



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ESTUDIOS BREVES

Recibido: 03-09-2025

Modificado: 01-09-2026

Aceptado: 01-09-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11576>

Páginas: 150-166

Referencia: Casal Oubiña, D. / García Vegas, R. M. / Alda Fernández, M. (2026). De lo simbólico a lo funcional: *The Executive Office* como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 150-166. <https://doi.org/10.24965/reala.11576>

De lo simbólico a lo funcional: *The Executive Office* como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte

From the symbolic to the functional: The Executive Office as an expression of shared power in Northern Ireland

Casal Oubiña, Daniel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

daniel.casal@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador principal del proyecto «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» (CentGob), ref. 2024/SOLCON-138860. Profesor ayudante doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la UCM. Miembro del Grupo de Investigación Emergente en Gobierno, Administración Pública y Estudios Territoriales de la URJC (GAPET). Miembro del Grupo de Innovación Docente en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIDOGAP).

García Vegas, Ricardo Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9805-5410>

ricardo.garcia.vegas@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor contratado doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro del grupo de investigación del proyecto «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» (CentGob), ref. 2024/SOLCON-138860. Coordinador del Grupo Emergente de Innovación Docente en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la URJC (GIDOGAP). Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la UCM y miembro del Grupo de Investigación Emergente en Gobierno, Administración Pública y Estudios Territoriales (GAPET).

Alda Fernández, Mercedes

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>

mercedes.alda@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Vicepresidenta del Grupo R-2 de la Asociación Internacional de Ciencia Política «Climate Security and Planetary Politics». Integrante del Grupo Emergente de Innovación Docente en Gobierno Administración y Políticas Públicas de la URJC (GIDOGAP) así como del Grupo de Alto Rendimiento en Transición Energética y Acción por el Clima Global y Local de la URJC. Investigadora Principal del Proyecto CLIMANET.

RESUMEN

Objetivos: este artículo analiza cómo el modelo de poder compartido establecido por el Acuerdo del Viernes Santo influye en el diseño institucional de The Executive Office (TEO) de Irlanda del Norte. El propósito es determinar en qué medida su configuración administrativa refleja las dinámicas políticas del gobierno dual norirlandés. **Metodología:** se emplea un enfoque cualitativo basado en fuentes institucionales primarias. Se aplican siete categorías analíticas: marco normativo, funciones formales e informales, adscripción orgánica, ubicación física, recursos humanos, recursos presupuestarios y estructura interna. **Resultados:** el estudio muestra que el TEO combina un marco normativo híbrido, una alta complejidad organizativa y una profesionalización significativa. Su estructura refleja la lógica del poder compartido mediante la colegialidad funcional entre el primer ministro y el viceprimer ministro. **Conclusiones:** la rigidez institucional derivada de su origen político, junto con su expansión funcional y la profesionalización de sus cuadros directivos, hacen del TEO un modelo singular de Centro de Gobierno en sistemas descentralizados, reforzando la estabilidad del Ejecutivo norirlandés dentro del marco de gobernanza multinivel.

PALABRAS CLAVE

Centro de Gobierno; Irlanda del Norte; descentralización; gobierno compartido.

ABSTRACT

Objectives: This article examines how the power-sharing model established by the Good Friday Agreement has shaped the institutional design of The Executive Office (TEO) in Northern Ireland. It aims to determine the extent to which its administrative configuration reflects and conditions the political dynamics of Northern Ireland's dual executive. **Methodology:** The study adopts a qualitative approach based on primary institutional sources. Seven analytical categories are applied: legal framework, formal and informal functions, organizational affiliation, physical location, human resources, budgetary resources, and internal structure. **Results:** Findings reveal that the TEO combines a hybrid legal framework, a high level of organizational complexity, and significant administrative professionalization. Its structure reflects the logic of shared power through the collegial functioning of the First Minister and the Deputy First Minister. **Conclusions:** The institutional rigidity derived from its political origins, together with its functional expansion and professionalized administration, makes the TEO a distinctive model of a Center of Government in decentralized systems, reinforcing executive stability within the broader framework of multilevel governance.

KEYWORDS

Centers of Government; Northern Ireland; decentralization; power-sharing executive.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. 2.1. LAS LÍNEAS DE STAFF EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.2. LOS CENTROS DE GOBIERNO. 3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN. 3.1. EL ESTUDIO DEL MARCO NORMATIVO. 3.2. DEFINICIÓN DE FUNCIONES FORMALES. 3.3. EXISTENCIA DE FUNCIONES INFORMALES. 3.4. UBICACIÓN FÍSICA. 3.5. ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA. 3.6. RECURSOS HUMANOS. 3.7. ESTRUCTURA INTERNA. 4. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y ORIGEN DE LA OFICINA EJECUTIVA. 4.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA OFICINA DEL PRIMER MINISTRO DE IRLANDA DEL NORTE. 4.2. LA PROYECCIÓN DEL MODELO DE «GOBIERNO COMPARTIDO» SOBRE EL PODER EJECUTIVO. 5. ANÁLISIS EMPÍRICO. 5.1. MARCO NORMATIVO. 5.2. FUNCIONES FORMALES. 5.3. FUNCIONES INFORMALES. 5.4. SITUACIÓN ESPACIAL DE LA OFICINA EJECUTIVA. 5.5. LA SINGULARIDAD ORGÁNICA DE LA TEO DE IRLANDA DEL NORTE. 5.6. PERSONAL AL SERVICIO DE THE EXECUTIVE OFFICE. 5.7. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA INTERNA DE LA OFICINA EJECUTIVA. 6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. 7. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El 1 de diciembre de 2026 se cumplirá un cuarto de siglo desde la constitución de la Oficina Ejecutiva (The Executive Office, TEO) de Irlanda del Norte, cuya configuración tiene su origen en los Acuerdos del Viernes Santo, la Northern Ireland Act de 1998 (NIA) y la Ordenanza de Departamentos del Gobierno de 1999.

La normalización política y la pacificación de Irlanda del Norte se enmarcan en el proceso de *Devolution* iniciado en 1997 por el Gobierno laborista de Tony Blair para la recuperación del autogobierno por parte de las naciones constituyentes del Reino Unido (Guibernau, 2010, p. 56). El caso específico norirlandés tiene su origen en el proceso de diálogo iniciado por los diferentes actores políticos del territorio bajo el auspicio de los gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda y el respaldo de los Estados Unidos. Firmados los acuerdos el día 10 de abril de 1998 y ratificados en referéndum el 23 de mayo de ese mismo año, el texto deroga las normas previas de autogobierno de 1920 y 1973 y plantea la configuración de un sistema político de naturaleza parlamentaria y consociativa (Lijphart, 2012) que tiene su clave de bóveda en el gobierno compartido entre las comunidades católica (nacionalista irlandesa) y protestante (unionista británica) y que se sustenta en tres pilares: reconocimiento del pluralismo, Ejecutivo dual y capacidad competencial.

El primer eje de los Acuerdos del Viernes Santo plantea un modelo representativo que tiene en la Asamblea de Irlanda del Norte al órgano central del sistema. El legislativo es elegido mediante un procedimiento de sistema de voto único transferible de representación proporcional (VUT-RP) que, por un lado, permite la correcta traducción de los sufragios en escaños, evitando mayorías artificiales. El segundo pilar se asienta en la necesidad de conformar un Ejecutivo que represente a las dos comunidades existentes en el territorio (Mantilla, 2014, p. 3) a partir de la negación de capacidad negociadora a los actores políticos (Wilford y Wilson, 2001, p. 71; McCaffrey, 2010, p. 2). De este modo, la sección 16C de la NIA señala que el primer ministro recae en el líder del partido más grande de la Asamblea, mientras que su viceprimer ministro es el máximo dirigente del partido más grande correspondiente a la otra comunidad. Este mismo precepto indica que el resto de los miembros del gabinete se determinarán a partir de la distribución de asientos para cada partido conforme al sistema d'Hondt.

En último término, el modelo institucional de Irlanda del Norte se asienta en el reconocimiento de capacidades competenciales en materias centrales como son los servicios sociales, el desarrollo económico, la educación y, sobre todo, la seguridad con la gestión directa del gobierno autónomo del *Police Service of Northern Ireland*, fundado en el año 2000 tras la disolución de la Real Policía del Ulster, que era un cuerpo de seguridad asociado con la comunidad protestante y la represión de los derechos civiles de los nacionalistas y católicos.

La configuración de este modelo es especialmente peculiar en lo que se refiere al liderazgo gubernamental, puesto que la sección 16C de la NIA no solo define en qué personas recaen los cargos de primer y viceprimer ministro, sino que además establece que ambos cargos colideran el Gobierno, actúan como portavoces cualificados del mismo ante el poder legislativo, coordinan de forma conjunta a los diferentes ministerios y son los responsables de fijar la posición de las instituciones del territorio.

Por tanto, la pregunta principal de investigación de este artículo es conocer cómo influye el modelo de poder compartido en el diseño del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte; para responderla, el artículo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se plantean las bases teóricas del artículo sobre el estudio de dos dimensiones: las líneas de *staff* en la Administración pública y los elementos teórico-conceptuales que desarrollan los Centros de Gobierno.

En segundo término, se aborda el diseño metodológico de la investigación, vinculado al Proyecto de Investigación «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» financiado en la Convocatoria Impulso del Programa Propio de la Universidad Rey Juan Carlos (referencia: 2024/SOLCON-138860) y del que Irlanda del Norte constituye un estudio de caso, y que se basa en el análisis de siete dimensiones analíticas: marco normativo, altura de su titular, estructura interna, funciones formales, funciones informales, adscripción orgánica y ubicación física.

La tercera parte del artículo presenta y discute los principales resultados de la investigación, partiendo de un planteamiento contextual respecto del surgimiento de la estructura de apoyo al jefe del Gobierno de Irlanda del Norte. En último lugar, se exponen y plantean las principales conclusiones extraídas de esta investigación, al tiempo que se plantean las diferentes líneas de investigación futuras.

2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1. Las líneas de *staff* en la Administración pública

La organización de la acción pública ha estado históricamente marcada por la división de funciones y por la especialización administrativa. La literatura clásica sobre gestión y Ciencia de la Administración identifica distintos ejes que estructuran el funcionamiento de las organizaciones públicas: la jerarquía y la divisionalización (Criado Grande, 2009, p. 2), los sistemas de coordinación y control (Mintzberg, 1999, p. 183), la

configuración de puestos de trabajo (Gorriti, 2007, p. 203) o la provisión de servicios sectoriales o comunes (Ramíó, 2016, p. 45). Sobre estas bases, se conforman unidades que disponen de capacidades materiales, humanas y presupuestarias para desarrollar sus funciones de manera eficaz.

El estudio de las organizaciones públicas distingue tradicionalmente entre unidades de línea o de mando y unidades de asesoramiento o *staff*. Las primeras se orientan a la ejecución directa de funciones ejecutivas en su ámbito específico, mientras que las segundas cumplen un papel de apoyo: analizan y procesan información con el objetivo de asesorar a quienes toman las decisiones estratégicas. En el ámbito gubernamental, los gabinetes y oficinas inmediatas de los titulares del Ejecutivo constituyen ejemplos paradigmáticos de estas unidades de *staff*, cuya finalidad es brindar asistencia política y administrativa de manera directa y especializada (Gutiérrez Vicén, 2004, p. 127).

Ahora bien, el desarrollo del Estado contemporáneo ha desdibujado en parte esta división clásica. Según Whipple (2017), los gabinetes que en origen funcionaban como oficinas privadas de los jefes de gobierno (encargadas de tareas de asesoría política básica como la comunicación, las relaciones parlamentarias o el protocolo) evolucionaron hacia estructuras híbridas, dotadas de mayores recursos y con un peso creciente en la coordinación de políticas públicas. Factores como la expansión del Estado del bienestar, la intensificación de las relaciones intergubernamentales y la necesidad de gestionar estratégicamente políticas en contextos de riesgo e incertidumbre impulsaron esta transformación hacia agencias centrales de gobierno que trascienden la lógica dicotómica entre línea y *staff*.

Sin embargo, la literatura advierte también sobre limitaciones persistentes. Arenilla (2017, p. 314) subraya la tendencia reactiva de las Administraciones públicas, poco proclives a institucionalizar mecanismos de aprendizaje organizativo. Así, los gabinetes y oficinas del Ejecutivo suelen suplir la carencia de estructuras permanentes dedicadas a la planificación estratégica, la priorización de objetivos o la alineación de recursos. Algo similar ocurre con las denominadas unidades de políticas públicas, que en muchos casos o bien no existen en todos los niveles administrativos o, cuando existen, se encuentran insuficientemente integradas en los órganos de decisión y carecen de recursos para cumplir sus funciones (Arenilla, 2014, p. 159).

Por tanto, las unidades de *staff* cumplen una función esencial de apoyo y asesoramiento, pero en la práctica se han visto tensionadas por la expansión del papel de los gobiernos modernos. Esto ha llevado a la creación de instancias que, si bien heredan la lógica asesora, asumen al mismo tiempo tareas de coordinación estratégica, supervisión de políticas y conducción política: los Centros de Gobierno.

2.2. Los Centros de Gobierno

Un Centro de Gobierno (CoG) se define como una unidad que presta asesoramiento y apoyo directo al titular del poder ejecutivo y a su estructura ministerial (Lanzaro, 2018; OCDE, 2015, p. 3). Órganos que nacieron, inicialmente, como oficinas privadas al servicio del jefe de gobierno, han ido evolucionando hacia instancias activas no solo en el asesoramiento, sino en la decisión, planificación estratégica, liderazgo interdepartamental, así como en la provisión de inteligencia política en tiempo real (OCDE, 2015, p. 7).

Su relevancia se vincula con varias dinámicas: en primer lugar, una marcada tendencia hacia la presidencialización del poder ejecutivo, fenómeno que se da tanto en modelos presidencialistas como parlamentarios (Picarella, 2009, p. 516; Heffernan, 2003; Poguntke y Webb, 2005). En segundo lugar, con la necesidad de articular mecanismos de coordinación interdepartamental, frente a la creciente fragmentación de ministerios y agencias (Rhodes y Tiernan, 2014) o los procesos de descentralización política. Y, en tercer lugar, con el fortalecimiento de la dimensión estratégica del Ejecutivo en contextos caracterizados por la incertidumbre y la crisis, lo que ha colocado al CoG en un lugar central para la toma de decisiones rápidas y consistentes (Whipple, 2017, p. 278).

De acuerdo con la OCDE, las funciones prioritarias de los Centros de Gobierno en la mayoría de los países se agrupan en cuatro ámbitos principales: primeramente, el apoyo al proceso decisorio del jefe de gobierno y/o el gabinete, combinando asesoramiento político y técnico; en segundo término, la coordinación de políticas entre ministerios, especialmente en estrategias transversales; en tercer lugar, el seguimiento de la implementación de las políticas gubernamentales y corrección de desvíos y, finalmente, la planificación estratégica, orientada a mantener la coherencia del programa de gobierno en el tiempo (OCDE, 2015, p. 16).

Estas tareas se ven, adicionalmente, complementadas por funciones de estrategia mediática y coordinación de la comunicación, gestión de las relaciones con el poder legislativo o el liderazgo en procesos de reforma administrativa. Si bien su tamaño es escaso y, a nivel nacional, apenas suponen menos del 0,1 % del

empleo público de los países occidentales (OCDE, 2015, p. 13), su relevancia es decisiva para el conjunto de la acción de gobierno. Según Bach y Hustedt (2023), su fortaleza reside en su capacidad de liderazgo político, su poder de convocatoria y su función de mediación entre intereses divergentes.

En perspectiva comparada, los Centros de Gobierno se presentan como un elemento esencial de los sistemas de gobernanza contemporáneos. Al asegurar la calidad del proceso decisorio, promover la coherencia interdepartamental y reforzar la capacidad estratégica del Ejecutivo, constituyen un puente entre la lógica del *staff* asesor y la necesidad de dotar de dirección unitaria a la acción gubernamental. De ahí que la investigación académica haya dejado de considerarlos meros gabinetes auxiliares para reconocerlos como estructuras nucleares del poder ejecutivo, cuyo análisis resulta fundamental tanto a nivel nacional como subnacional, en especial en Estados descentralizados donde buena parte de las políticas públicas se diseñan y ejecutan fuera del nivel central.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Como se indicó en el epígrafe introductorio, la pregunta principal de investigación consiste en conocer cómo influye el modelo de «Gobierno Compartido» en el diseño del Centro de Gobierno. Por tanto, el objetivo principal de la investigación se centra en analizar si existe la relación entre las estructuras administrativas encargadas de prestar soporte a los procesos decisionales de los Ejecutivos y las dinámicas político-institucionales que se generan en los procesos de acceso al autogobierno. Este enfoque resulta analíticamente relevante porque posibilita identificar hasta qué punto la organización administrativa del Centro de Gobierno refleja y condiciona las lógicas políticas derivadas del gobierno compartido. Mientras que como objetivos específicos están el análisis de los Centros de Gobierno a nivel subnacional y la validación del marco analítico propuesto como herramienta replicable en el estudio del diseño institucional de jefaturas ejecutivas descentralizadas.

Para responder a la pregunta de investigación y abordar los objetivos principal y específico, el artículo se basa en una metodología eminentemente cualitativa que combina el empleo de fuentes directas de la Administración norirlandesa, facilitadas durante el trabajo de campo del Proyecto de Investigación.

Además, esta investigación pretende abordar el conocimiento de ocho aspectos centrales sobre *The Executive Office*: funciones y responsabilidades claves asignadas al Centro de Gobierno; funciones informales; tamaño y estructura: a partir del estudio de la evolución de sus medios personales y materiales; capacidades presupuestarias; personal directivo; planificación estratégica; liderazgo político y vinculación con los partidos políticos. Para ello se han definido siete categorías analíticas (empleadas en el Proyecto CentGov) que se resumen en la tabla 1.

TABLA 1. DISEÑO DE CATEGORÍAS ANALÍTICAS

Categoría	Indicador	Características
<i>Marco normativo</i>	Tipo de norma que da cobertura al Centro de Gobierno	Permite evaluar la flexibilidad o rigidez en la configuración.
<i>Funciones formales</i>	Funciones del Centro de Gobierno	Sirve para medir si desde la jefatura de gobierno se controlan todas las funciones clave de un CoG.
<i>Funciones informales</i>	Funciones no previstas expresamente	Sirve para determinar si el Centro de Gobierno asume capacidades adicionales.
<i>Ubicación física</i>	Coincidencia del espacio físico del CoG con la jefatura de gobierno	Permite ver la distancia o cercanía entre quien lidera el gobierno y sus órganos de apoyo.
<i>Adscripción orgánica</i>	Dependencia formal dentro de la estructura del poder ejecutivo	Permite identificar si la organización formal responde a un modelo de despacho de dependencia directa o franquicia cuando se asocia a otro departamento diferente de la jefatura del gobierno.

Categoría	Indicador	Características
<i>Recursos Humanos</i>	Empleados públicos y tipo de relación laboral	Es un elemento clave para comprender si las funciones del Centro de Gobierno se desarrollan por personal político o profesional y la altura de sus responsables.
<i>Recursos presupuestarios</i>	Presupuesto	Analiza los recursos económicos a disposición del Centro de Gobierno.
<i>Estructura interna</i>	Unidades	Permiten estudiar si el CoG divide a sus empleados en grupos para el desarrollo de funciones determinadas y la altura de los mismos.

Fuente: elaboración propia.

3.1. El estudio del marco normativo

La primera de las categorías analíticas se centra en el marco normativo que da cobertura a la existencia y organización de *The Executive Office*. Su análisis constituye un aspecto crucial para comprender el grado de flexibilidad que puede tener un Centro de Gobierno. De este modo, cuando la regulación es reglamentaria, su transformación es más sencilla, mientras que si es híbrida y combina varios tipos de normas, el proceso de cambio es más complejo.

TABLA 2. CODIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

Tipo de marco normativo	Código
Circular u ordenanza administrativa	1
Reglamento	2
Ley	3
Híbrido (combina una norma legal con otro tipo de disposición administrativa)	4

Fuente: elaboración propia.

La transformación del marco normativo define una escala 1-4 en la que las disposiciones administrativas de rango inferior al reglamento se sitúan en un extremo de mayor flexibilidad, mientras que la combinación de una norma legal con otro tipo de disposiciones administrativas se sitúa en una posición de mayor rigidez sobre el CoG.

3.2. Definición de funciones formales

El estudio de las funciones formales se asienta sobre el cumplimiento formal por parte de *The Executive Office* de las funciones tradicionales que se consideran que forman parte de un Centro de Gobierno.

TABLA 3. FUNCIONES FORMALES, SÍNTESIS Y CODIFICACIÓN

Función	Síntesis
<i>Asistencia directa</i>	Facilitar el ejercicio de la dirección política y administrativa por parte del jefe de gobierno.
<i>Asesoramiento estratégico</i>	Facilitar el proceso de toma de decisiones.
<i>Apoyo administrativo</i>	Función de secretaría particular del jefe de gobierno.

Función	Síntesis
<i>Comunicación</i>	Diseño e implementación de la política de comunicación del Ejecutivo.
<i>Protocolo</i>	Posicionamiento ceremonial, simbólico e institucional de la jefatura de gobierno.
<i>Secretariado del Gobierno</i>	Tramitación de las iniciativas políticas, administrativas y jurídicas que se van a adoptar por el Ejecutivo.
<i>Relaciones con el órgano representativo</i>	Tramitación de las iniciativas normativas, de control e impulso político que desarrolla el órgano representativo.
<i>Relaciones intergubernamentales</i>	Representación del Gobierno ante otros niveles gubernamentales internos o externos.

Fuente: elaboración propia.

Para la medición del cumplimiento de funciones de un CoG, se estudia qué porcentaje tiene asignado de forma expresa la Oficina Ejecutiva de Irlanda del Norte.

3.3. Existencia de funciones informales

La tercera de las categorías analíticas se centra en el desarrollo de funciones por parte de la TEO que expresamente no tiene atribuidas. En este caso, el estudio de esta categoría se centra en la información facilitada por fuentes directas de la Administración norirlandesa.

3.4. Ubicación física

Constituye un elemento crucial para determinar el grado de cercanía que tiene un Centro de Gobierno con el titular del poder ejecutivo, ya que dicha proximidad se puede observar analizando la ubicación física y organizativa del CoG en relación con los máximos responsables del Ejecutivo.

En el caso de Irlanda del Norte, esta distancia se mide evaluando si existe coincidencia o integración entre la sede de la TEO y los despachos del *First Minister* y el *Deputy First Minister*. Cuando ambas figuras ejercen sus funciones desde la misma estructura institucional y comparten los recursos y espacios del CoG, puede inferirse un mayor grado de cercanía operativa y estratégica, lo cual facilita la articulación de directrices comunes y fortalece el liderazgo del gobierno en su conjunto.

3.5. Adscripción orgánica

El interés por la adscripción orgánica directa o indirecta del CoG radica en su valor como indicador del nivel de autoridad y capacidad de influencia que posee dentro del entramado gubernamental. Una adscripción directa revela una vinculación jerárquica inmediata que permite al CoG actuar con mayor peso político y con acceso privilegiado a los procesos de toma de decisiones.

Por el contrario, una adscripción indirecta, por ejemplo, a través de un ministerio o una secretaría subordinada, puede limitar su margen de acción, debilitar su capacidad de coordinación interdepartamental y reducir su papel en la definición estratégica del gobierno. Por ello, el tipo de dependencia orgánica constituye una categoría analítica clave para evaluar el poder real del CoG y su papel como núcleo del liderazgo ejecutivo.

3.6. Recursos humanos

La sexta de las categorías analíticas se centra en los recursos humanos. Por un lado, el estudio del número de empleados públicos y el tipo de relación laboral que mantienen con el Centro de Gobierno es un factor fundamental para poder distinguir si las tareas del mismo están en manos de personal de confianza política (lo cual reflejaría una orientación coyuntural y partidista) o empleados públicos profesionales (lo que denotaría una lógica más técnica, estable y burocrática). Este análisis se centra en el número de puestos de trabajo existentes y el porcentaje de personal que se encuadra en tres categorías: permanentes (empleados públicos de carrera), eventuales (personal de designación política) y otro tipo de personal.

De otro, el estudio del rango administrativo de los responsables del Centro de Gobierno constituye un factor que permite valorar su «altura» dentro de la estructura administrativa de la que forma parte y, por tanto, su capacidad de interlocución con otros departamentos.

TABLA 4. CODIFICACIÓN DE LA ALTURA

Altura del responsable del CoG	Código
<i>Subdirección General</i>	1
<i>Dirección General</i>	2
<i>Subsecretario</i>	3
<i>Ministro</i>	4

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el estudio de la altura define cuatro posibles rangos que van desde el de subdirector general o equivalente (1) hasta el rango ministerial (4). Una altura elevada otorga al responsable del CoG una mayor capacidad operativa y de interlocución, mientras que, si la altura es baja, se entiende más como una figura de apoyo que como un directivo.

3.7. Estructura interna

El estudio de la estructura interna de un Centro de Gobierno permite identificar cómo se organiza funcionalmente el núcleo del poder ejecutivo. Analizar si cuenta con distintas unidades especializadas (por ejemplo, en planificación de políticas, análisis legislativo, relaciones intergubernamentales o comunicación) ofrece una visión clara de su grado de complejidad organizativa y de su capacidad para asumir funciones múltiples de forma eficiente. La existencia de divisiones internas revela un diseño institucional más profesionalizado, orientado a distribuir el trabajo en función de áreas temáticas o procesos clave, lo que contribuye a mejorar la calidad técnica y política del apoyo que el CoG brinda al liderazgo ejecutivo.

Además, una dimensión fundamental de este análisis radica en examinar la altura administrativa de los responsables de cada una de estas unidades sobre los mismos parámetros definidos en la tabla 4. Esta categoría no solo refleja el nivel jerárquico de quienes lideran los distintos grupos funcionales, sino también su capacidad de interlocución con otros actores gubernamentales. Unidades dirigidas por responsables de bajo rango (como subdirectores generales) tienden a cumplir funciones más técnicas o de apoyo operativo, mientras que aquellas encabezadas por directores generales, subsecretarios o incluso ministros pueden ejercer un papel más influyente en el diseño de políticas y en la articulación del gobierno. Por tanto, la altura de los responsables internos no solo permite valorar el peso de cada unidad, sino que también actúa como un indicador indirecto del poder, autonomía y relevancia estratégica que tiene el Centro de Gobierno en su conjunto dentro de la arquitectura institucional del Ejecutivo.

4. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y ORIGEN DE LA OFICINA EJECUTIVA

4.1. Historia y evolución de la Oficina del Primer Ministro de Irlanda del Norte

Para poder comprender cómo se configura la jefatura de gobierno en Irlanda del Norte, es necesario comprender el acceso al autogobierno. En 1922, la vieja reivindicación del nacionalismo irlandés de independizarse del Reino Unido se cumplió parcialmente con la firma del Tratado Angloirlandés tras las negociaciones entre la delegación del gobierno clandestino de la República Irlandesa (liderada por Arthur Griffith y Michael Collins) y la representación del gabinete británico encabezada por el primer ministro, David Lloyd-George, y su ministro para las Colonias, Winston Churchill.

La nueva entidad política, denominada Estado Libre Irlandés, gozaba de soberanía y, como los restantes dominios del Imperio británico, mantenía un vínculo de lealtad con la Corona y el Parlamento de Westminster. Un gobernador general representaba al monarca y un gobierno responsable ante el Parlamento ejercía el poder ejecutivo. Este nuevo estatus territorial para Irlanda se topó con dos problemas.

En primer lugar, el de la forma de Estado, el nacionalismo irlandés como doctrina ideológica se caracteriza por un proceso de fuerte radicalización durante el siglo XIX (Jackson, 1999; Bew, 2007). Inicialmente, fue dominado por el Partido Parlamentario Irlandés, de tendencia moderada, que defendía un autogobierno limitado para la isla sin romper los vínculos con el Reino Unido. Sin embargo, desde 1858 se comienza a radicalizar con la fundación, primero de la Hermandad Republicana Irlandesa (IRB) de orientación feniana, que defendía la independencia, la ruptura y la reivindicación de las características lingüísticas y religiosas propias del pueblo irlandés (Ryan, 1967, p. 317), y segundo con la creación en 1905 del Sinn Féin (SF), que, como señala Garvin (1987, p. 29), nace con la finalidad de dotar al nacionalismo de un movimiento político de orientación republicana que posteriormente se verá respaldado por un grupo paramilitar (los Voluntarios Irlandeses) y una organización armada (el Ejército Republicano Irlandés –IRA–). Esta tensión entre el nuevo Estado Libre Irlandés y su forma de gobierno desencadenó una guerra civil (1922-1923) entre las facciones partidarias y detractoras del Tratado, que supuso la descomposición del SF y el nacimiento de dos nuevos partidos (Fine Gael y Fianna Fail) que dominaron la vida política del país durante las décadas siguientes.

La segunda situación crítica se vinculó a la posición del territorio del Ulster, situado en la parte norte de la isla de Irlanda. De mayoría social protestante (Villaverde Rivero, 2020, p. 147), fue constituido como una entidad autónoma en 1920 con la Ireland Act, que proyectaba la división de la isla en dos entidades, una unionista en el norte y otra de mayoría católica en el sur. En 1921, Irlanda del Norte ya había elegido su propio parlamento bicameral (integrado por la Cámara de los Comunes y el Senado) y, por tanto, fue inicialmente excluida del Tratado Angloirlandés.

Inicialmente, no se contemplaba que Irlanda del Norte contase con su propio jefe de gobierno, sin embargo, el 7 de junio de 1921, el teniente gobernador de Irlanda del Norte (James Hamilton) designó a James Craig, líder del Partido Unionista del Ulster (UUP), como primer ministro, dotándole de una estructura propia denominada Departamento del primer ministro (Ward, 1994, p. 111).

TABLA 5. PRIMEROS MINISTROS DE IRLANDA DEL NORTE Y GABINETES, 1921-1972 (POR PARTIDO POLÍTICO)

Primer ministro	Años de mandato	Partido político	Partidos en el gabinete
<i>James Craig</i>	1921-1940	UUP	UUP
<i>John Miller Andrews</i>	1940-1943	UUP	UUP y Partido Laborista de Irlanda del Norte
<i>Basil Brooke</i>	1943-1963	UUP	UUP
<i>Terence O'Neill</i>	1963-1969	UUP	UUP
<i>James Chichester-Clark</i>	1969-1971	UUP	UUP
<i>Brian Faulkner</i>	1971-1972	UUP	UUP

Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver en la tabla 5, todos los jefes de gobierno y sus equipos ministeriales fueron de orientación unionista. Según McAuley (2013, p. 36), esto se explica por la promoción sistemática del UUP de una política de discriminación de la minoría católica, así como de la manipulación de circunscripciones electorales con la finalidad de evitar la presencia de republicanos en el Parlamento de Stormont.

Esta situación comienza a tener serios problemas hacia finales de la década de 1960. En este momento, como señalan Bew *et al.* (2002, p. 184) y Neuheiser y Wolff (2004, p. 46), comienzan a organizarse movimientos por los derechos civiles y el nacionalismo se reorganiza, la rama moderada a través del Partido Socialdemócrata y Laborista (SLDP) y los sectores radicales en la reactivación de la violencia del IRA (Cochrane, 2013, p. 95). La polarización también llega a las filas unionistas, donde sectores radicales constituyen el Partido Democrático Unionista (DUP) que respalda la actuación de grupos armados.

En este contexto y ante los intentos fallidos, por parte de los gobiernos británico e irlandés, de promover una salida dialogada al conflicto en los Acuerdos de Sunningdale, que ya planteaban un modelo de gobierno compartido, que no fue aceptado ni por el IRA, y su brazo político, el Sinn Féin, ni por el DUP, ni por los grupos violentos unionistas, en 1973 tuvo lugar la disolución de las instituciones de autogobierno de Irlanda del Norte y la asunción por parte del Gobierno del Reino Unido.

4.2. La proyección del modelo de «gobierno compartido» sobre el poder ejecutivo

El sistema institucional de Irlanda del Norte nace de los Acuerdos del Viernes Santo, que abordan las tres cuestiones críticas de la historia política del Ulster. En primer lugar, define un estatus territorial, inicialmente indefinido respecto a la pertenencia al Reino Unido, pero que puede verse alterado si así lo decide una mayoría clara de la población a través de un referéndum cuya convocatoria recae de forma exclusiva en el secretario para Irlanda del Norte del Gobierno británico, una vez evaluada la voluntad de la Asamblea de Irlanda del Norte (Mitchell, 2015, p. 32).

La segunda cuestión que se resuelve, como se ha señalado en la introducción, es la de la representatividad, que se articula a través de un sistema de configuración parlamentaria unicameral de naturaleza consociativa y proporcional, que facilita la correcta traducción de los votos en escaños para permitir la representación de ambas comunidades en el legislativo.

El tercer elemento que define el sistema político norirlandés se vincula con los procesos de toma de decisiones que se canalizan mediante el modelo de «gobierno compartido» y que entrecruza los dos anteriores, ya que se vincula con la territorialidad y la representación parlamentaria en la búsqueda de consensos cruzados (Horowitz, 2002, p. 346). La NIA establece que, una vez constituida la Asamblea de Irlanda del Norte, cada uno de sus miembros debe declararse «nacionalista», «unionista» u «otros». Entre 1999 y 2006, este era un elemento clave, dado que el bloque mayoritario elegía al primer ministro y el minoritario a su viceprimer ministro en un procedimiento denominado votación intracomunitaria.

Desde 2006, la reforma de la sección 16C de la NIA define que el puesto de primer ministro le corresponda al partido con más miembros en la Asamblea, mientras que el de viceprimer ministro sea para el partido más grande correspondiente a la otra comunidad. Para evitar situaciones de bloqueos y vetos cruzados, el resto de miembros del gobierno se designan mediante la aplicación del sistema d'Hondt para definir cuántos asientos le corresponden a cada uno de los partidos que conforman la coalición.

La sección 20 de la NIA establece que ambas figuras se sitúan en un plano de igualdad, puesto que son los responsables de la coordinación interdepartamental, de la definición de las directrices de la política gubernamental, de las relaciones con el poder legislativo o de la representación exterior (McCaffrey, 2010, p. 2). Esta configuración institucional, basada en la igualdad sustantiva entre el *First Minister* y el *Deputy First Minister*, justifica plenamente la existencia de un departamento compartido entre ambos. La imposibilidad de que uno prevalezca jerárquicamente sobre el otro obligó a estructurar un único órgano administrativo que permitiese ejercer de forma coordinada y conjunta las competencias que la ley les atribuye. De este modo, se evita que se dupliquen estructuras, se refuerza la lógica del poder compartido y se garantiza que las decisiones estratégicas del Ejecutivo reflejen el consenso entre las principales comunidades políticas de Irlanda del Norte.

Este modelo se completa con la Ordenanza de Departamentos de 1999 que crea la denominada *First Minister* y el *Deputy First Minister* cuando asumen ambos puestos David Trimble (UUP) y Seamus Malon (SDLP) y que cambiará su denominación por The Executive Office en 2016 como consecuencia de los Acuerdos de Stormont con la finalidad de proyectar un mayor carácter consociativo e intracomunitario en la dirección del poder ejecutivo.

5. ANÁLISIS EMPÍRICO

5.1. Marco normativo

La Oficina Ejecutiva de Irlanda del Norte tiene una doble regulación. Por un lado, la sección 20 de la NIA determina la posición conjunta del *First Minister* y el *Deputy First Minister* en materia de coordinación y liderazgo gubernamental, al tiempo que les otorga la copresidencia del Comité Ejecutivo que reúne a los integrantes del equipo ministerial («The First Minister and the deputy First Minister shall be chairmen of the Committee»). De este precepto se infiere que la jefatura del poder ejecutivo de Irlanda del Norte es colegiada y requiere de una estructura de coordinación.

De este texto no se deduce que ambos cargos públicos deban compartir departamento, sin embargo, la normativa de desarrollo contemplada en la Ordenanza de Departamentos, elaborada un año después de la aprobación de la NIA, establece en su art. 3 que el ministro principal y el viceprimer ministro conformarán un único departamento compartido.

Por lo tanto, se puede señalar que el marco normativo con el que cuenta la TEO de Irlanda del Norte es de naturaleza híbrida y combina dos tipos de normas: por un lado, una de naturaleza cuasiconstitucional como es

el Northern Ireland Act de 1998, y de otro modo, una de rango legal como es la Ordenanza de Departamentos de 1999, reformada en 2016. En apariencia, este cuadro legal permitiría combinar la garantía institucional del CoG junto a una cierta flexibilidad en lo relativo a su organización interna, sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto la NIA como la Ordenanza y su reforma son el resultado de pactos entre actores políticos unionistas y republicanos (Good Friday Agreement de 1998 y Acuerdos de Stormont de 2016) y, en consecuencia, la reforma de cualquiera de ellas requiere de un amplio y difícil consenso entre las diferentes comunidades.

5.2. Funciones formales

Como se ha señalado en el marco metodológico de esta investigación, la segunda de las categorías analíticas tiene que ver con las capacidades funcionales que, de manera formal, tiene asignada *The Executive Office*. Este estudio ha tomado como parámetro las competencias que se entienden que forman parte de cualquier CoG: asistencia directa, asesoramiento estratégico, apoyo administrativo, comunicación, protocolo, secretariado del gobierno, relaciones con el órgano representativo y relaciones intergubernamentales.

TABLA 6. CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A UN CoG

Entidad	Irlanda del Norte
<i>Asistencia</i>	X
<i>Asesoramiento estratégico</i>	X
<i>Apoyo administrativo</i>	X
<i>Comunicación</i>	X
<i>Protocolo</i>	X
<i>Secretariado del Gobierno</i>	X
<i>Relaciones con el órgano representativo</i>	X
<i>Relaciones intergubernamentales</i>	X
<i>Responsabilidades de gestión directa</i>	X

Fuente: elaboración propia a partir de la NIA, la Ordenanza de Departamentos, TEO (2025a).

Como muestra la tabla 6, la TEO ha venido desarrollando desde su conformación en 1998 el conjunto de funciones propias de un Centro de Gobierno. De este modo, es el responsable de la asistencia inmediata y el apoyo administrativo al *First Minister* y al *Deputy First Minister*, a quienes a su vez les asesora en los procesos de toma decisionales, los cuales formaliza ejerciendo la función de secretariado del gobierno. Además, tiene encomendada la función de gestionar la comunicación gubernamental y su simbolización a través del protocolo y es la unidad del gobierno responsable de las relaciones con la Asamblea de Irlanda del Norte, así como con el Gobierno británico, los gobiernos de Escocia y Gales, así como con la Unión Europea y la representación en diversos países como China o Estados Unidos.

Adicionalmente, *The Executive Office* asume funciones de gestión directa en áreas clave de intervención social y comunitaria. En este sentido, gestiona de forma directa las políticas de apoyo a refugiados y asilados, la igualdad racial, la promoción de relaciones comunitarias y el reconocimiento de identidades culturales y de género. Asimismo, desarrolla actuaciones dirigidas a la regeneración urbana en barrios vulnerables y administra los servicios corporativos y financieros internos del Ejecutivo, reforzando así tanto la cohesión social como el funcionamiento operativo del gobierno autónomo.

5.3. Funciones informales

A partir de la definición de las funciones formales, la tercera de las cuestiones que se estudian en la presente investigación se vincula con la identificación de funciones que no se encuentran expresamente atribuidas a la TEO.

En este sentido, la investigación ha determinado la existencia de funciones informales que, sin estar asignadas de forma clara por ninguna norma, se vienen realizando por *The Executive Office* desde 1998. De acuerdo con los documentos institucionales de la TEO, esta actúa como un centro de referencia y articulación entre departamentos, emitiendo directrices que, si bien carecen de valor normativo formal, son habitualmente aceptadas como orientaciones operativas por parte de los cuerpos directivos y del personal público que opera por debajo del nivel ministerial. De este modo, y tal como se desprende de la práctica administrativa observada desde 1998, *The Executive Office* ha asumido informalmente la función de coordinación del personal público de los diferentes departamentos, consolidando un rol de liderazgo funcional que trasciende sus atribuciones legales expresas. Esta capacidad de influencia, ejercida a través de mecanismos suaves de coordinación, ilustra cómo las dinámicas institucionales pueden moldear el alcance real de una oficina ejecutiva más allá de sus límites formales.

5.4. Situación espacial de la Oficina Ejecutiva

La proximidad física y organizativa entre un Centro de Gobierno y el titular del poder ejecutivo es una categoría analítica esencial para comprender el grado de centralización y capacidad de coordinación de dicho centro. Esta cercanía no solo permite una mayor fluidez en la comunicación, sino que también refuerza la autoridad simbólica y operativa del CoG en la arquitectura gubernamental. En este sentido, la ubicación compartida entre las principales autoridades del Ejecutivo y el órgano encargado de coordinar la acción gubernamental puede ser indicativa de una estructura integrada, orientada a la cohesión estratégica y la toma de decisiones conjunta.

En el caso de Irlanda del Norte, esta cercanía se materializa en el hecho de que *The Executive Office* se encuentra instalada en el castillo de Stormont, en Belfast, un edificio emblemático que funciona como sede institucional del poder ejecutivo norirlandés. En este mismo recinto tienen sus despachos el *First Minister* y el *Deputy First Minister*, lo que favorece una intensa interacción diaria entre ambos líderes y el equipo técnico de la TEO.

5.5. La singularidad orgánica de la TEO de Irlanda del Norte

La adscripción orgánica de un Centro de Gobierno no solo define su lugar dentro del organigrama administrativo, sino que determina en gran medida su capacidad de incidir en la formulación de políticas, en la coordinación entre ministerios y en la supervisión de la acción gubernamental. Cuanto más estrecha es su vinculación con la jefatura del poder ejecutivo, mayores son sus prerrogativas y posibilidades de intervención en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, cuando el CoG se encuentra subordinado a un departamento ministerial u otra unidad intermedia, puede observarse una influencia política más reducida y en una posición periférica dentro del sistema de gobierno.

En el caso de Irlanda del Norte, la adscripción orgánica de *The Executive Office* presenta un carácter singular. A diferencia de otros modelos donde el Centro de Gobierno depende de un único jefe de gobierno, el art. 20 de la NIA y la Ordenanza de Departamentos de 1999 señalan que la TEO responde de manera directa y simultánea tanto al *First Minister* como al *Deputy First Minister*. Esta doble dependencia es reflejo del diseño institucional del Ejecutivo norirlandés, que se basa en un modelo de poder compartido derivado del Acuerdo de Belfast de 1998. El carácter paritario del liderazgo se traslada a la organización del CoG, que no actúa como el aparato exclusivo de una figura jerárquica única, sino como una oficina conjunta al servicio de los líderes de las dos comunidades, con competencias compartidas y decisiones adoptadas de forma consensuada.

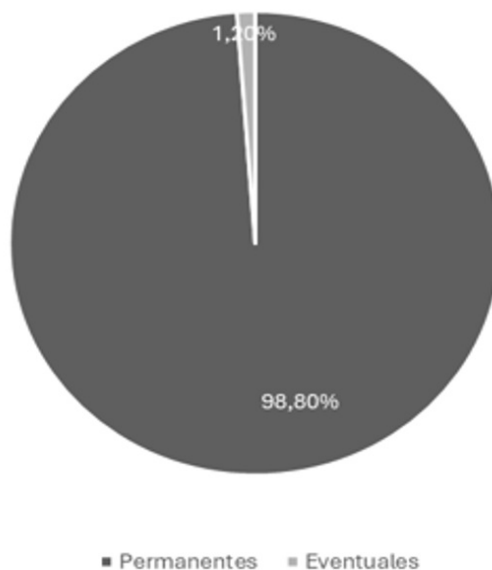
Este esquema configura un modelo de despacho en el que el Centro de Gobierno no se encuentra adscrito a ningún departamento ministerial ni opera como una unidad subordinada dentro del gabinete. Por el contrario, la TEO depende de manera directa de los titulares del poder ejecutivo, lo que le otorga una posición institucional central, tanto desde el punto de vista administrativo como político. Esta configuración refuerza su papel como núcleo de coordinación del gobierno, con capacidad de articular orientaciones estratégicas de forma transversal y de ejercer funciones de supervisión sobre el conjunto de la Administración. En contextos de cogobierno como el norirlandés, esta estructura permite actuar como espacio neutral de integración y liderazgo institucional compartido.

5.6. Personal al servicio de *The Executive Office*

El análisis de los recursos humanos de un Centro de Gobierno constituye una dimensión clave para comprender su estructura operativa, su orientación funcional y su naturaleza institucional. La distribución del

personal entre funcionarios de carrera y cargos de confianza política permite distinguir si la lógica que guía su funcionamiento es de tipo técnico-burocrático o está marcada por criterios coyunturales y partidistas. A su vez, la proporción y el tipo de vínculos laborales inciden directamente en la estabilidad del CoG, su memoria institucional y su capacidad para articular políticas más allá del ciclo político. Del mismo modo, el estudio del rango jerárquico del principal responsable administrativo del CoG permite establecer el grado de autoridad, autonomía y capacidad de coordinación con el resto de los departamentos gubernamentales, ya que no es lo mismo contar con un director de nivel intermedio que con una figura equiparada a un ministro.

GRÁFICO 1. RECURSOS HUMANOS DE LA TEO



Fuente: elaboración propia a partir de TEO (2025b).

The Executive Office cuenta con un total de 437 empleados públicos. De ellos, 428 son funcionarios de carrera, mientras que únicamente 9 corresponden a personal eventual de carácter político. Esto supone que el 98,8% del personal de la TEO pertenece al cuerpo permanente de la Administración, mientras que solo un 2,05% tiene una vinculación coyuntural. Los asesores políticos están mayoritariamente destinados a funciones específicas de coordinación parlamentaria y gestión de relaciones con la Asamblea de Irlanda del Norte. Esta configuración evidencia una lógica institucional claramente burocrática y profesionalizada, con escasa penetración de cargos políticos, lo que contribuye a dotar a la TEO de una importante estabilidad administrativa que se aleja de las dinámicas partidistas en un contexto donde el liderazgo del poder ejecutivo se tiene que compartir por opciones que tienen fuertes antagonismos ideológicos e identitarios, con lo cual la profesionalización es un factor que dota a la TEO de estabilidad y, sobre todo, de continuidad en sus funciones aun cuando haya crisis en la coalición de gobierno.

El art. 4 de la Ordenanza de Departamentos de 1999 señala que el máximo responsable administrativo de *The Executive Office* es el *Head of the Northern Ireland Civil Service*, una figura que encarna la cúspide del funcionariado norirlandés y que asume la dirección estratégica de la Administración pública. Este puesto, aunque de libre designación, suele tener una duración indefinida. El *Head of Civil Service* ostenta un rango administrativo equiparable al de subsecretario, lo que le otorga una elevada posición jerárquica dentro del aparato estatal. Su designación es competencia compartida del *First Minister* y el *Deputy First Minister*, lo que refuerza su legitimidad en un contexto político basado en el consenso.

La altura administrativa del *Head of Civil Service* le confiere un margen amplio para ejercer funciones de coordinación y liderazgo sobre el conjunto de la estructura gubernamental. Su rango le permite interactuar de igual a igual con otros altos funcionarios y establecer directrices de alcance interdepartamental. Esta condición, combinada con su carácter profesional y su independencia relativa respecto a los ciclos políticos, fortalece su papel como garante de la continuidad administrativa y de la implementación efectiva de las decisiones adoptadas en el nivel político.

5.7. Organización y estructura interna de la Oficina Ejecutiva

El estudio de la estructura interna de un CoG es fundamental para comprender su capacidad funcional, su nivel de profesionalización y su grado de sofisticación institucional. Un Centro de Gobierno que presenta unidades diferenciadas por áreas temáticas o funciones clave (como, por ejemplo, la planificación de políticas, coordinación legislativa, comunicación o las relaciones intergubernamentales) evidencia un diseño más complejo y tecnificado, orientado a brindar apoyo especializado al poder ejecutivo. Esta segmentación funcional permite distribuir responsabilidades de forma eficiente, establecer flujos de trabajo claros y aumentar la capacidad operativa del centro. Además, la presencia de divisiones internas con personal y recursos propios mejora la calidad técnica de los contenidos que se ofrecen a los responsables políticos, facilitando así una toma de decisiones más informada, coherente y estratégica.

En el caso de Irlanda del Norte, la TEO dispone de una estructura organizativa interna que refleja un nivel significativo de especialización funcional y que se encuentra plasmada en la *Organisation Chart* (TEO, 2025c). Entre sus principales unidades se encuentran aquellas dedicadas a la coordinación interna del gobierno (encargadas de facilitar la interacción entre los distintos departamentos ministeriales) y al análisis y evaluación de políticas públicas, que ofrecen soporte técnico para la planificación, seguimiento y revisión de las decisiones gubernamentales. Asimismo, existen áreas orientadas a las relaciones institucionales y al protocolo, que gestionan la interacción con otros órganos y actores relevantes; una unidad de comunicación, que diseña y ejecuta la estrategia comunicativa del Ejecutivo; y una oficina de relaciones intergubernamentales, clave en un contexto de gobernanza multinivel como el del Reino Unido.

Junto a estas, la TEO cuenta también con unidades especializadas en el asesoramiento jurídico y en la gestión de litigios de carácter competencial, reflejando su papel en la defensa institucional del gobierno autonómico frente a posibles disputas legales. Además, integra un área económica que brinda análisis financieros y escenarios de planificación presupuestaria, así como otras divisiones responsables de funciones de gestión directa, como recursos humanos, servicios corporativos y apoyo administrativo.

TABLA 7. RELACIÓN FUNCIONES DE CoG-ESTRUCTURA INTERNA

Área funcional	Subsecretaría y Unidades / Divisiones (rango –codificación–)
<i>Coordinación interna del gobierno</i>	• Subsecretaría de Apoyo al Ejecutivo (subsecretario –3–) • División Ejecutiva y de Asesoramiento Central (director general –2–) • Planificación estratégica y coordinación (subdirector general –1–) • Oficina Privada del jefe del Servicio Civil (subdirector general –1–)
<i>Análisis y evaluación de políticas públicas</i>	• Subsecretaría de Políticas Estratégicas (subsecretario –3–) • Estrategia COVID y Recuperación COVID (subdirector general –1–) • Gestión de Riesgos Estratégicos y Contingencias Civiles (subdirector general –1–) • Crecimiento Verde (director general –2–) • Programa de Gobierno (subdirector general –1–)
<i>Relaciones institucionales y protocolo</i>	• Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Protocolo (subsecretario –3–) • Oficina Privada del primer ministro (subdirector general –1–) • Oficina Privada del viceprimer ministro (subdirector general –1–) • Programa de Verdad y Reconciliación (subdirector general –1–) • Lucha contra la violencia hacia las mujeres y niñas (subdirector general –1–)
<i>Comunicación</i>	• Subsecretaría de Apoyo al Ejecutivo (subsecretario –3–) • Marketing, Difusión y Comunicación Interna del Jefe del Servicio Civil (subdirector general –1–)
<i>Relaciones intergubernamentales e internacionales</i>	• Subsecretaría de Relaciones Internacionales (subsecretario –3–) • Oficina de Irlanda del Norte en Washington (subdirector general –1–) • Oficina de Irlanda del Norte en China (subdirector general –1–) • Oficina en Bruselas (subdirector general –1–) • Estrategia Europea y Relaciones Internacionales (director general –2–) • Grupo post-Brexit (subdirector general –1–) • Consejo Ministerial Norte-Sur (subdirector general –1–)

Área funcional	Subsecretaría y Unidades / Divisiones (rango –codificación–)
Oficina Económica y Planificación Estratégica	• Subsecretaría de Políticas Estratégicas (subsecretario –3–) • Crecimiento Verde (director general –2–) • Programa de Gobierno (subdirector general –1–) • Futuro del Servicio Civil (subdirector general –1–)
Asesoría jurídica y litigiosidad competencial	• No se encuadra bajo una subsecretaría específica (unidad autónoma) • Oficina del Asesor Legislativo (director general –2–)
Gestión directa y servicios internos	• Subsecretaría de Gestión y Cohesión Social (subsecretario –3–) • Servicios Corporativos (director general –2–) • Finanzas (director general –2–) • Apoyo a refugiados y asilados (subdirector general –1–) • Igualdad racial (subdirector general –1–) • Relaciones Comunitarias (subdirector general –1–) • Igualdad e identidad (subdirector general –1–) • Barrios Urbanos (subdirector general –1–)

Fuente: elaboración propia a partir de TEO (2025c).

El análisis de la estructura interna revela un diseño organizativo complejo y funcionalmente diversificado, lo que refuerza su papel como verdadero Centro de Gobierno en el contexto institucional de Irlanda del Norte. La existencia de unidades especializadas en ámbitos clave como la coordinación gubernamental, el análisis de políticas públicas, la comunicación, las relaciones institucionales e internacionales, así como la planificación económica y la asesoría jurídica, muestra una arquitectura administrativa orientada a brindar apoyo técnico, estratégico y político al liderazgo del Ejecutivo.

Desde la perspectiva jerárquica, la mayoría de estas unidades están dirigidas por funcionarios con rango equivalente a subdirector o director general, lo que sitúa a sus responsables en niveles medios y altos de la Administración. Estas posiciones permiten ejercer funciones de interlocución y coordinación con otros departamentos, sin llegar necesariamente a los niveles más altos del aparato gubernamental. No obstante, en áreas especialmente sensibles (como las relaciones institucionales, las relaciones internacionales o la planificación estratégica) se identifica la presencia de responsables con rango de subsecretario, lo que eleva el perfil político y estratégico de dichas unidades y evidencia su centralidad en el funcionamiento del gobierno.

Este diseño, basado en divisiones temáticas encabezadas por responsables de rango medio y alto, contribuye a consolidar el modelo de *The Executive Office* como un Centro de Gobierno profesionalizado, dotado de capacidades para influir en la toma de decisiones, coordinar a otros departamentos y respaldar la acción ejecutiva desde una lógica más institucional que partidista.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de la presentación de los principales resultados de la investigación, se pueden extraer tres consideraciones previas respecto de la configuración del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte: rigidez informal, complejidad organizativa que se traduce en una vis expansiva y profesionalización.

La primera de las consideraciones previas tiene que ver con la rigidez formal que caracteriza a *The Executive Office*. Como se señala en el epígrafe 3.1, la TEO tiene un marco normativo híbrido que se asienta en dos pilares, la Northern Ireland Act de 1998 (sección 20), que tiene rango cuasiconstitucional, y la Ordenanza de Departamentos (art. 3), que es una norma de naturaleza reglamentaria.

La segunda consideración que se puede extraer de los resultados es la complejidad organizativa de la TEO, que se traduce en una vis expansiva de este Centro de Gobierno. Como se puede observar en la tabla 6, esta unidad asumiría la totalidad de las funciones básicas de un CoG y se vería ampliada con algunas competencias de gestión directa en materia social, económica y territorial, así como algunas de naturaleza informal, como son las relativas a la coordinación interdepartamental. Esta configuración hace que el titular de la TEO tenga estatuto de subsecretario y una estructura organizativa extremadamente compleja para poder cumplir con sus funciones.

Esta combinación convierte al TEO en una estructura central que no solo coordina, sino que también formula políticas, implementa acciones y articula relaciones institucionales dentro y fuera del gobierno. La compleja arquitectura organizativa que sostiene estas funciones y que se sintetiza en la tabla 7, en donde se observa que está compuesta por múltiples subsecretarías y divisiones de alto nivel, lejos de limitarse a tareas técnicas o administrativas, le permite ocupar un lugar central en el ecosistema gubernamental.

Una de las consideraciones previas que se pueden extraer de los resultados de la investigación se vincula con la alta profesionalización que caracteriza a la TEO en dos planos. En primer lugar, la de su titular, el *Head of Civil Service* es un directivo público permanente con rango de subsecretario cuyo nombramiento no se vincula al del primer ministro y su viceprimer ministro, lo que garantiza continuidad administrativa independientemente de los cambios en el liderazgo ejecutivo.

7. CONCLUSIONES

A partir de la presentación y discusión de resultados, se pueden plantear las principales conclusiones de la presente investigación. En primer lugar, en relación con la pregunta principal de investigación, referida a conocer cómo influye el modelo de poder compartido en el diseño del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte, se constata que el proceso de descentralización ha convertido a *The Executive Office* en un modelo atípico, fiel reflejo del modelo de la organización gubernamental contemplada en los Acuerdos del Viernes Santo y la NIA, lo cual se observa en tres dimensiones fundamentales: regulación, organización y funciones.

En el plano regulatorio, el marco normativo de la TEO requiere consensos constantes entre las comunidades unionista y republicana. Este requerimiento se sustenta en la existencia de dos normas legales: la Northern Ireland Act y la Ordenanza de Departamentos, que actúan como un doble candado que impide modificaciones unilaterales. Este blindaje legal garantiza la estabilidad del departamento que presta apoyo tanto al primer ministro como al viceprimer ministro, fortaleciendo su legitimidad.

En términos organizativos, la necesidad de servir simultáneamente a dos líderes de comunidades enfrentadas ha derivado en una estructura interna de gran complejidad, caracterizada por una vis expansiva y un alto grado de profesionalización. Esta última se expresa tanto en el perfil técnico de su titular como en la composición de su plantilla, mayoritariamente integrada por empleados públicos permanentes. Este diseño institucional asegura neutralidad, objetividad y continuidad en el funcionamiento del Centro de Gobierno, independientemente de las coyunturas políticas.

Desde el punto de vista funcional, *The Executive Office* no solo cumple con la totalidad de las funciones formales reconocidas por organismos internacionales, sino que también asume competencias de gestión directa en áreas clave y desarrolla tareas informales de coordinación interdepartamental. Esta combinación le otorga un papel central en el entramado gubernamental, que trasciende las funciones tradicionales de un CoG.

Finalmente, el enfoque metodológico utilizado demuestra ser aplicable al estudio de otros centros de Gobierno subestatales, ofreciendo un marco analítico que podría ser empleado en investigaciones comparadas sobre cómo la descentralización, el federalismo o el autogobierno modelan institucionalmente a estas unidades al servicio de los jefes del poder ejecutivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (dir.) (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methados: Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 302-317. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Bach, T. y Hustedt, T. (2023). Policy-making in the executive triangle: a comparative perspective on ministers, advisers, and civil servants. En R. Shaw (ed.), *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (pp. 338-351). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00034>
- Bew, P. (2007). *Ireland: The Politics of Enmity 1789-2006*. Oxford University Press.
- Bew, P., Gibbon, P. y Patterson, H. (2002). *Northern Ireland 1921-2001: Political forces and social classes*. Serif.
- Cochrane, F. (2013). *Northern Ireland: The reluctant peace*. Yale University Press.
- Criado Grande, I. (2009). Organización y estructura administrativa. En *Documentación sobre Gerencia Pública*. Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Garvin, T. (1987). *Nationalist Revolutionaries in Ireland 1858-1928*. Oxford University Press.

- Gorriti Bontigui, M. (2007). El diseño de funciones y puestos en la administración. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 3, 201-233.
- Guibernau, M. (2010). Devolution and Independence in the United Kingdom: The case of Scotland. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 56-82.
- Gutiérrez Vicén, C. (2004). Los Ministerios y su estructura interna. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2(2), 83-180. <https://doi.org/10.59991/rvam/2004/vol2.m.2/900>
- Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347-372. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00110>
- Horowitz, D. L. (2002). Constitutional design: Proposals versus processes. En A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 15-36). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199246467.003.0002>
- Jackson, A. (1999). *Ireland 1798-1998. War, peace and beyond*. Wiley-Blackwell.
- Lanzaro, J. (coord.) (2018). *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Tecnos.
- Lijphart, A. (2012). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.
- Mantilla, J. A. (2014). *El Acuerdo del Viernes Santo o la Paz como nuevo Diseño Institucional Compartido: Lecciones del proceso de paz en Irlanda del Norte* [Documentos de Políticas Públicas n.º 5]. Universidad Nacional de Colombia; Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.
- McAuley, J. W. (2013). *Ulster's Last Stand? Reconstructing Unionism after the Peace Process*. Irish Academic Press.
- McCaffrey, R. (2010). *Coalition government and the power of Ministers and the Executive* [Briefing Note paper 99/10]. Northern Ireland Assembly Research and Library Service. <https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2010/executive-review/9910.pdf>
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Planeta.
- Mitchell, D. (2015). *Politics and peace in Northern Ireland: Political parties and the implementation of the 1998 Agreement*. Manchester University Press.
- Neuheiser, J. y Wolff, S. (2004). *Peace at last? The impact of the Good Friday Agreements on Northern Ireland*. Berghahn Books.
- OCDE (2015). *Centre Stage. Driving Better Policies from the Centre of Government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1ac01bba-en>
- Picarella, L. (2009). Presidencialización y personalización en el sistema político español, 1975-2008. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(11), 517-546. <https://doi.org/10.60728/gc77qg70>
- Poguntke, T. y Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press.
- Ramió Matas, C. (2016). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Rhodes, R. A. W. y Tiernan, A. (2014). *Lessons in Governing: A Profile of Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne University Publishing.
- Ryan, D. (1967). *The Fenian Chief. A Biography of James Stephens*. University of Miami Press.
- The Executive Office – TEO (2025a). *Business Plan 2023-2024*. The Executive Office.
- The Executive Office – TEO (2025b). *Annual Report and Accounts 2023-2024*. The Executive Office. <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/teo-2023-2024-annual-report-and-accounts>
- The Executive Office – TEO (2025c). *Organisation chart*. The Executive Office. <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/departamental-organisation-chart>
- Villaverde Rivero, J. (2020). El sistema de partidos norirlandés tras los Acuerdos de Viernes Santo. *Comillas Journal of International Relations*, 18, 145-162. <https://doi.org/10.14422/cir.i18.y2020.007>
- Ward, A. J. (1994). *The Irish Constitutional Tradition: Responsible Government and Modern Ireland, 1782-1992*. Irish Academic Press.
- Whipple, C. (2017). *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Crown.
- Wilford, R. y Wilson, R. (2001). *A Democratic Design? The political style of the Northern Ireland Assembly*. Democratic Dialogue.