más el proceso de toma de decisiones, los documentos van precedidos por una síntesis en la que se explica cuál es la índole del problema, las soluciones posibles y la consecuencia peor y mejor de cada una de las diferentes alternativas posibles. Eventualmente, cuando se mantienen, dentro de distintos Departamentos del Gabinete o aun dentro de un mismo Departamento, diferentes puntos de vista, se hace una advertencia de esta situación y se explica la razón de la distinta óptica con que se contempla el problema. Posteriormente, se hace una motivación de la exposición inicial y, si así se estima conveniente, una remisión a otros informes previos o una indicación de la necesidad de profundizar en un asunto, caso de que se opte por una determinada alternativa. Debido a que cada informe lleva la firma personal de cada asesor y el visto bueno del Director de cada Departamento, se produce una responsabilización de la propia opinión y un indispensable elemento de mantenimiento de la proyección individual dentro de un funcionamiento en equipo tan cerrado al exterior.

Mediante estas técnicas se trata de aplicar al sistema de comunicación documental el criterio general que preside la actuación del Gabinete, esto es, ampliar al máximo la libertad de decisión política del Presidente y del Vicepresidente, una de cuyas manifestaciones es la de que nadie sepa qué decisión ha sido tomada hasta que la autoridad responsable estime oportuno hacerla pública.

B) *La interdisciplinariedad*

No es el objetivo de un Gabinete el obtener la máxima cantidad de información posible de forma indiscriminada. Ello le obligaría a un sistema de organización muy complejo que le haría perder en agilidad, ya que en numerosas ocasiones, que suelen coincidir con temas de gran relevancia, el asesoramiento se tienen que producir en pocos instantes y con la explicación más breve posible.

Lo importante para el Gabinete es el establecimiento de un sistema de selección de la información, al cual ya nos hemos referido y un tratamiento específico de la misma, que es lo que le da el valor añadido que caracterizará la valía y eficacia de cada Gabinete. El elemento fundamental para este valor añadido se lo confiere la interdisciplinariedad con que se contrasta y se analiza la información recibida. Hoy día, cualquier asunto de gobierno suele tener una dimensión económica, una dimensión jurídica, una dimensión internacional, una dimensión social o cultural y una dimensión de imagen pública. De igual manera, no existe una única coherencia interna de los asuntos, sino di-

versas coherencias que tienen sus pros y sus contras. Por ello, de lo que se trata es que el Presidente y el Vicepresidente estén informados de las diferentes facetas de un asunto y de las diversas «verdades» que puede plantear. El éxito del Gabinete no estriba, por tanto, en dar con la solución, ni en identificar la «verdad» mejor. Su éxito estriba, por contra, en no olvidar ninguno de los aspectos del problema y no dejar de identificar alguna de las «verdades» que se pueden proponer con relación a un asunto. Un Gabinete que se empeñase en elaborar el «interés general» por antonomasia, se vería conducido al fracaso, ya que en un Estado social y democrático de Derecho es sabido que el Estado ampara una gran heterogeneidad de intereses sociales, y a lo más que debe llegar un Gabinete de asesoramiento político y técnico es a justificar los valores que amparan los distintos intereses y formular criterios de oportunidad que ayuden a la toma de la decisión por parte del responsable político.

