

# **SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL. NOTAS DE DERECHO COMPARADO Y DE DERECHO ESPAÑOL\***

POR

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Alicante

## **PRIMERA PARTE: EL SECRETARIADO Y LA COORDINACION DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Se entiende por coordinación del trabajo gubernamental el conjunto de funciones políticas y administrativas destinadas a concentrar la política de un Gobierno en una sola y exclusiva dirección, bajo una única autoridad, con criterios políticos homogéneos y mediante la previsión de los instrumentos jurídico-administrativos destinados tanto a coordinar las diversas instancias que conforman el Gobierno y la Administración como a resolver los posibles conflictos que puedan surgir entre las referidas instancias. Una eficaz coordinación de este tra-

---

\* Este trabajo es mi participación en el homenaje al Profesor Jordi Solé Tura que próximamente publicará la Universidad de Barcelona.

bajo conlleva igualmente el establecimiento paralelo de varios mecanismos jurídico-administrativos destinados al seguimiento y al control del proceso de elaboración normativa, y, en conexión con esta última función, el control unificado de la publicación del diario oficial. Otra dimensión importante de la coordinación del trabajo gubernamental, que no es propiamente una función, sino una condición para la buena marcha de sus restantes funciones, es la coordinación con las instancias estrictamente políticas de la cabeza del Gobierno, que con alguna frecuencia se organizan en Gabinetes de acuerdo con el muy consolidado modelo organizativo de origen francés.

La creación de un órgano político-administrativo que coordine el conjunto del trabajo gubernamental se remonta en el Reino Unido a 1916 y en Francia a 1934-1935. Sin entrar en detalles que no hacen al caso en este momento, sí conviene destacar dos notas significativas que ayudan a entender la naturaleza de esta función de coordinación así como la del órgano que más frecuentemente la sirve, que podemos denominar Secretariado del Gobierno<sup>1</sup>. Tales notas son:

- a) La conexión entre su regulación y una situación de crisis muy intensa (bélica en el Reino Unido, política y social en Francia) que aconsejaba dotar a la cabeza del Gobierno de unos poderes de coordinación relativamente fuertes, dentro de un marco constitucional que no siempre favorecía la supremacía del Primer Ministro sobre el resto de los miembros del Consejo de Ministros.
- b) La voluntad deliberada de que el órgano encargado de la función coordinadora, el Secretariado, tuviese un cuño marcadamente técnico-administrativo, tanto en su composición como en sus funciones. Cabe preguntarse el motivo de esta preferencia, tecnocrática *avant-la-lettre*, que no suele empecer, sin embargo, que el responsable del órgano tenga categoría de Ministro y su función sea, por ende, política. Quizá podría llegarse a la conclusión de que el abigarrado conjunto de funciones que configuran la coordinación del trabajo gubernamental aconseja dotarlas de continuidad, ya que con frecuencia se suma a su contenido eminentemente político una dimensión administrativa que conviene salvaguardar. Según los modelos constitucionales,

---

<sup>1</sup> En este trabajo vamos a expresar la expresión **Secretariado** (o **Secretariado del Gobierno**) con letra inicial mayúscula para referirnos al órgano que efectúa las funciones de coordinación del Gobierno. Por el contrario, emplearemos la expresión **secretariado** (o **función de secretariado**), con letra inicial minúscula cuando nos refiramos a la función que realiza el órgano de coordinación gubernamental.

se hace encabezar o no este órgano por un político, pero la dimensión administrativa no se pierde nunca. Más adelante trataremos este tema con algún detenimiento.

## 2. LOS MODELOS EUROPEOS DE SECRETARIADO Y DE COORDINACION DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL

Para establecer una tipología operativa que permita clasificar las funciones coordinadoras y los órganos que sirven a éstas, conviene revisar los sistemas comparados de Europa, a fin de descubrir cuáles son los elementos invariables y aquellos que, por ofrecer soluciones distintas, ya orgánicas, ya funcionales, permiten percibir las diferencias entre unos y otros modelos.

Pues bien, examinado el cuadro de Derecho comparado que formarían los sistemas francés (Secretariado General del Gobierno), británico (*Cabinet Office*), alemán (Cancillería), italiano (Subsecretario de Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros) y español (Ministerio de la Presidencia), se llega a la conclusión de que se da una aproximación sustancial de todos los sistemas en lo que se refiere a funciones, pero no así en cuanto a la organización, en la que se pueden encontrar algunas tendencias contrapuestas o, al menos, divergentes. A este fin, podemos señalar tres grandes modelos organizativos y aún podría señalarse un sistema mixto, que es el de Bélgica, en tanto que el modelo sueco resulta bastante poco articulado. Así pues hoy se puede hablar de tres grandes modelos de organización del Secretariado gubernamental, a saber, el modelo de Secretariado orgánicamente autónomo, con un aparato propio y un titular único de ese aparato (Francia y el Reino Unido hasta el Gobierno Blair), el modelo de Secretariado diluido en otros órganos que carece de aparato propio y de titular unipersonal, aún cuando, por unas y otras vías, ejercite materialmente funciones de Secretariado (Alemania, Italia) y el modelo de Secretariado-Ministerio con todo el aparato y prerrogativas de un Departamento ministerial (España y el Reino Unido después del *Premier Blair*). Se puede observar con algún mayor detalle las organizaciones que forman estos modelos.

a) **Francia.** *Origen y evolución histórica.* En Francia, el Secretariado General del Gobierno nace con su forma actual cuando se aprueba el «Reglamento interior de los trabajos del Gobierno» de 3 de febrero de 1947<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Como ocurre con frecuencia, este Reglamento no se publicó en el *Journal Officiel*. Apareció en el núm. 605, de 22 de abril de 1947, de *Notes documentaires et*

si bien en marzo de 1917 ya se creó una Sección Administrativa en la Presidencia del Consejo de Ministros que a partir de noviembre del mismo año se transformó en la figura del Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo. Entre 1924 y 1926 se retorna al órgano bajo la denominación de Secretariado General de Servicios Administrativos para volver, con altibajos breves, al cargo de Subsecretario de Estado hasta febrero de 1934. En diciembre de 1934 la Ley de Presupuestos para 1935 previó, a efectos presupuestarios, que «el Presidente del Consejo de Ministros» tendría bajo su dirección los servicios administrativos de la Presidencia del Consejo, lo que dio lugar a la posterior aprobación del Decreto de 31 de enero de 1935 que estableció la estructura necesaria para tales servicios<sup>3</sup>. De forma definitiva, la Ley de 13 de agosto de 1936 estableció el Secretariado. Después de la liberación de Francia, y con la cobertura de la Ley de Presupuestos de 1944, el Consejo de Ministros adoptó el Reglamento de 27 de noviembre de 1945 que es el antecedente del de 1947 si bien, como recordó Zamora Rodríguez, no se derogaron las normas de 1934, 1935 y 1936.

*Normativa reguladora.* En la actualidad, la regulación orgánica del Secretariado General del Gobierno francés parte todavía del referido «Reglamento interior de los trabajos del Gobierno» de 3 de febrero de 1947 que ningún Gobierno ha querido modificar ni sustituir. Y la base normativa funcional de este órgano son las Circulares del Primer Ministro sobre el trabajo gubernamental que periódicamente se aprueban. La Circular vigente es la de 6 de junio de 1997 (*Journal Officiel*, núm. 131, de 7 de junio de 1997)<sup>4</sup> que se complementa con otra, anterior en unos días, de 30 de enero de 1997, sobre las reglas de elaboración, de firma y de publicación de los textos en el diario oficial y sobre la aplicación de procedimientos especiales que incumben al Primer Ministro (*Journal Officiel*, núm. 27, de 1 de febrero de 1997). Para el estatuto personal del titular del Secretariado sigue vigente el artículo 3 de la ordenanza de 4 de febrero de 1959 que regula los empleos públicos cuya provisión corresponde libremente al Gobierno. Además, el Gobierno francés considera vigentes otras muchas Circulares del Primer Ministro

---

*études* de la Documentation Française. También lo publicó Roselyne PYE. En el número 216-217, de octubre 1988-marzo 1989, de *Documentación Administrativa* se publicó su traducción española a cargo de Carlos de la Válgoma (pp. 439-446).

<sup>3</sup> Y a la instalación de tales servicios en el Palacio de Matignon que había sido hasta agosto de 1914 la sede de la Embajada del Imperio Austro-Húngaro, siendo requisado en tal fecha por el Estado francés que lo compró en 1923.

<sup>4</sup> La Circular anterior a la vigente, firmada por Michel Rocard el 25 de mayo de 1988 (*Journal Officiel* de 27 de mayo de 1988), era, como la de 1997, un buen vademécum sobre el funcionamiento del Gobierno.

## SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO...

que contienen instrucciones acerca de cómo efectuar el desarrollo reglamentario de las leyes, la organización de las reuniones interministeriales, las delegaciones ministeriales, etc.

*Organización.* Su organización básica actual, que no ha variado apenas desde su creación, consiste en un servicio legislativo y un aparato administrativo encargado del seguimiento del trabajo gubernamental a través de *chargés de mission*. En la actualidad está adscrita al Secretariado la Comisión Interministerial de la Política Inmobiliaria del Estado. Como acabamos de ver, el titular del Secretariado General<sup>5</sup> es nombrado discrecionalmente por el Consejo de Ministros. En otras épocas el Secretariado disponía de un servicio de relaciones parlamentarias que colaboraba con el Ministro o Ministros sin cartera encargados de las relaciones con el Parlamento pero en la actualidad ha sido suprimido.

*Funciones.* Las funciones del Secretariado francés consisten en: i) preparar la acción y las reuniones del Consejo de Ministros<sup>6</sup> (incluyendo las actas<sup>7</sup> y los comunicados)<sup>8</sup>, ii) ejecutar sus decisiones, iii) organizar las reuniones interministeriales, iv) participar y, llegado el caso, coordinar la preparación de los proyectos normativos que el Gobierno ha de aprobar y, si se trata de proyectos de ley, efectuar su seguimiento en el Parlamento, v) preparar la promulgación y publicación de las leyes, vi) prestar asesoría jurídica general al Gobierno, y vii) transmitir a los miembros del Gobierno las directivas que aprueben el Presidente de la República y el Primer Ministro. Ello comporta, como señala Fournier (*Le travail...*, pp. 146-147), que estamos ante una instancia administrativa permanente que sobrevive a los cambios políticos y que asegura la continuidad del funcionamiento del Estado cuando tiene lugar un relevo en la Jefatura del Estado o en la Presidencia

<sup>5</sup> Desde la liberación, siempre ha sido un Consejero de Estado salvo el primer titular, Louis Joxe, que lo fue también con posterioridad a su cese.

<sup>6</sup> «*Je vois, chaque lundi, le Président de la République et je lui propose un projet d'ordre du jour du Conseil des ministres : non seulement l'ordre du jour du Conseil des ministres du mercredi que suit, mais aussi les projets d'ordre de jour des Conseils que viennent huit et quinze jours après*» (Long, p. 67).

<sup>7</sup> Aunque estaba previsto en el Reglamento de 1947, hace mucho tiempo que no se levantan actas de las reuniones del Consejo de Ministros y en su lugar se prepara una minuta denominada «*relevé de décisions du Conseil des ministres*» que se somete a la aprobación del Presidente de la República y del Primer Ministro (Long, p. 70; Py, pp. 41-42).

<sup>8</sup> Desde que Jules Moch accedió a este cargo en 1936, el Secretario General del Gobierno asiste a las reuniones del Consejo de Ministros... pero sentado en una mesa lateral junto al Secretario General de la Presidencia de la República.

del Gobierno<sup>9</sup> y al mismo tiempo se configura como un órgano encargado de asegurar la eficacia de la acción gubernamental.

*Naturaleza jurídica y posición política.* Estamos ante un modelo de ente formalmente administrativo dependiente pero no inserto en la Presidencia del Gobierno<sup>10</sup>. La doctrina francesa ha debatido mucho sobre el carácter político o administrativo de este órgano a veces con argumentos un tanto ingenuos como la continuidad de su titular a lo largo de los Gobiernos. Ardant y Lavroff lo han definido como un órgano administrativo a disposición del Gobierno en su conjunto y del Primer Ministro en particular que también es el órgano que asegura las relaciones entre los Ministros y entre el Gobierno con el Presidente y con el Parlamento... además de que su titular es el jefe de los servicios del Primer Ministro (Ardant, pp. 97-98) en tanto que Tricot y Hadas-Lebel señalan que en la Quinta República se ha reducido el papel preeminente del Secretario General del Gobierno en proporción inversa al reforzamiento del Secretario General de la Presidencia de la República<sup>11</sup>. Pero también es cierto que, como señaló Rials, desde la presidencia de Giscard d'Estaing, el Secretario General del Gobierno es un instrumento del Jefe del Estado para disciplinar el trabajo gubernamental (Rials, p. 91) aunque en la cohabitación Mitterrand/Chirac el Secretario General del Gobierno era una persona vinculada a Chirac y no a Mitterrand, cosa que no ocurrió después en la cohabitación Chirac/Jospin. Pero quien mejor acierta es Fournier que, tras señalar lo que no es (no es un Gabinete que aconseja al Presidente de la República o al Primer Ministro ni una administración centralizada que prepara textos, informes o directivas) avanza hacia lo que es:

<sup>9</sup> La única excepción a esta regla la vivió el propio Jacques Fournier que cesó cuando Jacques Chirac accedió al cargo de Primer Ministro. El cese de Fournier es muy aclaratorio de qué instancia (el Presidente o el primer Ministro) domina el Secretariado en caso de divergencia acerca de la provisión del cargo: evidentemente, el Primer Ministro.

<sup>10</sup> El *Portail du Premier Ministre* (<http://www.premier-ministre.gouv.fr>) clasifica los organismos situados directamente bajo la autoridad del Primer Ministro: Gabinete del Primer Ministro y organismos vinculados a éste, órganos de coordinación interministerial, órganos de información general, un órgano de apoyo, los órganos de coordinación sectorial y los órganos de investigación, consejo y formación. El Secretariado General del Gobierno es clasificado entre los órganos de coordinación interministerial junto al Secretariado General de Asuntos Europeos, el Secretariado General de la Defensa Nacional, el Servicio de Información del Gobierno y el Secretariado General del Mar.

<sup>11</sup> Bernard Tricot fue Secretario General de la Presidencia de la República con el general de Gaulle.

«*C'est une instance régulatrice, une sorte d'institution charnière, qui intervient au niveau des procédures et des circuits de décision du travail gouvernemental*» (Fournier, *Le travail...*, p. 145).

Aunque quizá se pueda señalar también que en etapas en que el Presidente de la República y el Primer Ministro provienen del mismo partido el Secretariado es un órgano de asistencia técnica del primer Ministro. Así lo ve, por ejemplo, uno de las más recientes manuales de Derecho constitucional, el de Mathieu y Verpaux (pp. 428-429).

Y desde el punto de vista funcional se trata de un órgano exclusivamente dedicado a las funciones de secretariado, sin apenas otras actividades administrativas o políticas y alejado incluso de las relaciones con el Parlamento.

b) **Reino Unido.** *Origen y evolución histórica.* El *Cabinet Office* tiene su origen en 1916 cuando Lloyd George formó un Gobierno de coalición y consideró necesario crear un aparato administrativo que asegurase la coordinación de los Ministros que procedían de dos partidos diferentes en un Gobierno que había aumentado ampliamente tanto su tradicional número reducido de Ministros<sup>12</sup> como sus atribuciones. Así se formó el *War Cabinet*, que tenía una pequeña unidad administrativa a su servicio, el *Cabinet Secretariat*, que es la unidad matriz del *Cabinet Office* y que estuvo a punto de desaparecer en los años veinte tanto porque el Partido Conservador lo consideró, en un principio, como un instrumento del Partido Liberal como porque algunos políticos y cierta doctrina consideraban que era un órgano inconstitucional que ponía en peligro la convención constitucional del secreto de las deliberaciones del Gabinete<sup>13</sup>, como por lo que suponía de refuerzo del Primer Ministro

<sup>12</sup> Antes de la Guerra Europea de 1914 los Ministros se reunían en gabinete varias veces por semana, seguían viéndose con frecuencia los fines de semana en el campo y tenían como sede de sus reuniones el comedor del 10 de Downing Street (Armstrong, p. 92). Además, no había secretario ni se levantaba acta de las reuniones sino que, al acabar éstas, el *Premier* enviaba al Rey las denominadas *Cabinet letters*, escritas de su puño y letra, donde le informaba de las decisiones adoptadas. Estas cartas son el único documento que se conserva de las reuniones del gabinete entre 1868 y 1916 (Hood Philips, p. 312).

<sup>13</sup> El secreto como tal no estaba en peligro, pero es cierto que se pasó de la opacidad más absoluta provocada por la ausencia de actas y de cualquier papel originado en la reunión (salvo las *Cabinet letters* que hemos visto más arriba) a la reserva más matizada, que comporta la existencia de unas actas y de unos acuerdos escritos de los que se da traslado a los miembros del Gabinete. Además, la presencia del propio Secretario también rompía el secreto de unas reuniones a las que hasta entonces sólo asistían los miembros del Gobierno.

frente a sus pares, los miembros del Gabinete (lo que así ha sido con el discurrir del tiempo)<sup>14</sup>, a lo que se añadía la resistencia burocrática, pues las escasas funciones del órgano eran efectuadas hasta entonces por los Secretarios privados del *Premier*. Además de su dimensión administrativa funcional, Stanley de Smith apuntó una idea sugerente: las normas convencionales sobre las funciones del *Cabinet Office* presuponen la existencia de un Gabinete<sup>15</sup>, lo que implica que sólo cuando se consideró necesario transformar el Gabinete en un órgano colegiado encargado de la acción de gobierno aparece el órgano que tiene que asegurar esa función gubernamental. Y en esa misma línea Crossman, en un deslumbrante prólogo a Bagehot, señaló que el modelo de Gabinete informal que se describía en *The English Constitution* desaparece en 1916 con la creación del *War Cabinet*, que comportaba el establecimiento del *Cabinet Secretariat*. Ese modelo de Gabinete informal todavía renacerá en 1920 hasta que Churchill formó su Gobierno pero, como dice Crossman, ya era entonces un anacronismo.

Hay que advertir, sin embargo, que en la función de reforzamiento del *Premier* frente a sus pares el *Cabinet Secretariat* no consiguió pleno éxito en los años veinte y treinta<sup>16</sup>. Incluso Churchill, cuyo protagonismo era evidente, tampoco se apoyó demasiado en este órgano en la función centralizadora que imprimió al Gabinete. Fue Attlee, sin el carisma de Churchill y sin el dominio que éste tenía sobre su partido, el que centralizó el funcionamiento del Gabinete reforzando el *Cabinet Secretariat* y todo el *Cabinet Office*<sup>17</sup>. Así se le añadió, tras la Segunda Guerra Mundial, en esa nueva etapa, la función de coordinar los numerosos comités interministeriales que empezaron a proliferar en la Administración británica. Desde entonces, y en paralelo al reforzamiento de la posición preeminente del Primer Ministro, han ido aumentando sus funciones de asistencia al trabajo gubernamental como

<sup>14</sup> Esta curiosa tacha de inconstitucionalidad (no del todo desencaminada) ha sido evocada por Biagi Guerini (1979, pp. 434-435).

<sup>15</sup> Cuando hablamos del Gabinete en relación al Reino Unido nos estamos refiriendo al Gobierno como órgano o al Gobierno reunido en Consejo de Ministros y no a las estructuras de apoyo político que se han generalizado en muchos países tras la experiencia francesa de comienzos de la Tercera República.

<sup>16</sup> No obstante, Mortati, con su habitual finura, ya advirtió a principios de los años treinta que la nueva posición de preeminencia del Gobierno en el sistema parlamentario provocaba en paralelo el acrecimiento de la figura del Primer Ministro que ya dejaba de ser un *primus inter pares* (*L'ordinamento del Governo...*, pp. 43-44).

<sup>17</sup> «*Under his Premiership, a well-organised system of centralised decision-taking replaced the rather haphazard personal autocracy of Sir Winston*» (Crossman, p. 49).

son la preparación de las reuniones del Gobierno, la programación de las actividades y proyectos y, durante una decena de años, el análisis de la política gubernamental (mediante el *Central Policy Review Staff* que se creó en 1970 cuando era *Premier* Edward Heath tras la propuesta que formuló el mismo año el Libro Blanco sobre *The Reorganisation of Central Government*) y al propio tiempo ha ido asumiendo funciones propias de los Ministerios convencionales, la más importante de las cuales es una parte de la gestión y dirección de la función pública de la que es responsable el Secretario del *Cabinet Office* con la denominación de *Head of the Home Civil Service*.

Esta asunción de responsabilidades en materia de función pública se efectuó, en una primera fase, a costa de las tradicionales atribuciones del Departamento del Tesoro y se debieron, como apunta Viviani, a la necesidad de dotar de más medios a la acción política del Primer Ministro para hacer frente a las necesidades del Estado Social si bien el reforzamiento definitivo del *Cabinet Office* en atribuciones y en medios se produjo, curiosamente, cuando Margaret Thatcher alcanzó el cargo de *Premier* y se propuso, con todo éxito, desmantelar el Estado social. Es en ese momento cuando se crea la *Management and Personal Office*, se devuelve una parte de las atribuciones sobre función pública al Tesoro y se suprime, en 1983 después de una primera legislatura, el *Central Policy Review Staff* quizá porque su gran capacidad de reflexión y de prospectiva servía a todo el Gabinete (Jones) cuando la *Premier* buscaba un modelo más centrado en el principio de canciller<sup>18</sup> para acabar de soldar el modelo de «*Prime-Ministerial Government*» que Crossman ya describió y que atribuía al Premier el triple dominio sobre el Gobierno, el Parlamento y el partido de la mayoría<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> «*Ainsi a-t-elle [Thatcher] réalisé un léger déplacement d'un système plus collégial vers un système que prendrait un caractère plus présidentiel. Mais ce déplacement reste très léger*» (Fournier, *Le travail...*, p. 188),

<sup>19</sup> Las tesis de Crossman sobre el «*Prime-Ministerial Government*» no fueron aceptadas unánimemente. Por ejemplo Gordon Walker rechazó que fueran generalizables los casos que Crossman señalaba como decisiones adoptadas por el Primer Ministro sin consultar al Gabinete y, al contrario, aducía muchos supuestos en que el Primer Ministro debía acudir a consultar al Gabinete, por lo que consideraba que era más adecuado hablar de un sistema de «Gabinete parcial». No obstante, Gordon Walter reconocía que el *Cabinet Office* había influido en el reforzamiento de los poderes del *Premier*. En un trabajo periodístico reciente (Peter STOTHARD: *30 Days, A Month at the Heart of Blair's War*, Asp Words Ltd., Londres, 2003) se ve bien cómo en el mes de marzo de 2003 Blair consultó la participación británica en la agresión contra Irak con algunos consejeros pero no tanto con los miembros del Gobierno.

*Normativa reguladora.* De la misma manera que el Gabinete y el Primer Ministro apenas tienen regulación normativa<sup>20</sup>, el *Cabinet Office* está regulado por convenciones y no por normas escritas (de Smith, Hogan, Barendt) si bien posteriormente han sido codificadas. Durante mucho tiempo, como cuenta Harold Wilson en sus memorias como *Premier*, en la primera reunión del nuevo Gabinete se establecían las normas de funcionamiento (horarios, plazos para la admisión y circulación de documentos, procedimiento ante los desacuerdos de los Ministros, etc.), normas que proponía el Primer Ministro pero que se adoptaban colegiadamente, pero posteriormente se codificaron en dos textos (*Memorandum of Guidance for Oficial Appearing before Select Committees* de 1988 y *Questions of Procedure for Ministers* de 1992) autodenominados «notas», que el *Cabinet Office* distribuía en una edición doméstica sin advertir qué autoridad los había autorizado. En la actualidad, la edición revisada pero sin grandes cambios de las *Questions of Procedure for Ministres* se inserta en el denominado *Ministerial Code. A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers* que ya ha sido aprobado por el Primer Ministro (la versión actual es de julio de 2005), cuya parte segunda (*Procedural Guidance for Ministres*) repite las anteriores directrices sobre la posición de los Ministros dentro del Gobierno, sus relaciones con el Parlamento, su comportamiento dentro de sus Departamentos más las tareas de comunicación y las pensiones que devengarán. Dado el silencio que guardan las sucesivas *Ministers of the Crown Acts*, este Manual, que evoca las Circulares del Primer Ministro francés, es la fuente básica de funcionamiento del órgano. No deja de ser significativo, por otra parte, que un órgano que nació al servicio de todo el Gabinete (como se ve en su denominación) sea regulado, desde que Blair accedió al Gobierno, por una norma emanada del Primer Ministro: a nivel formal confirma la realidad política, esto es, que el *Cabinet Office* es en la actualidad un órgano al servicio fundamentalmente del *Premier*.

*Organización.* La cabeza del *Cabinet Office* ha cambiado mucho desde que se formó el Gobierno de Blair, de modo que la tradicional posición del Secretario apartidista ha sido sustituida por una estructura próxima a los Ministerios tradicionales, esto es, un Ministro que hoy lo es simultáneamente de Exclusión Social y Canciller del Ducado de Lancaster<sup>21</sup>, con dos Secretarios Parlamentarios y una Ministra sin

<sup>20</sup> «*The absence of any legal statement of the powers of the Prime Minister and Cabinet shows very clearly the divorce in the United Kingdom between constitutional law and the operation of the constitutions in practice*» (Barendt, p. 113).

<sup>21</sup> Ocupa actualmente el puesto Hilary Armstrong, con un perfil plenamente político pues es Diputada desde 1987, antigua Concejal e hija de Diputado. En la

## SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO...

cartera. Desde los años setenta, al menos, se debatía en el Reino Unido si el responsable del *Cabinet Office* debía ser un Ministro pero siempre se rechazó la idea hasta el nombramiento del *Premier Blair*. La consecuencia de esta elevación del rango del titular del órgano es que, por primera vez desde su creación, el responsable del *Cabinet Office* no es un funcionario apartidista (aunque difícilmente apolítico) que trabaja por igual con los Gobiernos conservadores y laboristas<sup>22</sup>, si bien es cierto que el Secretario del *Cabinet* guarda un perfil más técnico. Como tal Ministerio, el *Cabinet Office* publica cada año su *Departmental Report*.

En cuanto a su estructura orgánica, forman parte de este órgano, además del *Cabinet Secretariat*, la Oficina Central de Estadística, la *Europe Unit*, la *Unit for Devolution* y la *Management and Personal Office* que es el Ministerio de la Función Pública. Además, en los últimos años se han vinculado al *Cabinet Office* el *Security and Intelligence Coordinator*, las Oficinas de los *Whips* en las dos Cámaras y, procedente del disuelto *Central Policy Review Staff*, un Secretariado científico y tecnológico.

Como núcleo más antiguo del *Cabinet Office*, el *Cabinet Secretariat* es el Secretariado propiamente dicho, esto es, el órgano encargado de organizar y convocar las reuniones del Gabinete, de redactar y custodiar sus actas, de redactar las minutas de los acuerdos (las *conclusions*) y está dividido en tantas Secretarías (antes denominadas Unidades) como áreas de la política gubernamental hay que coordinar (política exterior y defensa, asuntos económicos e interior, asuntos europeos<sup>23</sup>, protección civil, protocolo y, en fin, inteligencia y seguridad). En el ejercicio de esta función el titular del *Cabinet Office*, o su Adjunto, siempre ha asistido a las reuniones del Gabinete y *a fortiori* ahora que tiene rango de Ministro.

página de este órgano (<http://www.cabinetoffice.gov.uk>) se han publicado las cartas entrecruzadas entre el *Premier Blair* y la señora Armstrong con motivo de su nombramiento. En su carta, el *Premier* señala las prioridades del *Cabinet Office* en cuanto Departamento encargado de la exclusión social y del denominado «tercer sector» y la contestación de la titular del Ministerio.

<sup>22</sup> El anterior Secretario, *sir Robert Armstrong*, fue Secretario del *Private Office* con *Premiers* conservadores y laboristas, Secretario General del Ministerio del Interior con Gobiernos laboristas y Secretario del *Cabinet Office* con *Premiers* conservadores. Y el primer Secretario, *sir Morris Hankey*, ocupó su puesto desde su creación en 1916 hasta 1938.

<sup>23</sup> El precedente prestigioso de esta Secretaría fue la *Europe Unit*, creada por el *Premier Heath* para negociar la integración en la Comunidad Económica Europea. Además, esta *Europe Unit* inició el proceso de creación de Unidades especializadas en el *Cabinet Office*, que son el antecedente de las actuales Secretarías.

*Funciones*<sup>24</sup>. Se ha señalado con frecuencia que, a diferencia del *Prime Minister Office*, el *Cabinet Office* está al servicio de todo el Gabinete y por ello se encarga en la actualidad de: i) dar apoyo al Primer Ministro en su función de dirigir el Gobierno (especialmente para las reuniones del Gabinete) a través del *Cabinet Secretariat*; ii) asegurar la coordinación intragubernamental, especialmente mediante la asistencia a los *standing committees* que tanta importancia tiene en la vida administrativa británica; iii) colaborar en la política de comunicación; iv) establecer estándares para asegurar el buen gobierno de la Administración británica; v) dirigir la función pública; vi) planificar la actividad del Gobierno, y vii) prestar asistencia jurídica al Gobierno y a su *Premier*. Esta visión «funcional»<sup>25</sup> es sin duda cierta pero no lo es menos, como acabamos de señalar, que a través del *Cabinet Office* el Primer Ministro no sólo se ve apoyado como miembro del Gobierno sino, sobre todo, puede desplegar con fuerza el principio de canciller. En este sentido, al igual que ocurre en Alemania, como veremos más abajo, el *Cabinet Office* es un instrumento para reforzar la posición constitucional del Primer Ministro como jefe y director del Gobierno británico (de Smith, p. 174; Hogan).

En esa función de apoyo a las funciones constitucionales del Primer Ministro, el *Cabinet Office* realiza las funciones propias de cualquier Secretariado (preparación, nada colegiada, del orden del día de las reuniones del Gabinete, circulación de documentos, redacción del acta de la reunión) pero lo peculiar, como apunta Biagi Guerini, es que la tradicional desestructuración del Gobierno británico hace de este órgano el único punto de conexión entre el Gabinete, que no tiene existencia formal, y el aparato administrativo que ha de ejecutar las decisiones colegiadas de un Gabinete que carece de atribuciones formales. Y ello tanto más cuanto que, a pesar de la evolución del Gobierno británico hacia un modelo mucho más penetrado del principio de canciller, todavía hay decisiones de gran trascendencia que han de debatirse (si no aprobarse) en el Gabinete (Fournier, *Le travail...*, pp. 185), lo que exige recubrir bien esas decisiones tanto en lo procedimental como en lo jurídico-sustantivo. Desde este punto de vista, es cierto que el *Cabinet Office* no sólo está al servicio del *Premier* sino que también es un órgano al servicio de la convención constitucional de la responsabilidad colectiva, como señaló Armstrong (pp. 90-91) pues permite llevar a debate muchos asuntos

<sup>24</sup> De Smith, p. 1979, presenta un excelente resumen de las funciones (que denomina **constitucionales**) de este órgano.

<sup>25</sup> «*The Cabinet Office, containing a variety of 'offices' which provide crucial services for the Cabinet, deserves to be called the 'nerve-centre' of British Government*» (Jones, p. 50).

que, conforme al Derecho británico, corresponderían originariamente a los Ministros. No debemos olvidar, en efecto, que ya Dicey conectaba la práctica de esta convención, entre otras formas de exteriorizarse, a las reuniones del Gabinete y que el ejercicio de la responsabilidad desborda a la posición individual de cada Ministro para poner en juego la propia vida del Gobierno si éste es derrotado en el Parlamento. Por eso es tan necesario, para controlar la responsabilidad colectiva, un órgano que permita llevar a debate colegiado aquello que puede conducir a un conflicto parlamentario (en Marshall encontramos muchos ejemplos recientes). En el volumen que dirigió Geoffrey Marshall sobre la responsabilidad ministerial encontramos incluso, en términos que resultan casi exóticos en la política continental, referencias a la función de los servicios del *Secretariat Office* en cumplimiento de esta convención constitucional como, por ejemplo, custodiar los papeles de los Ministros para que, mediante el secreto, se pueda seguir asegurando la responsabilidad ministerial que no permite que se trasluzca la menor discrepancia entre los miembros del Gabinete<sup>26</sup>. No debe olvidarse, además, que no existe en el Gobierno británico un Ministerio con potestad de veto sobre los otros Ministerios como ocurre con el Ministerio de Hacienda en Alemania. De hecho, cuando Gordon Brown intentó en julio de 1998 un cierto control de la Secretaría del Tesoro sobre los restantes Departamentos<sup>27</sup> el *Premier* Blair lo desactivó inmediatamente.

Después de todo, si el Gabinete es, como decía Bahegot, un cuerpo de control elegido por el Parlamento pero que trabaja en completo secreto, es natural que se busquen los procedimientos y los medios más adecuados para asegurar su trabajo colegiado.

Por el contrario, como se desprende *a sensu contrario* del párrafo anterior, no suele ser un órgano asesor del *Premier* (Clarke) ni, desde la supresión del *Central Policy Review Staff*, una célula de análisis, si bien Mackintosh apuntaba que podía desempeñar la función de asesoramiento directo al Primer Ministro.

*Naturaleza jurídica y posición política.* Nacido para organizar y dar consistencia y eficacia administrativa al trabajo colegiado de un Gobierno que seguía funcionando como en el siglo XVIII, el *Cabinet Office* ha

<sup>26</sup> Lo expresó, al pie de la letra, Margaret Thatcher: «Al final del Consejo subrayé la necesidad de que los ministros respondieran colectivamente de la gestión del Gobierno y de que se observara una rigurosa confidencialidad entre ellos. Dije que no tenía intención de llevar acta de los debates del Consejo, y que esperaba que los demás siguieran mi ejemplo. Aunque resulte incómoda a la hora de redactar unas memorias, es una norma válida para todo gobierno» (*sic*).

<sup>27</sup> Ya lo había propuesto Clarke en 1972.

ido evolucionando para configurarse como un órgano cada vez más político (sin dejar las funciones propias de todo secretariado) al servicio del Primer Ministro y no del Gabinete británico en su conjunto. Con la *Premier* Thatcher se reafirmó al servicio de ésta y con el *Premier* Blair se ha transformado en un Ministerio convencional cuyo titular actúa más allá de las funciones horizontales propias de estos órganos. ¿Dónde queda su función constitucional al servicio de la convención de la responsabilidad colectiva? Sin duda es una función constitucional que todavía ejercita y seguirá ejercitando por mucho tiempo... siempre que no choque con otra función constitucional más reciente que es la de servir a otra convención igualmente reciente, la de la primacía del Primer Ministro que todavía en los años sesenta causó escándalo cuando fue formulada por Crossman. Ésa es, a mi juicio, la primera función constitucional del *Cabinet Office*, aunque la política y el Derecho público británicos se siguen basando en los factores consuetudinarios y convencionales con tanta intensidad que sigue vigente la convención de la responsabilidad colectiva a la que el *Cabinet Office* sigue sirviendo con eficacia y provecho.

c) **Alemania.** *Origen y evolución histórica.* Algunos autores como Viviani y Thaulero remontan el origen moderno de la Cancillería alemana a la Oficina de coordinación que se creó en 1866 al constituirse la Federación de Alemania del Norte aunque el órgano más próximo a la actual Cancillería es el que se creó con ese nombre mediante Decreto de 12 de mayo de 1870 cuando se formó definitivamente el Imperio Alemán: era el órgano de apoyo político y administrativo que necesitaba Bismarck. La Cancillería del *Reich* que se forma en la República de Weimar es un aparato débil al servicio de todo el Gobierno pero no del Canciller: todo lo contrario de la Cancillería del régimen nacional-socialista que intentaba aplicar la «teoría del sombrero», esto es, un órgano que recubría a todos los Ministerios a los que controlaba como órgano político a las órdenes del Führer-Canciller (Viviani, p. 81; Thaulero, p. 70). Al crearse la República Federal se opta, al igual que en el Imperio de Bismarck, por un modelo de Oficina del Canciller Federal (*Bundeskanzleramt*), y no por una Oficina de la Cancillería Federal (*Bundeskanzlei*), que habría de servir a un Gobierno más colegiado. De hecho, como veremos más abajo, si bien el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1951 configuraba el Secretario de Estado de la Cancillería Federal lo hacía en el Capítulo dedicado al Canciller Federal y desde 1952 se cambia la denominación<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> El primer Jefe de la Cancillería, con rango de Secretario de Estado, fue el democristiano Franz-Josef Wuermeling pero sólo ocupó el cargo muy poco tiempo desde octubre de 1949.

*Normativa reguladora.* La regulación normativa de la cancillería aparece muy tempranamente, en una Circular de 3 de diciembre de 1949 que organizó la Cancillería Federal bajo la dirección de un Secretario de Estado. Tras varios cambios orgánicos, se configura definitivamente en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1951 que contiene un artículo, el 7 (situado sistemáticamente en el capítulo dedicado al Canciller Federal), sobre los cometidos del Secretario de Estado de la Cancillería Federal. En realidad el precepto es muy pobre, pues se limita a señalar el rango de Secretario de Estado y a autorizarle a dirigirse por escrito a los Ministerios, pero lo importante es su reconocimiento normativo. A la hora de disciplinar el funcionamiento del Gobierno, el Reglamento contiene algunas previsiones sobre el papel del Secretario de Estado en la ordenación de los trabajos previos a la reunión del Consejo de Ministros, «conforme a instrucciones detalladas del Canciller Federal» (artículo 21): establecimiento del orden del día, envío de la documentación, asistencia del Secretario a las reuniones, redacción de las actas. Hay que destacar el valor de esta norma porque configura con cierta precisión las funciones canónicas de un Secretario del Gobierno. Además del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal de 1951, el Reglamento Común de los Ministerios Federales contiene algunas referencias a las funciones coordinadoras del Oficina de la Cancillería y prevé expresamente que el Jefe de la Cancillería asiste a los Consejos de Ministros.

*Organización.* Desde se creó la República Federal y hasta 1964 el Jefe de la Cancillería tuvo la condición de Secretario de Estado, conforme a los términos precisos del artículo 7 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 1951 que se refiere expresamente a un Secretario de Estado. Pero a partir de 1964, con el Canciller Erhard, y con el curioso nombre de Ministro de Asuntos Especiales (*Minister für besondere Aufgaben*) se nombró un Jefe de la Cancillería con categoría ministerial de 1964 a 1966. Desde 1969 a 1972 con el Canciller Brandt y desde 1984 con el Canciller Kohl hasta hoy<sup>29</sup>, el Jefe de la Cancillería volvió a tener rango de Ministro, rango que conserva con el nuevo Gobierno de la Canciller Merkel que ha nombrado en 2005 un Ministro. Como en los casos anteriores, con independencia de su rango, el nuevo Ministro (Thomas de Maizière) tiene un perfil absolutamente político, con responsabilidades en su partido (la C.D.U.) y como Diputado, Ministro y Secretario de Estado en el *Land* de Sajonia. Estamos así ante

<sup>29</sup> Salvo el período del canciller Schröder, en el que fue Secretario de Estado el actual Ministro de Asuntos Exteriores Frank-Walter Steinmeier.

un modelo que no es el órgano independiente de Francia<sup>30</sup> ni el Ministerio español: son los servicios directos de la Cancillería con independencia de que el responsable tenga rango de Ministro o de Secretario de Estado. Además, dependen de la Cancillería el Servicio de Información Federal (*Bundesnachrichtendienst*) y la Oficina Federal de Prensa e Información.

Si descendemos por debajo del Jefe de la Cancillería, ésta se organiza actualmente en seis Departamentos que abarcan todas las áreas políticas (Interior y Justicia; Política de Seguridad y de Desarrollo; Trabajo, Asuntos Sociales, Infraestructuras y Política Social; Política Europea; Servicios de Inteligencia). Además, adscritos a la Cancillería ha habido hasta 1999 un Secretario de Estado encargado de diversos cometidos.

*Funciones.* La Cancillería alemana es una unidad administrativa encargada fundamentalmente de tres tareas: i) asegurar el funcionamiento del Consejo de Ministros y la coordinación intragubernamental participando las reuniones interministeriales, ii) tener conocimiento permanente de la actuación de los Ministerios a través de los denominados «servicios-espejo» que realizan el seguimiento de cada Departamento ministerial, y iii) coordinar las relaciones con el Parlamento tanto en el sentido del control como en el de la elaboración de las leyes. De las dos primeras funciones se desprende, además, una cuarta a la que alude Thaulero (p. 72), que es vigilar la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros y, más en particular, vigilar que las decisiones de los Ministerios no contradigan las directivas del Canciller.

La posición preeminente de la Cancillería como órgano administrativo pero sobre todo político se funda tanto en razones constitucionales como reglamentarias.

Por un lado, el fundamento dogmático del control y dirección de los Ministerios viene de la competencia para determinar las directrices de la política que el artículo 65 de la Ley Fundamental otorga al Canciller: esa competencia comporta la facultad de examinar si los Ministerios cumplen o no los mandatos contenidos en las directrices (Hennis, *in totum*; Thaulero, pp. 59-69; Rizza, pp. 389-391). A su vez, esta función con-

---

<sup>30</sup> En Francia, como hemos dicho, el Secretario General del Gobierno tiene un perfil claramente burocrático, procedente casi siempre del Consejo de Estado y con destinos ulteriores conectados a la alta burocracia pero no políticos. Por ejemplo, el que fue muchos años Secretario General, Denaud de Saint-Marc, ha sido hasta su reciente jubilación el Vicepresidente del Consejo de Estado.

troladora enlaza, en perspectiva constitucional, con otra circunstancia que acentúa el valor político de la Cancillería. Conforme a la Ley Fundamental, y aun a pesar del principio de canciller que expresan algunos de sus artículos, el Canciller es un *primus inter pares* y lo es más cuando el Reglamento de 1951 ha previsto que los acuerdos del Consejo de Ministros se adoptan por votación y el Canciller sólo dispone de voto de calidad en caso de empate (artículo 24.2). Para ello, el dominio del orden del día del Consejo de Ministros es determinante para evitar que el canciller se quede en minoría en el Consejo (Stein, p. 84) pues los problemas dentro de los Gobiernos de coalición han sido frecuentes hasta el extremo de que, como decía Schneider, el principio constitucional de canciller está algo mermado en la práctica política alemana (Schneider, pp. 156-163).

Y aquí aparecen también las peculiaridades del Reglamento de Organización y Funcionamiento que ha venido a configurar un procedimiento algo complejo que exige una gran capacidad del Canciller para maniobrar si desea mantener el control de las decisiones del Gobierno. En primer lugar, el artículo 20 ha previsto que los asuntos se aprueban sin debatirse en el Consejo de Ministros si el Jefe de la Oficina de la Cancillería lo solicita de los Ministros y si existen dudas sobre ello es el Canciller el que decide. Ante una votación en que el Canciller quede en minoría (lo que no es imposible dada la frecuente estructura de coalición, grande o pequeña, con que se gobierna en Alemania), la decisión sobre los asuntos que van al Consejo de Ministros o que se resuelven por asentimiento escrito es determinante. En segundo lugar, el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento exige que los asuntos lleguen al Consejo de Ministros «pacificados» entre los Ministerios<sup>31</sup> y, si el acuerdo interministerial no se produce, el Canciller puede provocar una reunión entre los Ministros afectados por el desacuerdo<sup>32</sup>. En tercer lugar, siempre conforme al Reglamento, a diferencia de la mayoría de los sistemas políticos, en Alemania los Ministros de Hacienda, de Justicia y de Interior (artículo 26) pueden poner reparos a los acuerdos del Consejo de Ministros, de modo que esa preeminencia de algunos Ministros *versus*, incluso, el Canciller, ha de ser contrarrestada con un aparato político-administrativo fuerte. Así pues, el Reglamento de Organización y Funcionamiento ha establecido un conjunto

<sup>31</sup> La expresión del Reglamento es «todos los asuntos que son sometidos al Gobierno Federal deben ser previamente deliberados entre los Ministros Federales concernidos...».

<sup>32</sup> Para la dinámica de este tipo de procesos de decisión, es muy bueno el trabajo de Müller-Rommel, pp. 178-184.

de obstáculos al ejercicio efectivo del principio de canciller, obstáculos que el Canciller puede ir levantando si cuenta con un aparato político muy experimentado que le ayude a establecer el orden del día de las reuniones del Consejo, potestad que corresponde al Jefe de la Cancillería de acuerdo con el Canciller (artículo 21).

A todo ello hay que agregar otra circunstancia apuntada por Fournier: en Alemania, los Ministros suelen ocupar su cargo mucho tiempo, lo que determina que adquieran gran autonomía en su área departamental y sólo la autoridad personal del Canciller ayuda a encauzar esa autonomía hacia una acción de gobierno colegiada y controlada por el propio Canciller (*Le travail...*, pp. 189; en el mismo sentido Müller-Rommel, pp. 176-178).

Por ende la Cancillería asume la función de Secretariado del Gobierno, pero también —quizá, sobre todo— la de Gabinete del Canciller<sup>33</sup> a pesar de la dimensión más administrativa que política del personal, que está formado por funcionarios con niveles directivos bajos (Subdirectores Generales como máximo) que examinan a los Ministerios aplicando también estándares de eficacia al lado de los de política partidista. Por ello el Jefe de la Cancillería es una figura política de primer orden, que va más allá de la posición relativamente administrativa del Secretario General francés y que está al servicio de la efectividad del principio de canciller en el seno de la acción de gobierno. Por poner un ejemplo muy documentado, los dos Jefes de la Cancillería de Willy Brandt, el Ministro Horst Ehmke y el Secretario de Estado Egon Bahr, no sólo tuvieron un peso político indudable sino que actuaron, ante todo, como asesores políticos del Canciller, como se ve en las memorias de 1989 de Brandt<sup>34</sup>. Y lo mismo ocurre con Rudolf Sei-

<sup>33</sup> «*Nell'organizzazione della cancelleria si ritrovano elementi propri dell'organizzazione de uno staff*» y el Jefe de la Cancillería «*e... il più stretto collaboratore del cancelliere e il punto de passaggio obbligato di tutte le questioni rilevanti per gli affari di governo*» (Rizza, p. 409).

<sup>34</sup> En sus segundas memorias, las de 1976, Willy Brandt era aún más explícito: «Sobre el personal de la oficina de la cancillería, conseguí cierta claridad de pensamiento la misma tarde en que se produjo al elección [se refiere a la de 1969]. Con su amplitud de miras, Ehmke debía convertir la oficina de la cancillería en una unidad de funcionamiento moderno, preocupándose igualmente por la planificación del trabajo del gobierno: un propósito que, por motivos de los que él no fue responsable, se quedó en simple cálculo. Bahr, como secretario de Estado, debía permanecer como mi más estrecho colaborador, sobre todo en cuestiones de política exterior y de política alemana; al mismo tiempo, fue nombrado plenipotenciario del gobierno federal para Berlín». Y añade más adelante: «De todos modos, los nuevos propósitos de planificar el desarrollo del trabajo del gobierno en un sentido más estrecho,

ters, que es el único Jefe de la Cancillería de quien habla Kohl en sus memorias aunque se refiere siempre a él en temas relativos a la unificación alemana, pues una de las características de los Ministros y Secretarios de Estado de la Cancillería mientras duró la división alemana era su responsabilidad en las relaciones con las autoridades de la República Democrática, como recuerda, por ejemplo, el Presidente von Weizsäcker<sup>35</sup> a veces no sin tensiones con el correspondiente Ministro de Asuntos Exteriores. Y el anterior Canciller Schröder, si bien sólo se refiere en cinco ocasiones a su Jefe de la Cancillería, Steinmeier, siempre lo cita como persona de confianza política, con quien trata los temas más delicados (la renovación de la coalición, la intervención en Afganistán, la regulación de la inmigración).

Y para servir a esos fines, la Cancillería, después de numerosas reorganizaciones, se estructura sobre cinco divisiones que controlan todo el espectro público de Alemania (asuntos jurídicos y administrativos, relaciones exteriores y seguridad, asuntos sociales y medioambientales, política económica y, por último, análisis y comunicación). Además, como acabamos de ver, de la Cancillería depende también el Servicio de Información Federal.

*Naturaleza jurídica y posición política.* Rizza definió la Oficina de la Cancillería como «*il centro del coordinamento delle attività del governo é comunque costituito dall'apparato del Bundeskanzleramt, il quale..., rappresenta l'indispensabile strumento organizzativo per tutte le competenze del cancelliere*» (p. 394). La descripción es buena y muy completa pues, a diferencia del Secretariado General francés, en Alemania la Cancillería está al servicio de un principio constitucional que conduce a la efectiva preeminencia política del canciller. Otro tanto ha visto Smith, quien pone el acento tanto en las decisiones no colegiadas que la Cancillería puede adoptar al margen del Consejo de Ministros como en su gran capacidad relacional (con los partidos, los medios de comunicación, con los ciudadanos). Algo similar, en apariencia, hemos visto en el *Cabinet Office* de Thatcher y de Blair, pero la diferencia es notable. Por una parte, más allá de las primeras expresiones termi-

---

fuerte y efectivo, no fueron demasiado lejos. En parte, se trataba de propósitos alejados de la práctica; por otra parte, algunos fracasaron ante la fuerza de la inercia de los aparatos y ante la obstinación de los jefes de las secciones». Más adelante, Bahr fue Ministro del canciller Schmidt y Secretario federal del Partido Socialdemócrata Alemán.

<sup>35</sup> «Los ministros de la cancillería Jenninger, Schäuble y Seiters velaron en la práctica de esta materia sensible por una responsable continuidad política, que redundó en provecho de los compatriotas de la RDA» (von Weizsäcker, p. 260).

nológicas, la Oficina de la Cancillería nace al servicio del Canciller Federal y no del Gobierno porque, a diferencia del Reino Unido, en Alemania ha sido siempre mero reflejo de la posición constitucional del Canciller: si el Canciller ostentaba la primacía jurídica (en el Segundo y en el Tercer *Reich*), la Oficina estaría al servicio del Canciller y si el Canciller se asentaba sobre el principio colegial (República de Weimar) la Cancillería estaría al servicio de todo el Gobierno. Los datos constitucionales básicos de la República Federal iban más en dirección al principio de canciller, aunque la práctica política podía conducir a lo contrario, es decir, a la consolidación del principio colegial. Por otra parte, la ausencia de un Gabinete político que proporcione asistencia al Canciller ha conducido a un reforzamiento de la Cancillería que no sólo se encargaba de las funciones propias de todo secretariado, sino que se ha asentado como el Gabinete del canciller, con funciones tanto de acción política como de análisis y de reflexión. No hay un modelo similar en Derecho comparado.

d) **Italia.** *Origen y evolución histórica.* Como ocurría en la Francia de la Tercera República, las funciones y la organización del Secretariado respondían al modelo constitucional con que se había configurado la Presidencia del Gobierno. A una Presidencia inicialmente débil, emanada del Estatuto Albertino pero ya fortalecida por la práctica parlamentaria y por la Ley de 12 de febrero de 1888, núm. 5195<sup>36</sup>, correspondía un Secretariado débil pues partía de la base de que la Presidencia del Consejo de Ministros carecía de un aparato administrativo propio sin capacidad coordinadora ni directiva<sup>37</sup>, aun cuando los

<sup>36</sup> Anteriormente, a través del Real Decreto de 21 de diciembre de 1850, núm. 1122 (Decreto Azeglio) que reguló por vez primera la figura del Presidente del Consejo de Ministros, así como el Real Decreto de 28 de marzo de 1867, núm. 2629 (Decreto Ricasoli) que acaba con la vieja noción de que el Primer Ministro era un *primus inter pares*, el Real Decreto de 28 de abril de 1867 (Decreto Rattazzi) que comienza la parlamentarización de la función del Primer Ministro en detrimento, sin embargo, de la preeminencia de éste, y el Decreto de 25 de agosto de 1876, n.º 3289 (Decreto Depretis), que retorna al modelo de 28 de marzo de 1867 reforzando otra vez esa preeminencia. Con el fin de reforzar la Presidencia del Consejo sólo se puede señalar la creación del cargo de archivero de la Presidencia en 1881 pues los Primeros Ministros Cairoli y Depretis intentaron sin éxito en 1878, 1880 y 1884 en el Parlamento que se reforzaran esos servicios. Posteriormente el mismo Depetris presentó, también sin éxito, una propuesta para crear el Ministerio de la Presidencia del Consejo (Zilemenos, pp. 160-169).

<sup>37</sup> Lo ha descrito muy bien Zilemenos: «L'idée directrice fut qu'une institution de Premier ministre forte pourrait contrecarrer certaines vellétés que faisaient leur chemin soit au sein de l'hémicycle, soit dans les rues » (p. 161). Hubo, como acaba-

liberales consiguieron reforzar al Presidente del Consejo pero no frente a la figura del Rey, como ocurría en otros países europeos, sino frente al Parlamento (al dotar de autoorganización al Gobierno), lo que en parte explica la facilidad con que el fascismo se consolidó. Así nace el Real Decreto de 14 de noviembre de 1901, num. 446 (Decreto Zanardelli), que volvió al modelo del efímero Decreto Depretis y que configuró la figura del Subsecretario de la Presidencia del Consejo, si bien no con el encargo específico de actuar como secretario del Consejo de Ministros, pues el propio Real Decreto señalaba que de esa función se debía ocupar un Ministro. La norma, y el órgano que regulaba, ha estado vigente casi un siglo, en la Monarquía liberal, en el fascismo y en la República hasta 1988, y sólo cayó en desuso la atribución de la secretaría del Consejo a un Ministro, pues ya en la República el Decreto de nombramiento del Subsecretario de la Presidencia del Consejo contenía la cláusula siguiente: «*con le funzioni di Segretario del Consiglio stesso*» (Cuocolo, 287), con lo que el ejercicio de esa función no respondía a un mandato normativo sino a actos administrativos singulares *intuitu personae*, si bien generalizados a todos los titulares del cargo. Ya desde sus orígenes se señalaba la peculiaridad de este Subsecretario que era nombrado mediante un Decreto singular cuando la práctica italiana era que, al constituirse un nuevo Gobierno, todos los Subsecretarios eran nombrados en un Decreto conjunto y deliberado conjuntamente. Como tal secretario, asistía a las reuniones del Consejo<sup>38</sup> y redactaba las actas. Todo ello situaba a este Subsecretario, decía la doctrina italiana, en una posición intermedia entre los Ministros y los restantes Subsecretarios. No debe olvidarse, con todo, que la debilidad del Presidente del Consejo de Ministros en la Monarquía siguió vigente en la República (Labriola, p. 97).

Con la Constitución de 1947 la posición jurídica y las funciones del Secretariado que se expresaban a través del Subsecretario de la Presidencia se vino, en cierto modo, a enturbiar ya que la rígida reserva de ley que establece el artículo 95.3 de aquella restó capacidad de manobra al Presidente del Gobierno, que se situaba en medio del triángulo normativo y fáctico formado por la indudable fuerza del Presidente de la República, con los Decretos presidenciales, el resto del Gobierno y el Parlamento, si bien es cierto que la Constitución vino a dar apoyo nor-

---

mos de ver, un embrión de norma reguladora de los servicios del Presidente del Consejo en el Real Decreto de 4 de septiembre de 1887, núm. 4936, pero se limitó a unas mínimas previsiones sobre el personal que debía provenir de otros Ministerios.

<sup>38</sup> Como excepción, Cuocolo (p. 288) recuerda que en la reunión del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1956 se prohibió asistir al Subsecretario Carlo Russo.

mativo a la preeminencia de un Primer Ministro que hasta entonces carecía de reconocimiento constitucional. Todo conducía, hasta 1988, a un Secretario del Consejo de Ministros que lo era del Gobierno y no de su Presidente. Hubo constitucionalistas lúcidos, como Labriola, que señalaron que las atribuciones del Presidente del Consejo se debían extraer de la Constitución sin la intermediación de la Ley (Labriola, p. 101), lo que permitía configurar la figura del Presidente con cierta libertad reglamentaria, pero lo cierto es que tuvo que aprobarse la Ley de 1988<sup>39</sup>, con el resultado que veremos a continuación, para poder racionalizar las funciones del Secretariado en Italia.

*Normativa reguladora.* En Italia, hasta la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, la doctrina señaló la necesidad de dar una regulación legal a la Secretaría del Gobierno aun cuando existía el Subsecretario de la Presidencia. Con la Ley núm. 400 de 1988 el modelo pareció estabilizarse, por cuanto legalizó la figura del Subsecretario de Estado encargado de las funciones de Secretario del Consejo de Ministros, lo que se desarrolló por medio, primero, del Decreto del Presidente del Consejo de 27 de diciembre de 1988 y luego con el Reglamento interno que se aprobó por Decreto de 10 de noviembre de 1993. No ha sido así, sin embargo, pues desde entonces se ha dictado un conjunto cada vez más profuso de normas de todo rango dirigidas tanto a organizar los servicios de la Presidencia del Consejo en general como el propio Secretariado General de la Presidencia del Consejo en particular. La propia Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, fue modificada por el Decreto-ley de 23 de octubre de 1996, núm. 543 (convertido en Ley de 20 de diciembre de 1996, núm. 639), en el preciso artículo 8 para reforzar las atribuciones del Secretario General de la presidencia del Consejo. Posteriormente, toda esta normativa ha sido modificada por el Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999 núm. 303, ampliamente modificado por la Ley de 3 de agosto de 2001, núm. 317 y el Decreto legislativo de 5 de diciembre de 2003, núm. 343, dictándose en su desarrollo los Decretos de 15 de abril de 2000, 28 de diciembre de 2000, 4 de mayo de 2001, 9 de agosto de 2001, 13 de noviembre de 2001, 21 de diciembre de 2001, 20 de febrero de 2002, 20 de marzo de 2002, finalmente derogados y refundidos por el de 23 de julio de 2002.

Además, en el caso italiano se debe distinguir entre los servicios de la Presidencia del Consejo, que agruparía a lo que en España es el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia más algunos servicios del Ministerio de la Presidencia (incluyendo las relaciones con el Par-

<sup>39</sup> Tras varios proyectos en 1952, 1956, 1973, 1981, 1982 y 1984.

lamento), de una parte, y el Secretariado General de la Presidencia del Consejo, de otra, que se encarga de asegurar el funcionamiento del Consejo de Ministros y cuyo titular puede tener rango de Ministro o de Subsecretario según lo acuerde el Presidente del Consejo. Este último se organizó conforme al Decreto del Presidente de la República de 3 de julio de 1997, núm. 520, y al Decreto del Presidente del Consejo de 6 de agosto de 1998, modificado por el de 31 de diciembre de 1998.

En lo que se refiere específicamente a la función del Secretariado, la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, estableció que el Subsecretario de Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros es el secretario del Consejo y desempeña las funciones propias de esta secretaría y se encarga de la actas y de la conservación del registro de los acuerdos (artículo 4.1). Después de esta previsión inicial, la Ley dedica ocho extensos artículos (18 a 26) al Secretariado General de la Presidencia del Consejo de Ministros, en los que se establece sus órganos y sus funciones. A su vez, tanto en el Decreto de 27 de diciembre de 1988 como en el Reglamento interno del Consejo de Ministros aprobado por Decreto de 10 de noviembre de 1993 aparecen numerosas referencias al Secretariado: asistencia al Consejo de Ministros del Subsecretario de Estado de la Presidencia; normas de suplencia de éste (la secretaría del Consejo le correspondería al Ministro más joven); coordinación de las reuniones preparatorias del Consejo de Ministros que, con menor rango, se parecen a las reuniones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios de España; asistencia al Presidente del Consejo en la convocatoria de las reuniones del Consejo; redactar el texto definitivo de un asunto aprobado por el Consejo; ayudar a redactar el comunicado final de la reunión; actuar de Portavoz tras el Consejo si así se lo encarga el Presidente del Consejo.

*Organización.* El primer Reglamento que desarrolló la Ley de 1988, el Decreto de 27 de diciembre de 1988, vino a introducir una distinción un tanto peculiar entre las funciones de los Ministros sin cartera y el Subsecretario de Estado de la Presidencia. En esa dualidad, el Secretariado General de la Presidencia del Consejo de Ministros depende directamente del Subsecretario de Estado en la Presidencia, si bien la Ley de 1988 prevé que también puede ponerse bajo la dependencia de un Ministro sin cartera. Conforme a los últimos Decretos de 3 de julio de 1997, núm. 520, de 6 de agosto de 1998 y de 31 de diciembre de 1998, su dirección inmediata corresponde a un Secretario General nombrado y cesado por Decreto del Presidente del Consejo que también puede nombrar aun Vicesecretario General. Como ocurre en España con los miembros del Gabinete, los nombramientos del Secretariado General se extinguen con la toma de posesión del nuevo Gobierno, lo que (al

menos en términos jurídicos) sería impensable en otros países europeos. Forman parte del Secretariado la Oficina para la coordinación de la iniciativa legislativa y la actividad normativa del Gobierno, la Oficina para la coordinación administrativa, las Oficinas de los Consejeros diplomático y militar y la Oficina de prensa y protocolo. Obviamente, salvo las dos Oficinas de Coordinación, el resto de las unidades formaría más bien parte de un Gabinete del presidente del Consejo.

*Funciones.* El modelo italiano se aproxima en cierto modo al alemán. Incluso, Calandra (2002, pp. 73-74) señala que el Subsecretario de Estado de la Presidencia es un colaborador tan estrecho del Presidente del Consejo que no se limita a redactar las actas de las reuniones sino que concurre con los Ministros a definir las opciones del Gobierno y mantiene una estrecha trama de relaciones políticas y parlamentarias. En concreto, la Ley de 23 de agosto de 1988 atribuye al Secretariado General las siguientes funciones: i) la puesta al día del programa de gobierno; ii) coordinar la iniciativa legislativa; iii) colaborar en las relaciones de la Presidencia del Consejo con los restantes órganos constitucionales; iv) coordinar los asuntos de competencia conjunta de varios Ministerios; v) organizar la relación con el Parlamento; vi) asistir al Presidente en las relaciones internacionales y en sus relaciones con los órganos encargados de la defensa nacional; vii) encargarse del protocolo de la Presidencia; viii) encargarse de la aplicación de la normativa comunitaria y de las relaciones con las Regiones; ix) encargarse de la comunicación del Presidente; x) encargarse de la asesoría jurídica; xi) ocuparse de la gestión administrativa, logística y de personal de la Presidencia; xii) preparar la convocatoria, las reuniones previas, las actas y la difusión de las reuniones del Consejo de Ministros; y xiii) en general, cuidar de los medios necesarios para el ejercicio de las atribuciones del Presidente, del Consejo y de los Ministros sin cartera.

Pero tan importantes como las funciones formalizadas son las de coordinación política y de asistencia al Presidente del Consejo, máxime cuando la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, permite tanto que existan simultáneamente varios Subsecretarios de Estado de la Presidencia del Consejo (como ocurre actualmente en el Gobierno<sup>40</sup>) como lo contrario, esto es que el Subsecretario de Estado se ocupe de funciones propias de Ministros, con o sin cartera, como ocurrió en el Gobierno Amato, en 1992, que delegó en aquél todas las relaciones con el Parla-

<sup>40</sup> Enrico Letta, Enrico Micheli ambos procedentes del Partido Popular y antiguos Ministros bajo las presidencias de Prodi, d'Alema y de Amato por la cuota de Prodi, Fabio Gobbo y Franco Levi, procedente del Olivo y con funciones de portavoz.

mento, o en el Gobierno Ciampi, en 1993, que delegó en dos Subsecretarios de Estado las funciones correspondientes al Ministro de Turismo y Espectáculos y a la protección civil<sup>41</sup>. Al final, la práctica italiana ha hecho del Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo una figura múltiple, uno de cuyos titulares se encarga del Secretariado del Gobierno en tanto que los restantes titulares se ocupan de otras funciones de coordinación o del portavoz del Gobierno. En todo caso, como se ve en los actuales Subsecretarios de Estado, son políticos de gran peso, antiguos Ministros y Diputados.

*Naturaleza jurídica y posición política.* Hasta la formación del Gobierno Prodi, en 2006 y desde que entró en vigor la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, el Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo estaba al servicio del principio de canciller, lo que era tanto más necesario cuanto que los habituales Gobiernos de coalición forzaban a dotar al Presidente del Consejo de un aparato político y administrativo propio que le diseñara un área de dirección y de iniciativa propio: como escribió Labriola, «*Il sottosegretario alla presidenza è, come si sa, un collaboratore politico del presidente del consiglio, formalmente sottosegretario di Stato, in concreto organo del governo titolare di funzioni di vicarianza e di supplenza del presidente del consiglio assai variabili intuitu personae*» (Labriola, 1979, p. 105).

El modelo constitucional de 1947 es el de un Presidente débil, sin poder de dirección política y enfrentado a un intenso principio de responsabilidad individual de los Ministros como órganos constitucionales, como defendía incluso una parte de la doctrina (como señalaron Viviani, Merlini y Calandra [1985]), lo que tuvo como consecuencia, por añadidura, la legitimación de la proliferación, con grandes poderes, de las Comisiones interministeriales que ocupaban el campo del Consejo de Ministros y en las que dominaba el Ministro que las presidía (Merlini). Es cierto que tanto la Ley de 1988 como, parcialmente, la sentencia de la Corte Constitucional de 18 de enero de 1996, núm. 7, han reducido a términos más presidencialistas (y en parte colegiales) el principio departamental, lo que se ve reforzado por la capacidad que otorga al Presidente del Consejo la Ley de 1988 para organizar con autonomía los servicios de la Presidencia. Esta «*espressione di autonomia regolamentare che sottolinea la tendenza ad attribuire, all'organizzazione della Presidenza del Consiglio, una posizione di più ampia autonomia costituzionale, rispetto, non solo ai ministri, ma allo stesso organo co-*

<sup>41</sup> Guiglia habla de la fungibilidad entre las figuras de los Ministros sin cartera y los Subsecretarios de Estado de la Presidencia.

*llegiale, Consiglio dri ministri»* (Barile, Cheli y Grassi, pp. 132-133) ha tenido doble importancia porque permite que el Presidente del Consejo pueda disponer de unos servicios de los que carecía hasta 1988 y porque incide directamente en la posición política del Subsecretario de Estado en la Presidencia, que puede actuar conforme al respaldo normativo que desee otorgarle el Presidente.

En ese modelo, política y jurídicamente tan constrictivo para el Presidente del Consejo, la función de Secretariado del Gobierno atribuida al Subsecretario de Estado de la Presidencia atenuaba un tanto el doble principio colegial/departamental y lograba equilibrar éstos en beneficio del debilitado principio de canciller aunque sin olvidar que también está al servicio de las funciones del Presidente del Consejo como responsable de la ejecución del principio colegial que el artículo 95.1 le atribuye (periodicidad de las reuniones, obligación de convocar a todos los Ministros, obligación de incluir en el orden del día o de o denegar motivadamente los asuntos que proponen los Ministros, distribución de la documentación). No es casualidad que en la doctrina italiana anterior a la Ley de 1988 se planteara con insistencia el tema de la relación entre el Presidente del Consejo y los Ministros (Labriola, 1979) pues la Constitución y la práctica de los Gobiernos de coalición han restado poderes de dirección a los Presidentes del Consejo<sup>42</sup>. Peor todavía, la previsión constitucional (artículo 95.3) que establece la reserva de ley para el ordenamiento de la Presidencia del Consejo limita todavía más el margen de autoorganización del Presidente del Gobierno, si bien es cierto que desde hace muchos años se aprueba una delegación en el propio Presidente del Consejo. Es cierto que esa debilidad del Presidente del Consejo no se aplicaba en casos especiales, como en los Gobiernos presididos por De Gasperi<sup>43</sup>, pero el artículo 95 más los Gobiernos de coalición y las propias fracciones de los partidos del Gobierno conducían al «ministerialismo», que impedía el ejercicio efectivo de la función directiva del Presidente del Consejo (Merlini, 1986, p. 461)

En este contexto, que sólo ha empezado a cambiar a partir de 1988 y sobre todo desde que se aprobó el Reglamento del Consejo de Mi-

<sup>42</sup> «Da una parte si pone in esser un'attività presidenziale, svolta sul piano politico, il cui contenuto formale tende non di rado ad assumere una consistenza più apparente che sostanziale. In ogni caso è una attività discontinua...» (Labriola, 1979, p. 63).

<sup>43</sup> Quien no por casualidad remitió al Parlamento en 1952 un proyecto de ley de regulación del Gobierno que reforzaba la figura del Presidente del Consejo mediante la ficción de reforzar la Presidencia del Consejo como órgano autónomo del Gobierno.

nistros en 1993, el Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo (en funciones como responsable del Secretariado del Gobierno o con otras responsabilidades) ha sido el instrumento orgánico destinado a atenuar la anacrónica previsión del artículo 95 de la Constitución, que se redactó con un pensamiento muy alejado al liderazgo del Jefe del Gobierno. Incluso, como ocurrió en los citados Gobiernos Amato y Ciampi, el hecho de delegar en el Subsecretario de Estado funciones que usualmente han correspondido a Ministros era una forma de reforzar la gestión directa del Presidente del Consejo en áreas políticas sensibles, reforzando así el principio de canciller. El Reglamento interno del Consejo de Ministros de 1993 ha venido a acentuar el papel directivo del Presidente del Consejo, donde el Subsecretario de Estado en la Presidencia es el primer colaborador de ese papel directivo ya que le corresponde obtener lo que algunos autores han denominado la «*unanimity by discussion*» (Mirlini y Guglia), asegurando su asistencia a las reuniones del Consejo como secretario del mismo, convocando las reuniones y coordinando las reuniones preparatorias<sup>44</sup>. Ahí radica la peculiaridad del Subsecretario de Estado de la Presidencia que se encarga de las funciones del Secretariado: un órgano con funciones políticas al servicio del Presidente del Consejo y de la responsabilidad de éste como garante del principio colegial.

\* \* \*

Como puede verse, dentro de cada modelo las diferencias son notables, aunque no se aprecian grandes antagonismos, por lo que parece aconsejable —en busca de alguna utilidad— examinar los diversos aspectos que caracterizan a la función del secretariado para poder encontrar principios de cierta generalidad. A este fin examinaremos sucesivamente las siguientes materias: organización, programación del trabajo gubernamental, preparación de las sesiones del Consejo de Ministros, seguimiento del proceso legislativo, presencia de los Gabinetes políticos, coordinación interministerial, y otras funciones de los Secretariados.

<sup>44</sup> La importancia política del cargo se confirma cuando se ve quiénes lo han ocupado: no sólo futuros Ministros y hasta Presidentes del Consejo (como el constitucionalista Amato) sino ex – Ministros.

### 3. TENDENCIAS ORGANIZATIVAS BÁSICAS DE LOS SECRETARIADOS GUBERNAMENTALES

Es en esta materia donde se perciben más nítidamente las diferencias entre los tres referidos modelos, el francés, el ítalo-germánico y el hispano-británico. El modelo francés se caracteriza por una organización autónoma, independiente de los Ministerios y hasta de la propia Presidencia del Gobierno. Es, en este sentido, una organización un tanto atípica porque se trata de un órgano no vinculado a un Ministerio determinado y que tampoco es equiparable administrativamente a un Departamento ministerial. Esta atipicidad se refleja ante todo en la figura de su titular, que no es un Ministro (aunque asiste al Consejo de Ministros y participa en la preparación de sus sesiones), posee la condición de funcionario y ejercita sus funciones con pretensiones de permanencia más allá de los cambios ministeriales. Ello no obstante, la permanencia del titular del Secretariado depende en último extremo del titular de la Presidencia del Gobierno, que lo nombra y cesa libremente.

El modelo ítalo-germánico se caracteriza por carecer de autonomía. La Secretaría del Gobierno se considera una función propia del titular de éste, de modo que se inserta orgánicamente en la Presidencia del Gobierno. Como es materialmente imposible que la Secretaría sea ejercitada por el Presidente del Gobierno, su ejercicio se atribuye al órgano competente en materia de organización de la Presidencia del Consejo, que puede tener o no rango de Ministro pero que en todo caso es el titular del nivel inmediatamente inferior al Presidente. Ello conlleva una mayor politización del órgano y de su titular, por cuanto su selección responde a criterios estrictamente políticos, de la sintonía partidista y de confianza personal del Presidente del Gobierno. Hay que indicar que la Ley italiana de 23 de agosto de 1988, núm. 400, de disciplina de la actividad del Gobierno y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, y la profusa normativa posterior han venido a confirmar, con notable intensidad, lo que antes tenía naturaleza cuasiconsuetudinaria.

Del modelo hispano-británico hablaremos con más detenimiento en la segunda parte de este trabajo, pero ahora puede avanzarse que (en España, sólo en teoría) se trata de un modelo dotado de toda la autonomía que proporciona el principio departamental, con Ministro propio, y al propio tiempo, por conectar su titular en cuanto miembro con el Presidente del Gobierno, actúa como un Ministerio de gran contenido político.

En cualquier caso, ya se puede avanzar una conclusión fácil de comprender. El titular del Secretariado del Gobierno, esté o no a la ca-

beza de un órgano autónomo, precisa, expresa o tácitamente, la confianza del Presidente del Gobierno y su nombramiento y cese, se trate de un funcionario o de un político, responde a criterios estrictamente políticos. Cuando el Secretario del Gobierno es un funcionario que rige un órgano autónomo puede permanecer en su cargo, tras un cambio gubernamental, si no atrae la desconfianza expresa del nuevo Presidente del Gobierno, pero en todo caso si se desea su renovación, ésta se produce con los mismos criterios que se aplican para el nombramiento del Ministro o Subsecretario de la Presidencia. Quizá la única diferencia consista en que el margen de elección es más estrecho cuando el Secretariado es autónomo, porque su titular ha de ser necesariamente un funcionario.

En cuanto al *staff* del Secretariado, se observa una tendencia muy fuerte a favor de la presencia de funcionarios, bien con idea de una larga permanencia (Francia, Alemania), bien con un sistema de rotación muy fluida y constante (Reino Unido). Sin embargo, la ausencia de un *staff* político no deja de presentar problemas. En el ámbito legislativo es claro —y así se reconoce en la Cancillería alemana— que se genera una cierta desconfianza entre los funcionarios del Secretariado, que quieren imprimir determinados cambios a los proyectos de ley y los parlamentarios de la mayoría que han de realizar tales modificaciones en sede parlamentaria, de la misma manera que una noción muy estricta de la apoliticidad del funcionario determina la abstención de éste en los temas políticos que afectan al proceso legislativo, como en Francia. Al faltar la dimensión política, el *staff* pierde cierta potencialidad y ello resta capacidad de iniciativa al Gobierno.

Por último, conviene señalar que en todos los Secretariados existe una dotación muy reducida de personal superior, que no rebasa la cincuenta de funcionarios.

#### 4. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN QUE FORMAN EL TRABAJO DEL SECRETARIADO

a) **Programación del trabajo gubernamental.** Las técnicas programadoras empezaron a aplicarse casi simultáneamente en el ámbito gubernativo y en el ámbito parlamentario, a comienzos de los años setenta. Su origen último reside en el programa de gobierno que, con mayor o menor eficacia jurídica, según los casos, presenta el titular de la Presidencia del Gobierno al Parlamento para obtener la confianza de éste. Pero este núcleo programador no suele estar articulado en etapas, y a veces ni siquiera en figuras susceptibles de tratamiento normativo,

por lo que resulta insuficiente. De modo que desde un programa de Gobierno genérico se pasa a etapas más breves (un año, seis meses) que suponen un auto-compromiso del Gobierno consigo mismo. En todos los Estados que estamos examinando, se utilizan técnicas programadoras, conviniendo señalar, además, que el Gobierno italiano, que no las utilizaba quizá a causa de la intensidad con que se programa en el Parlamento italiano, ya ha venido a recoger su previsión expresa en el artículo 19.1.b) de la Ley del Gobierno. Tres cuestiones se suscitan a propósito de la programación gubernamental: a) su extensión cronológica; b) su contenido; c) sus operadores.

i) Extensión cronológica. Puede señalarse que en los regímenes parlamentarios se ha consolidado el uso de técnicas de programación para la acción gubernamental, que pueden estar en relación con el programa de gobierno con que se anudó la confianza parlamentaria en el titular de la Presidencia. Parece que el sistema óptimo es el que aplica la programación a tres niveles cronológicos, es decir, a largo plazo (legislatura), medio (semestres) y corto (dos o tres semanas).

ii) Contenido de la programación. El principio general es muy simple, aunque se modula en cada país, y consiste en que deben programarse todas las materias que conoce el Consejo de Ministros. Ello supone que no es sólo una programación normativa (la cual necesita además conectarse con las instancias parlamentarias) sino política en sentido amplio, incluyendo declaraciones programáticas. Es obvio que hay un margen nada pequeño sometido a los imprevistos, pero, con todo, una buena programación debe tener horizontes más extensos que lo estrictamente normativo.

iii) Operadores de la programación. Teniendo como núcleo inicial el Secretariado del Gobierno (cuyo titular tiene la responsabilidad política última), se suscitan dos cuestiones diversas, que son, por una parte, los órganos políticos y administrativos que cooperan con el Secretariado en el diseño programador, y, de otra, los órganos internos del Secretariado que efectúan ese diseño. A este respecto, se pueden señalar dos tendencias en orden a la cooperación de órganos externos al Secretariado, a saber: órganos políticos no administrativos (como en Francia, donde cooperan el Gabinete del Primer Ministro y la Secretaría General de la Presidencia de la República) u órganos administrativos de cuño más o menos político (la reunión de Secretarios de Estado alemanes o Secretarios permanentes británicos). Se llega, pues, a la conclusión de que en materia de programación el Secretariado actúa como órgano e impulsor de las necesidades e iniciativas que emanan de cada departamento ministerial. En lo que respecta a órganos internos del

Secretariado, se detecta un caso, Alemania, donde existe una unidad administrativa específicamente dedicada a esta función, pero en general es más fácil que la programación se efectúe en todas las unidades implicadas.

b) **Preparación de las sesiones del Consejo de Ministros.** El origen del Secretariado está precisamente en la preparación de las sesiones del Consejo de Ministros. Se trata de una función que se desglosa en cuatro niveles secuenciales: a) elaboración del orden del día, b) distribución de documentación, c) presencia en la sesión, d) actuaciones subsiguientes a la sesión.

i) Elaboración del orden del día. Es la fase de mayor trascendencia política y, aunque se realiza de forma distinta en cada sistema, se pueden percibir algunas tendencias generales. Es el titular de las funciones de Secretariado el que asume siempre esa responsabilidad, pero también siempre en colaboración con otras instancias. Allí donde funcionan órganos parecidos a la Comisión General de secretarios de Estado y Subsecretarios española (Reino Unido, Alemania) ésta interviene decisivamente, aunque con una pequeña diferencia procedimental: en la reunión de Secretarios de Estado alemana se fija definitivamente el orden del día del Consejo de Ministros, en tanto que en la reunión de Secretarios permanentes británica sólo se fijan las materias para que el Ministro del *Cabinet Office* establezca el Orden del día definitivo.

Por el contrario, allí donde no hay órganos colegiados de Viceministros, la fijación del orden del día adquiere tintes mucho más políticos: en Francia, después de una primera explicación y selección en el seno del Secretariado, el Secretario General se reúne en despacho, sucesivamente, con el Primer Ministro y con el Presidente de la República y es este último quien fija definitivamente el orden del día. En Italia era costumbre antes de la Ley de 1988 que el orden del día lo fijara el Presidente del Consejo tras oír a los Ministros, si bien la práctica última atribuía esta función al Secretario de Estado de la Presidencia, con quién despachaban los Ministros.

ii) Distribución del material para las sesiones. Es una función que corresponde siempre al órgano encargado del Secretariado. La única especialidad que se detecta es la de Francia, donde la documentación anexa de obligada presentación es elaborada por el Secretariado y no por los Ministerios interesados.

iii) Asistencia a las sesiones del Consejo de Ministros. La asistencia a efectos de recoger los acuerdos y redactar las actas corresponde siempre al Secretariado, pero no necesariamente a su titular porque en

Alemania el encargado de estas funciones es un Subdirector General de la Cancillería.

iv) Actuaciones subsiguientes a las sesiones del Consejo de Ministros. El archivo de los acuerdos y actas, la circulación de los acuerdos y el seguimiento de su ejecución corresponde siempre al Secretariado, si bien en materia de seguimiento el control es poco riguroso en el Reino Unido y también lo era en Italia hasta la Ley de 1988.

c) **Seguimiento del proceso de elaboración de las leyes en el Parlamento.** El seguimiento del proceso legislativo parece ser una de las funciones básicas de los Secretariados del Gobierno, bien que con un matiz que conviene señalar. El Secretariado General francés y el Secretariado italiano combinan un seguimiento técnico-jurídico y un seguimiento de naturaleza política. En el primer caso, a través de instituciones distintas (el Servicio Legislativo y los agregados parlamentarios) en el segundo caso a través principalmente (pero no exclusivamente) de la Oficina Central para la coordinación legislativa y la actividad normativa del Gobierno. En la Cancillería el seguimiento es de carácter técnico-jurídico, en tanto que el *Cabinet Office* sólo efectúa el seguimiento de *bills* particularmente importantes, ya que esta función está desconcentrada en cada Ministerio a través de los Secretarios Parlamentarios. En el caso británico hay que señalar, sin embargo, que si bien el *Cabinet Office* está alejado de estas funciones, el Primer Ministro sigue estas materias a través de los *whips* de la mayoría.

La conclusión que se saca de este panorama es que los Secretariados tienen una función preeminente en el seguimiento de la elaboración de las leyes en sede parlamentaria y que la tienen también, aunque en menor medida, en la orientación política de dicha elaboración. Dicho de otra manera, los Secretariados, excepto el *Cabinet Office* británico, asumen la función de centralizar y controlar el seguimiento del proceso legislativo y además —incluso en el *Cabinet Office* para *bills* de especial importancia política— disponen de instrumentos políticos para influir en el procedimiento legislativo cuando así interesa al Gobierno. Y esto último es así incluso en la Cancillería alemana, que carece de asesores políticos y la función de relación con los parlamentarios de la mayoría se confiere a los propios funcionarios.

d) **Coordinación interministerial.** Es la última gran función característica de los Secretariados del Gobierno. Con excepción de Italia, en los restantes países a los que aludimos, el fenómeno de la comunicación y coordinación de los órganos y políticas ministeriales tiene un vigor muy superior al de la Administración española, y es precisamente a los respectivos Secretariados a quienes se tiene encomendada su coordi-

nación. Pero hay que tener en cuenta que este fenómeno de la coordinación interministerial tiene un jaez mucho más funcional que orgánico, es decir, se busca coordinar objetivos determinados, políticas concretas antes que órganos que tienen vida por sí mismos. Esto es particularmente claro en Alemania, donde no funcionan órganos interministeriales permanentes sino que, especialmente en el proceso legislativo, se constituyen comisiones cuya vida se agota al concluir su misión (generalmente, al remitir un proyecto de ley al *Bundestag*). Lo mismo ocurre en Francia cuando se decide elaborar un proyecto de ley, si bien en este país el fenómeno es mucho más extenso, porque también hay comisiones permanentes que sin embargo, como reconoció el antiguo Secretario General, Jacques Fournier, no tienen la operatividad de las reuniones funcionales. Muy distinto es el caso británico, y de mucha más difícil imitación, porque la Administración del Reino Unido actúa normalmente por medio de comisiones interministeriales que tienen amplios poderes decisorios. En cualquier caso, la característica es el protagonismo de todos estos Secretariados, que coordinan reuniones y comisiones, pues normalmente no existen otros órganos *ad hoc* para esta función.

Esta función contiene varios elementos interesantes que conviene glosar debidamente. En primer lugar, hay que señalar que se trata de un instrumento fundamental para descargar de trabajo al Consejo de Ministros, hasta el extremo de que, en Francia por ejemplo, las sesiones de este órgano suelen ser casi siempre de puro trámite. Se revela así una de las dimensiones más importantes de los Secretariados, que es coordinar el trabajo intragubernamental para despejar de tareas innecesarias al Consejo de Ministros a fin de que éste pueda centrarse en: a) el debate político de las grandes orientaciones o de cualesquiera otras cuestiones que puedan surgir; b) la resolución de conflictos o posiciones irresolubles entre varios Departamentos.

En esta materia hay que tener en cuenta que la labor del Secretariado va impregnada de una dimensión técnica y de otra política. Técnicamente, el Secretariado se encarga de la preparación material, convocatoria y propuesta del orden del día. Políticamente, la autoridad del Secretariado, como instancia política, permite dilucidar las posiciones contrapuestas y los conflictos interdepartamentales, con la seguridad de que la solución final que ofrezca o propicie el Secretariado va a ser avalada por el titular de la Presidencia del Gobierno. En definitiva, el Secretariado actúa en el doble ámbito del arbitraje y de la preparación material de las sesiones interministeriales, pero siempre con la legitimidad que da la autoridad política recibida del Primer Ministro.

**e) Otras funciones de los Secretariados.** En cuanto órganos esencialmente relacionales, los Secretariados tienen atribuidas funciones de relación con otros entes políticos y administrativos. Aquí hay que diferenciar, no obstante, dos materias distintas: los órganos con los que se relacionan y las funciones que no son materialmente del Secretariado pero que sin embargo se considera necesario desempeñen. Por una parte, los Secretariados suelen ser el cauce privilegiado de relación del Gobierno con los restantes órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Jefatura del Estado, Parlamento, órganos de la justicia constitucional y de la justicia administrativa). Pero por otro lado, se ocupan de funciones tan diversas como la estadística, los archivos generales administrativos, las publicaciones oficiales, o ejecutan la acción honorífica del Estado, más el atípico caso británico de la función pública.

De todo este elenco de funciones hay que desglosar las que deben ser competencia obligada de todo Secretariado y aquellas otras que son el resultado de circunstancias históricas concretas, pero que en realidad pueden ser atribuidas a cualquier órgano de la Administración. La función más importante que es propia del Secretariado es el control del diario oficial, no en el sentido de su gestión económica y empresarial, sino en el sentido de disciplinar su contenido y autorizar la publicación del texto. Curiosamente, sin embargo, sólo en Francia existe esta conexión entre Secretariado y diario oficial, ya que tanto en Alemania como en Italia el diario oficial está puesto bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. No cabe duda, sin embargo, de que es una función muy característica del Secretariado, en la medida en que el diario oficial constituye el ámbito terminal del proceso de elaboración normativa, que esta clase de órganos debe coordinar desde sus inicios. Por el contrario, el resto de las funciones que se atribuyen a estos órganos no pueden considerarse materialmente funciones de coordinación del trabajo gubernamental.

## **SEGUNDA PARTE: EL SECRETARIADO Y LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL**

### **5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

El Consejo de Ministros se creó en España mediante el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 (*Gaceta de Madrid*, núm. 114, de 20 de noviembre de 1823) que, como era frecuente en la época, carecía de título. En este breve texto ya se encontraba alguna referencia a los ele-

mentos del Secretariado, pues se preveía la existencia de un libro donde se escribirían los acuerdos del Consejo, expresando las razones que lo motivaron y confiriendo al Secretario del Despacho de Gracia y Justicia la misión de asentar las deliberaciones en dicho libro. Pero una regulación algo más completa a esta materia sólo se dio algún tiempo después con el Real Decreto —ya titulado— sobre presidencia en el Consejo de Ministros, personas que pueden asistir a él, y asuntos de que ha de entender, de 31 de diciembre de 1824 (*Gaceta de Madrid*, núm. 2, de 4 de enero de 1825) que se dictó, según reza, en aclaración del de 19 de noviembre de 1823 y que, además de establecer la denominación de Presidente del Consejo de Ministros atribuyéndosela al Secretario del Despacho de Estado, regula, desde el punto de vista del Secretariado, lo que denomina «reglas fijas que se han de observar en sus deliberaciones»: periodicidad de las reuniones (dos veces por semana), posibilidad de convocar a las reuniones a otras personas distintas de los Ministros y los temas que han de tratarse (los asuntos generales de cualquier rama incluyendo los nombramientos).

En aplicación de estos dos Decretos, el 19 de febrero de 1824 se levantó la primera acta incluida en el libro de deliberaciones a que se refería el Decreto de 1823, si bien en el Archivo del Ministerio de la Presidencia se conserva, fuera del libro, un acta del 3 de enero de 1824. Así nació el Secretariado en la España contemporánea, que empezó a mostrar su actuación en las propias actas, como es la que corresponde a la reunión de 30 de marzo de 1825 donde se ordena que se encuadernen todas las actas anteriores y que se envíen a los Ministros copias rubricadas de los asuntos (*Actas...t. I*, p. 172). Ciertamente que la organización y las funciones del Secretariado tenían que ir detrás de un Presidente del Consejo, pues si bien este título —más que una figura autónoma— existía desde 1823, lo cierto es que durante gran parte del siglo XIX en España el Presidente del Consejo era también titular de un Departamento, por lo que no necesitaba, normalmente, un aparato administrativo propio. Así se vio durante el reinado de Fernando VII, pues si bien ocuparon el cargo de Secretario del Consejo los Secretarios del Despacho de Gracia y Justicia, una ausencia coyuntural de este Ministro (Calomarde) determinó que se encargase la secretaría de las reuniones al Secretario del Consejo de Estado<sup>45</sup>.

Como ha estudiado Pérez de la Canal, hasta 1835 fue Secretario del Consejo de Ministros el que ostentaba el mismo cargo en el Consejo de Estado y a partir de ese año, suprimido el Consejo de Estado,

<sup>45</sup> Antonio Ugarte y Larrazábal (Acta de 3 de abril de 1824).

corresponde a funcionarios de la Secretaría del Despacho de Estado cuyo titular ostentaba la Presidencia del Consejo. No debemos olvidar que hasta las grandes reformas de Javier de Burgos de 1834 el Consejo de Ministros coexistió con: i) el Consejo de Estado; ii) el Consejo de Gobierno creado en el testamento de Fernando VII en 1833; y iii) toda la estructura polisinodial del Antiguo Régimen. Sólo los seis Reales Decretos de 24 de marzo de 1834 clarificaron la situación al suprimir el Consejo de Gobierno, suspender el Consejo de Estado, romper la estructura polisinodial y crear nuevos Tribunales Supremos de España y de Indias, el Tribunal Supremo de Guerra y Mar, el Tribunal Supremo de Hacienda y el Consejo Real más el Decreto de 16 de junio de 1834 que dio nueva planta a las Ministerios<sup>46</sup>. Eso explica, descendiendo al ámbito constitucional, que sólo se clarifique la posición del Consejo de Ministros cuando se dicten unas normas, los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834, que traen causa del principio de separación de poderes (Sánchez Bella, 674). Por ende, las funciones de secretaría del Consejo van vinculadas a quien durante el reinado de Fernando VII ejerce la función de presidir el Consejo, esto es, el Secretario del Despacho de Estado.

La aprobación del Estatuto Real avanzó, muy tímidamente, unas mínimas funciones al Presidente del Consejo que, unidas a otras atribuciones conferidas *de facto* (González Mariñas, pp. 181-184; Sánchez Bella, 687-688) apuntan a un órgano autónomo que precisaba también de unos servicios administrativos que le asistieran para asegurar la buena marcha de las reuniones del Consejo. Hasta finales de la década de los treinta del siglo XIX en España las funciones del Secretariado del Gobierno las ejercía el aparato administrativo del Ministerio, cuyo titular ocupaba también la Presidencia del Consejo (González Mariñas señala, siguiendo esta línea, que en 1838 se encargó a un Jefe de Sección del Ministerio de Estado los asuntos de la Presidencia del Consejo). No obstante, en los escasos momentos de aquel período en que el Presidente del Consejo no ocupaba también un Ministerio<sup>47</sup> no se intentó sacar a aquel solitario Jefe de Sección de su Ministerio de Estado y aun se refirmó la conexión con la «Primera Secretaría de Estado» en el Real Decreto de 9 de diciembre de 1843, donde se restablece el cargo de Secretario del Consejo, del que no se tenían noticias desde 1838 (Pérez de la Canal, p. 239), creándose «anejo» al Ministerio de Estado. No obs-

<sup>46</sup> Las Subsecretarías de los Ministerios se crearon mediante este Real Decreto de 16 de junio de 1834.

<sup>47</sup> Cea Bermúdez (1832-1834), Espartero (1840-1841) y Joaquín María Ferrer (1841)

tante esta vinculación al Ministerio de Estado, este Decreto de 1843 posee una importancia excepcional para todo lo referente al Secretariado pues, como bien ha descrito González Mariñas, vino a compendiar las funciones de secretariado de un Gobierno, esto es, asistir a las deliberaciones, redactar las actas, tomar nota de los acuerdos, comunicar a cada Ministro los acuerdos que les conciernen, dirigir la parte oficial de la *Gaceta de Madrid*, y recibir, custodiar y dar cuenta al Consejo de los expedientes y papeles que le envíen los Ministros con destino al Consejo (p. 311). También ello tiene una explicación constitucional, pues los Gobiernos moderados buscan fortalecer el Poder Ejecutivo (Santamaría Pastor), como se verá ya en la Constitución de 1845, y para alcanzar ese fortalecimiento era necesario fortalecer, en paralelo, el órgano administrativo encargado de llevar a la práctica las decisiones del Consejo de Ministros. El paso siguiente, aunque no incide directamente en la función de secretariado, sería el intento de configurar la Presidencia del Consejo como un órgano similar a un Departamento ministerial, si bien la figura del Secretario-no Ministro del Consejo se suprimió en 1848.

En efecto, tanto González Mariñas como García Madaria señalan varios hitos que van conformando a la Presidencia como un Departamento ministerial independiente (crédito extraordinario y creación de la Dirección General de Ultramar en 1851 adscrita a la Presidencia; Real Decreto de 2 de noviembre de 1853 por el que se da nueva planta a la Secretaría de la Presidencia) pero a efectos del Secretariado hay que señalar que a partir de 1854 y hasta 1871 las funciones de Secretario serán ejercitadas por los propios Ministros, sin especial preferencia de cartera y frecuentemente en razón de la menor antigüedad. Estamos probablemente ante un supuesto en que el principio de canciller fue sustituido por el principio colegial, quizá por la resistencia de la Reina a avalar el modelo presidencialista que había implantado Narváez en la década de los cuarenta y que éste no modificó al retornar al Gobierno en 1864. Ello hacía más necesario que los servicios de la Presidencia del Consejo de Ministros, como Departamento ministerial, asistieran al Secretario del Consejo y así lo hicieron desde 1851 aunque este dato sólo se infiere de alguna información que se tiene sobre el destino de los documentos de la época y sólo está documentalmente probada a partir de 1871 (Pérez de la Canal, pp. 242-243).

Por eso las sucesivas figuras de Oficial Jefe de la Secretaría del Consejo, de Secretario Ordenador de Pagos de la Presidencia del Consejo o de Oficial Mayor Ordenador de Pagos de la Presidencia del Consejo y Subsecretario de la Presidencia del Consejo (que son todas las denominaciones que tuvo ese cargo durante el reinado de Isabel II y a comienzos del periodo revolucionario<sup>48</sup>) no denotan mayor conexión

con el funcionamiento del Consejo de Ministros hasta el extremo de que un Decreto de 26 de junio de 1869 suprimió la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo y creó en su lugar la Secretaría de la Presidencia. No obstante, para González Mariñas este cambio brusco quizá sólo se debió a razones presupuestarias en un momento de penuria del erario (p. 305). Muy poco después, el Decreto de 12 de enero de 1870 suprimió a su vez la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros para recrear la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros (*Gaceta de Madrid*, núm. 17, de 17 de enero de 1870)<sup>49</sup>.

Este último Decreto no se refería a las funciones del cargo que reordenaba (más que creaba) pero esa atribución se aclaró cuando el Decreto de 15 de abril de 1871 (*Gaceta de Madrid*, núm. 107, de 17 de abril de 1871) atribuyó nuevamente, tras diecisiete años, al Subsecretario Ordenador General de Pagos de la Presidencia del Consejo de Ministros la función de Secretario de este órgano con la atribución específica de redactar las actas<sup>50</sup>, si bien esta atribución duró pocas semanas, pues un Decreto de 31 de julio de 1871 (*Gaceta de Madrid*, núm. 216, de 4 de agosto de 1871) suprimió el cargo y ordenó que la Secretaría del Consejo de Ministros la desempeñara «el individuo de su seno que designe el mismo Consejo», al tiempo que redujo la planta de la Presidencia, que pasaba a ser dirigida por un Oficial, Jefe de Administración de tercera clase.

Tampoco fue duradera la supresión, que disoció temporalmente los servicios de la Presidencia y la Secretaría del Consejo, pues otro Decreto de 30 de noviembre del mismo año de 1871 (*Gaceta de Madrid*, núm. 335, de 1 de diciembre de 1871) restableció el cargo de Subsecretario<sup>51</sup> aduciendo lo siguiente:

«La importancia de las cuestiones que se tratan en Consejo, á donde van á parar los expedientes más difíciles de las demás Secretarías; la necesidad de que las actas de sus sesiones y las resoluciones acordadas se lleven con toda formalidad, y la conveniencia de que la persona que intervenga en estos asuntos tenga la categoría que exige tan elevada mi-

<sup>48</sup> La primera reorganización de la Subsecretaría de la Presidencia después de la revolución fue establecida por el Decreto de 11 de octubre de 1868 pero no se diferenciaba en mucho del modelo organizativo del reinado de Isabel II.

<sup>49</sup> Un Decreto correlativo encargó de esta función a Feliciano Herreros de Tejada.

<sup>50</sup> Un Decreto del mismo día y publicado también ese mismo día nombró para este cargo a Carlos Navarro y Rodríguez, ex Diputado a Cortes.

<sup>51</sup> Un Decreto correlativo a éste nombró Subsecretario de la Presidencia y Secretario del Consejo a Antonio Ferratges y Mesa, Diputado a Cortes.

sión» (preámbulo).

Esto era una manera de reconocer las funciones y la importancia del Secretariado. De hecho, fue la primera vez que se reconoció con esa rotundidad si bien la normativa posterior redujo bastante el alcance de tan altas funciones, pues el Decreto de 1 de febrero de 1872 (publicado dos meses y medio después, (*Gaceta de Madrid*, núm. 107, de 16 de abril de 1872) estableció la planta de lo que llamaba «un centro del Estado con vida propia», planta formada, nada menos, por un Subsecretario y Secretario del Consejo, un Oficial Auxiliar, dos Aspirantes, un Portero Mayor-Conserje y tres Porteros.

Al proclamarse la Primera República, el Decreto de 16 marzo 1874 creó la Secretaría del Poder Ejecutivo y de la Estampilla, que en apariencia no traía causa del Gobierno sino de la Jefatura del Estado, si bien por sus funciones y por su posterior denominación de Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto del mismo 16 de marzo de 1874, *Gaceta de Madrid*, núm. 92, de 2 de abril de 1874)<sup>52</sup> es indudable que pasó a ser el núcleo de las funciones de secretariado.

Restaurada la Monarquía y la dinastía borbónica, un Decreto de 24 de enero de 1875 (*Gaceta de Madrid*, núm. 33, de 2 de febrero de 1875) estableció una planta más extensa de lo que denominó Secretaría del Consejo de Ministros (diecinueve funcionarios), presidida por un Secretario General, si bien de tal planta no se desprende una especial dedicación a las funciones de secretariado (así lo ha visto también Pérez de la Canal, p. 240). Lo mismo ocurre con la nueva planta establecida por Real Decreto de 2 de febrero de 1884 (*Gaceta de Madrid*, núm. 34, de 3 de febrero de 1884), aunque otro Real Decreto posterior, de 13 de septiembre de 1888 (*Gaceta de Madrid*, núm. 259, de 15 de septiembre de 1888) mostró que dentro de la Presidencia seguían introduciéndose unidades especializadas como el nuevo Negociado de la Contencioso.

Pero la configuración definitiva de un Secretariado del Gobierno se dio en dos momentos relativamente próximos. En primer lugar, el Real Decreto de 23 de abril de 1890 aprobó el «Reglamento provisional de procedimiento administrativo que se ha de observar en la Presidencia del Consejo de Ministros, dictado en cumplimiento de la Ley de 19 de Octubre de 1889» (*Gaceta de Madrid*, núm. 115, de 25 de abril de 1890). Este Reglamento creó una Sección política y otra administrativa y aun-

<sup>52</sup> El cargo recayó en Juan Chinchilla y Díez de Oñate (Decreto de 27 de abril de 1874, *Gaceta de Madrid*, núm. 123, de 3 de abril de 1874).

que no definían las funciones de la primera<sup>53</sup>, dentro de los Negociados de la Sección administrativa había uno, el segundo, que se encargaba de las relaciones con los restantes órganos constitucionales y de los nombramientos y ceses, con lo que se apuntaban ya algunos elementos propios de todo Secretariado del Gobierno. No obstante, aquel Reglamento provisional no aclaró más acerca de cómo se ejercía esa función, pues no se refería al procedimiento para incluir asuntos en el Consejo de Ministros ni a la notificación o a la publicación de los acuerdos. Tampoco trataba de la actuación del Subsecretario de la Presidencia como Secretario del Consejo o como asistente al Ministro que ejerciera esa función. Por último, tampoco regulaba el régimen de las actas del Consejo, aun cuando existía un Negociado de Bibliotecas y Archivos. Menos todavía aclaró estas cuestiones el Real Decreto de 4 de agosto del mismo año, que estableció la nueva planta de la Subsecretaría del Consejo de Ministros (*Gaceta de Madrid*, núm. 218, de 6 de agosto de 1890). Dos años después, el Real Decreto 29 de julio de 1892 (*Gaceta de Madrid*, núm. 213, de 31 de julio de 1892) suprimió la Sección de Política de la Presidencia del Consejo «pasando á depender exclusivamente de la Subsecretaría de la misma los asuntos que á aquella estaban encomendados».

En segundo lugar, el Decreto de 11 de agosto de 1892 aprobó el «Reglamento provisional de procedimiento administrativo para la Presidencia del Consejo de Ministros, dictado con sujeción á la Ley de Bases de 19 de Octubre de 1889 y en virtud de la reorganización de los servicios públicos, preceptuada por el art. 30 de la Ley de Presupuestos de 30 de Junio último, realizada por Real Decreto de 29 de julio siguiente» (*Gaceta de Madrid*, núm. 229, de 16 de agosto de 1892) que es un calco del de 1890. Esta nueva norma vuelve a atribuir a la Subsecretaría el conocimiento de los asuntos «políticos» (artículo 1.1.º) que, sin embargo, están «apartados de este reglamento por su carácter especial» (artículo 2) y mantiene toda la misma organización en la que se presienten, más que se ven, algunas funciones de secretariado si bien los elementos básicos (procedimiento para incluir asuntos en el Consejo de Ministros, notificación o publicación de los acuerdos, régimen de las actas, posible función del Subsecretario de la Presidencia como Secretario del Consejo) quedan sin regular. Dado el contenido del Título VI de la Constitución de 1876 (en la misma línea que la de 1845), esta escasa referencia a las funciones de secretariado denota que, como en otros países europeos, se evitaba toda formalización de las funciones

<sup>53</sup> «Los asuntos correspondientes á esta Sección [política] quedan por su índole especial exceptuados de este reglamento» (artículo 3).

respectivas del Rey, del Presidente del Consejo y del propio Consejo de Ministros. Se trataba de relaciones complejas, variables y poco propicias a una mínima regulación. Incluso la relación del Presidente con los Ministros era variable, pues la Presidencia tenía un alcance político muy diferente cuanto estaba ocupada por Cánovas o por Sagasta que cuando correspondió a sus sucesores.

Con la dictadura de Primo de Rivera encontramos un Real Decreto de 10 de julio de 1924 por el que se nombra «Secretario de la Presidencia del Gobierno, Oficial Mayor de la del Consejo de Ministros»<sup>54</sup> (*Gaceta de Madrid*, núm. 195, de 13 de julio de 1924) cuyo alcance, más allá del cambio de denominación y de la dicotomía entre la Presidencia del Gobierno y la Presidencia del Consejo, no conocemos. En todo caso, suprimidos por el Directorio Civil los Subsecretarios, el órgano pasa a denominarse Oficialía Mayor de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme al Real Decreto 9 de diciembre de 1926 que establece la plantilla de personal de este organismo (*Gaceta de Madrid*, núm. 345, de 11 de diciembre de 1926) sin que de tal plantilla se pueda deducir ninguna precisión sobre las funciones propias del secretariado. Finalmente, con el General Berenguer se restablece el cargo de Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante un Real Decreto de 4 de febrero de 1930<sup>55</sup> (*Gaceta de Madrid*, núm. 36, de 5 de febrero de 1930) y pocos días después se disocia el Ministerio de Estado y la Presidencia del Consejo que Primo de Rivera, en una de tantas frivolidades administrativas, había unido en un solo Ministerio.

El cambio de régimen no implicó en principio ninguna modificación, pues el Decreto del Gobierno provisional de la República de 14 de abril de 1931 nombró a Rafael Sánchez-Guerra Sáinz como Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros (*Gaceta de Madrid*, núm. 105, de 15 de abril de 1931). Llama la atención que este Decreto, a diferencia de sus correlativos, que nombraban Subsecretario del Ministerio de la Gobernación y Director General de Seguridad, no iba refrendado por un Ministro, sino que iba expedido exclusivamente por el Presidente del Gobierno provisional. Esta denominación se utilizó hasta el final del régimen republicano el 1 de abril de 1939. Y aunque hay muy pocas normas que se refieran a las funciones de secretariado del Gobierno se debe señalar una Orden del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1935, en que se delegan en el Subsecretario de la

<sup>54</sup> Recayó en Carlos Fort y Morales de los Ríos, Conde de Morales de los Ríos.

<sup>55</sup> En Decreto correlativo de la misma fecha se nombró para tal cargo a Ricardo Ruiz Benítez de Lugo.

Presidencia muchos asuntos referentes a la Secretaría Técnica de Marruecos y General de Colonias, Patronato Nacional de Turismo y Subsecretaría de la Presidencia de Ministros (*Gaceta de Madrid*, núm. 365, de 31 de diciembre de 1935), lo que hace pensar en una figura administrativa potente aunque indefinida a efectos de las funciones de secretariado. Órdenes de similar contenido se dictaron el 6 de marzo, el 14 de mayo y el 7 de septiembre de 1936 y el 28 de mayo de 1937 (*Gaceta de Madrid*, núm. 67, de 7 de marzo de 1936; núm. 139, de 18 de mayo de 1936; núm. 253, de 9 de septiembre de 1936, y *Gaceta de la República*, núm. 149, de 29 de mayo de 1937) después de la cual, durante la República, sólo se puede reseñar un Decreto de 28 de octubre de 1937 por el que se creó en el seno de la Subsecretaría de la Presidencia una Sección especial dedicada a la tramitación y preparación de todos los asuntos que se adoptasen en ejecución de los Estatutos de las Regiones autónomas (*Gaceta de la República*, núm. 304, de 31 de octubre de 1937), lo que era una forma de reforzar las funciones de secretariado<sup>56</sup>. Además de esta Sección especial cuenta Prat que a su propuesta se creó el Gabinete de la Presidencia «a modo de oficina de asesoría y colaboración política» (p. 224), si bien no hemos encontrado referencia en la *Gaceta*. En definitiva, la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo era un Departamento ministerial potente, como se ve en la monografía de Canales Aliende, pero sus funciones de secretariado eran invisibles pues no hay rastro normativa de las mismas.

Con la dictadura franquista no se aprecia, de entrada, ningún cambio en relación con el modelo de secretariado invisible de la Segunda República. Al comienzo de la guerra, en la zona rebelde, la denominada Ley de 1 de octubre de 1936, estableciendo la Organización Administrativa a que ha de ajustarse la nueva estructuración del Estado (*B.O.E.*, núm. 1, de 2 de octubre de 1936), creó la Junta Técnica del Estado y la Secretaría General del Jefe del Estado<sup>57</sup>, pero ese órgano no tenía carácter colegiado, lo que explica que la «Norma general para el funcionamiento de la Junta Técnica del Estado» promulgada por el dictador (*B.O.E.*, núm. 2, de 6 de octubre de 1936) sólo regulara, no sin detalle, el procedimiento para que el Jefe del Estado despachara con el Presidente de la Junta Técnica. El Reglamento Orgánico y de procedimiento de la Junta Técnica del Estado, aprobado por el Jefe del Estado el 19 de no-

<sup>56</sup> Según cuenta el Subsecretario de la Presidencia de Negrín, José Prat, la idea de crear esta Sección fue de él mismo y se encargó de la misma un Abogado del Estado llamado Collar (pp. 222-223).

<sup>57</sup> Por Decreto núm. 12, de 3 de octubre, el cargo se asignó al Coronel de Ingenieros de la Armada Nicolás Franco Bahamonde.

viembre de 1936 (*B.O.E.*, núm. 34, de 19 de noviembre de 1936), atribuyó a la Oficialía Mayor ciertas funciones de secretariado, pues le correspondía cursar todos los proyectos normativos, ejecutar los acuerdos del Presidente de la Junta y preparar e informar los asuntos que no correspondieran a las Comisiones. La Ley de 30 de enero de 1938, de organización de la Administración General del Estado, recreó los Ministerios y atribuyó a la Presidencia —por primera vez de forma expresa— el carácter de Departamento especial pero vinculada a la Jefatura del Estado, y creó en su seno un Servicio de Política General y Coordinación. Además de fijar el carácter colegial del Gobierno<sup>58</sup>, la Ley creó las figuras de Vicepresidente, de Secretario, con la condición de Ministro y designado por el Jefe del Estado, y una Subsecretaría que dependía de la Presidencia, aunque era claro que se trataba de la antigua Subsecretaría de la Presidencia. En desarrollo de la Ley, el Decreto de 2 de febrero de 1938 (*B.O.E.*, núm. 472, de 5 de febrero de 1938) nombró Secretario del Gobierno al Ministro del Interior y un Decreto del mismo día nombró también al Subsecretario de la Vicepresidencia del Gobierno. La Ley de 29 de diciembre de 1938, que modificó la de 2 de febrero, no afectó a esta materia.

La Ley de 8 de agosto de 1939, que volvió a modificar la de 2 de febrero de 1938, suprimió la Vicepresidencia del Gobierno y desplazó la Subsecretaría a la Presidencia. El Subsecretario de aquella pasó a ser nombrado Subsecretario de la Presidencia por Decreto de 11 de agosto de 1939 (*B.O.E.*, núm. 224, de 12 de agosto de 1939)<sup>59</sup> y este nombramiento abrió paso a una delegación del Jefe del Estado, que mediante Orden de 12 de agosto delegó en aquél de todos los expedientes y asuntos de la Presidencia (*B.O.E.*, núm. 225, de 13 de agosto de 1939). En sede normativa no se encuentra ninguna referencia a las funciones y a la organización del secretariado, pues la Ley de 8 de junio de 1947 sobre reforma de servicios de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno y aumento de la plantilla adscrita a la misma (*B.O.E.*, núm. 161, de 10 de junio de 1947) se refiere a otros Negociados pero no al secretariado. La Ley de 22 de diciembre de 1948, por la que se reorganizan los servicios administrativos de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno (*B.O.E.*, núm. 359, de 25 de diciembre de 1948), recordó en su

<sup>58</sup> En su artículo 16: «Los Ministros, reunidos con él [el Jefe del Estado], constituirán el Gobierno de la Nación».

<sup>59</sup> Era el Coronel de Estado Mayor Valentín Galarza Morente. Al ser nombrado Ministro de la Gobernación ocupó su cargo el Consejero Nacional de Falange Española y de las J.O.N.S. y Capitán de Fragata Luis Carrero Blanco (Decreto de 6 de mayo de 1941, *B.O.E.*, núm. 127, de 7 de mayo de 1941).

preámbulo que la Presidencia creada en la ley de 30 de enero de 1938 era un «Departamento especial que tendría a su cargo los servicios de Política General y Coordinación» pero de la muy detallada norma sólo se desprende que en la Subsecretaría habría un Oficial mayor y, entre otras, una Sección Administrativa General, sin más referencias a las funciones de secretariado. Finalmente, el Decreto-ley de 19 de julio de 1951, por el que se reorganiza la Administración Central del Estado, otorgó categoría de Ministro al Subsecretario de la Presidencia y le encargó las funciones de Secretario del Consejo de Ministros, con lo que se vino a legalizar esta figura con carácter de Ministro, dejando de atribuirse a un Ministro encargado de otra cartera, como ocurrió desde que se nombró a Serrano Súñer y luego a Ibáñez Martín.

El Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956, por el que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (*B.O.E.*, núm. 357, de 22 de diciembre de 1956), que concibió ese órgano como un instrumento de la reforma administrativa, tampoco aportó nada nuevo, pues las Secretarías Generales Técnicas, que se fueron creando en unos pocos Ministerios desde la Ley de 16 de julio de 1938 (Agricultura, Industria y Comercio, Aire y Comercio), no tenían atribuidas funciones normativas ni coordinadoras sino más bien de estudio.

Al final, hubo de ser la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, y las dos normas antecedentes (el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado y la Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado), la que vino a introducir una noción moderna de las funciones del secretariado. El texto refundido de 1957 reafirmó el principio colegial con una mayor nitidez que la Ley de 30 de enero de 1938 e incidió en las funciones de secretariado en varios puntos:

- atribuyó la Secretaría del Consejo de Ministros al Ministro Subsecretario de la Presidencia;
- configuró las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas;
- atribuyó el Secretariado de las Comisiones Delegadas a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno;
- atribuyó la denominación de **Secretariado** a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno para señalar a continuación que cuidaría sus funciones, que se verán a continuación;
- contempló la posibilidad de constituir Comisiones de Subsecretarios;

## SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO...

- atribuyó al Ministro Subsecretario de la Presidencia la presidencia de esas Comisiones de Subsecretarios;
- fijó ciertas materias que serían competencia del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas, lo que exige siempre un órgano que examine y califique los asuntos que se proponen para el orden del día y las califique conforme a la competencia del órgano colegiado;
- confirió al Presidente del Gobierno la función de convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas, dirigir sus deliberaciones y ejecutar sus acuerdos;
- ordenó que los acuerdos del Consejo de Ministros constaran en el acta de la sesión.

Aunque algunos autores vieron en el Ministro Subsecretario de la Presidencia un Vicepresidente, lo cierto es que más allá de contingencias políticas conectadas a la personalidad de su primer titular, lo importante del diseño de la Ley de 1957 eran las funciones de secretariado que se desprendían de la misma y que correspondían en la práctica, como vieron Entrena Cuesta y Cos-Gayón, a la Secretaría General Técnica, que adquirió *de facto* en la Ley la naturaleza de un órgano encargado de tales funciones, lo que no estaba claro en el Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956 que la creó. También es de resaltar su función coordinadora que correspondía al Ministro Subsecretario pero, con todo, lo más significativo es que la función creó el órgano. Si los Ministros dejaron de ser los colaboradores del Jefe del Estado, como algunos sostenían hasta entonces, para formar parte de un órgano colegiado de derecho necesario y este órgano tenía atribuidas unas competencias tasadas, las funciones de secretariado venían obligadas y juridificadas.

Y de esas funciones se desprendía a su vez la regulación del régimen de reuniones, esto es, anteproyecto de orden del día, orden del día, reunión del órgano, y levantamiento del acta y determinación de la forma de los acuerdos (de Miguel García). Ahí aparecía el órgano específico encargado de ejecutarlas que, durante casi treinta años, fue la Secretaría General Técnica de la Presidencia a la que el artículo 12 encargaba: «de la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas del Gobierno; de la distribución del Orden del día y de cuantos datos e informes precisen los Ministros para conocer los antecedentes de los asuntos sometidos a su deliberación; de levantar Acta de los acuerdos adoptados y velar por su ejecu-

ción; de cuidar de la inserción en el Boletín Oficial del Estado de los Decretos, reglamentos y demás disposiciones generales del Gobierno y custodiar el archivo de sus minutas; registrar todas las disposiciones de carácter general y anotar sus posteriores modificaciones o derogaciones»<sup>60</sup>. Lo cierto es que supone una definición canónica de las funciones de un Secretariado del Gobierno y sigue siendo la referencia más completa, en Derecho positivo, de esta materia.

Y esa función que la legislación describió con mucha más precisión que la doctrina, que la fijó más intuitivamente, se desarrolló poco a poco, con nombres y apellidos, podríamos decir. La Orden del Ministro Subsecretario de la Presidencia de 20 de septiembre de 1962, por la que se reorganizan los servicios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (*B.O.E.*, núm. 277, de 21 de septiembre de 1962), puso bajo la dependencia del Vicesecretario General Técnico (creado por una anterior Orden de 25 de enero del mismo año) «el Secretariado del Gobierno». Y algún tiempo después, la Ley 178/1963, de 2 de diciembre, por la que se conceden varios suplementos de crédito por un importe total de 3.124.080 pesetas, a la Presidencia del Gobierno, para atenciones de personal, material y otras de la Secretaría General Técnica (*B.O.E.*, núm. 291, de 5 de diciembre de 1963), concedió noventa y siete mil quinientas pesetas para remuneración de personal del Secretariado del Gobierno, lo que denota que la función ya estaba servida por un personal específico.

El largo camino recorrido hacia la clarificación de la función de secretariado se vio un tanto perturbado *de iure*, aunque no *de facto*, cuando el Decreto 2308/1967, de 21 de septiembre, nombró Vicepresidente a Luis Carrero Blanco sin cesar como Ministro Subsecretario de la Presidencia<sup>61</sup> (*B.O.E.*, núm. 227, de 22 de septiembre de 1967), pues esta triple condición obligó a dictar otro Decreto, el 2346/1967, de 5 de octubre (*B.O.E.*, núm. 240, de 21 de octubre de 1967), autorizando al Vicepresidente a delegar la Secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas en otro miembro del Gobierno ya que se consideraba que ambas funciones eran en cierto modo incompatibles. Esta delegación, que implicaba todas las funciones de secretariado a tenor del artículo 12 del Texto Refundido, suponía un retorno al modelo iniciado en el siglo XIX y que se había disipado con el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 al atribuir la Secretaría del Consejo a un Ministro *ad*

<sup>60</sup> Este precepto reproduce parte del artículo 9 del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957.

<sup>61</sup> ¡Una sola persona reunió la triple condición de Vicepresidente del Gobierno, Ministro y Subsecretario!

*hoc*. Sin embargo, en la práctica no tuvo consecuencias para las funciones de secretariado aunque de manera indirecta sí lo tuvo, en cambio, el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público (*B.O.E.*, núm. 284, de 28 de noviembre de 1968), que confirió al Ministerio de Hacienda la potestad de informar los proyectos de Decreto de reorganización administrativa que se elevaban al Consejo de Ministros, lo que redujo el protagonismo de la Presidencia en la calificación de los asuntos que se sometían al Consejo de Ministros<sup>62</sup>. Por el contrario, el protagonismo de la Presidencia en el ejercicio de las funciones de secretariado se reforzó con el Decreto 1446/1971, de 11 de junio (*B.O.E.*, núm. 158, de 3 de julio de 1971), que reorganizó la Secretaría General Técnica de la Presidencia y elevó de categoría el Secretariado del Gobierno, que adquirió rango orgánico de Subdirección General. Esa nueva configuración durará hasta 1986 y probablemente se debió a la necesidad de coordinarse con un Ministro Secretario que ya no estaba en la Presidencia del Gobierno.

Pocos meses después de elevar el Secretariado del Gobierno a Subdirección General, la Orden del Ministro Subsecretario de la presidencia de 17 de diciembre de 1971 (*B.O.E.*, núm. 307, de 24 de diciembre de 1971) estableció, con un detalle que quedó en desuso a mediados de los años ochenta, la estructura orgánica de la Secretaría General Técnica. Se trata de una disposición fundamental, pues describe las unidades del Secretariado del Gobierno, con lo que se reforzaba la descripción de las funciones del Secretariado establecidas en 1957. Bajo un Subdirector General denominado «Jefe del Secretariado del Gobierno» se establecieron cuatro Secciones encargadas de:

- Informes y Dictámenes;
- Relaciones con las Cortes Españolas y Altos organismos;
- Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas que comprendía un Negociado de Protección de Materias Clasificadas y otro de Comisiones Interministeriales;
- Registro y Publicación de Disposiciones, con un negociado de relaciones con el *B.O.E.* y otro de Tablas de Vigencias.

Esta más que modesta disposición resultó útil pues reiteró qué se entiende por la función de secretariado, es decir, la actividad de un

<sup>62</sup> Es cierto, como comentó Tomás Ramón Fernández, que esta pérdida de poder se compensó fortaleciendo el protagonismo de la Presidencia en la gestión de la reforma administrativa.

órgano administrativo encargado de las relaciones con los restantes órganos del Estado, de asegurar el funcionamiento de los órganos colegiados del Gobierno y de la Administración y de efectuar la publicación de las normas y actos que emanan de los órganos del Estado.

Y al lado de esa modesta Orden ministerial el modelo español de Secretariado se consolidó con la Ley 1/1974, de 2 de enero, de Reorganización Administrativa (*B.O.E.*, núm. 4, de 4 de enero de 1974), que creó el Ministerio de la Presidencia al denominar de esa manera al Ministro Subsecretario de la Presidencia<sup>63</sup>, que había estado precedida de la ley 14/1973, de junio, por la que se suspende la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado (*B.O.E.*, núm. 138, de 9 de junio de 1973), que permitió, por primera vez en la dictadura, nombrar un Presidente del Gobierno y obligó a nombrar nuevamente a un Ministro Subsecretario de la presidencia que pasó a ser Secretario del Consejo de Ministros. Con la Ley 1/1974, de 2 de enero, y a partir de la confluencia de un Departamento ministerial «ordinario» y de la definición jurídica de las funciones de secretariado (con una atribución orgánica en una Subdirección General), el modelo moderno de Secretariado queda definitivamente consolidado en España. Todavía en vida del dictador el Decreto 573/1974, de 7 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de la Presidencia del Gobierno, efectuó un pequeño cambio orgánico al adscribir la Subdirección General del Secretariado a una nueva Dirección General, de Relaciones Institucionales, saliendo de la tradicional dependencia de la Secretaría General Técnica. Lo característico de este Decreto era una expresión interesante: el Secretariado se sitúa bajo la dependencia directa del titular del Departamento en su condición de Secretario del Gobierno.

Al restaurarse la democracia con el primer Gobierno representativo del Presidente Suárez el modelo se mantuvo sin cambios, es decir, Ministro de la Presidencia-Secretario del Consejo<sup>64</sup>, organización específica atribuida a una Subdirección General y funciones delimitadas normativamente a partir de las previsiones generales de la Ley reguladora

<sup>63</sup> El primer titular del nuevo Ministerio de la Presidencia fue Antonio Carro Martínez.

<sup>64</sup> Cuando se disolvió la organización del Movimiento mediante el Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, el antiguo Ministro Secretario General del Movimiento pasó a denominarse Ministro Secretario del Gobierno pero no consta que sustituyera al Ministro de la Presidencia en sus funciones de Secretario del Consejo de Ministros y, además, fue un cargo que duró poco más de tres meses.

## SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO...

del Gobierno. Sin embargo, las funciones de secretariado se reforzaron a partir de la aprobación de dos disposiciones de indudable relevancia a pesar de su modesto rango jerárquico.

Por una parte, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1976 aprobó las instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno. Estas reglas son, podríamos decir, la norma básica de las funciones de secretariado, pues son las reglas que establecen todos los procedimientos internos de funcionamiento de los órganos colegiados del Gobierno, procedimientos que ha de ejecutar, precisamente, el órgano encargado del secretariado.

La segunda norma que afectó, aunque mucho más indirectamente, a esta función fue el Real Decreto 1557/1977, de 4 de julio, por el que se modifica la fórmula de Juramento exigido para tomar posesión de cargos o funciones públicas, el cual estableció el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros. Este secreto de las deliberaciones incide sobre la función de secretariado, pues condiciona la forma de las actas y el régimen de su publicidad. Con todo, se trataba de normas de transición que podían aplicarse, sin grandes diferencias, a un Gobierno regido predominantemente por el principio de canciller o, alternativamente, a un modelo donde los principios colegial o departamental tuvieran preeminencia, si bien es cierto que, como he señalado en otro lugar («El desarrollo normativo del Gobierno...»), en el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la aprobación de la Constitución el modelo de organización gubernamental no se fundaba principalmente en el principio de canciller quizá por la posición subordinada que poseía el Presidente del Gobierno respecto al Jefe del Estado en la Ley Orgánica del Estado de 1967.

La continuidad del modelo orgánico del Secretariado expresado en una Subdirección General volvió al modelo vigente hasta 1974, es decir, esa Subdirección General retornó a la Secretaría General Técnica con el Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, por el que se reorganiza la Presidencia del Gobierno. Los numerosos cambios orgánicos que experimentó el Ministerio de la Presidencia desde 1977 no afectaron para nada a ese modelo durante los Gobiernos de los Presidentes Suárez, Calvo-Sotelo y González y sólo el Real Decreto 415/1985, de 27 de marzo, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia, incidió en esta materia (bien que por poco tiempo) al describir las atribuciones de la Secretaría General de ese Departamento y recordar que le correspondían, entre otras, «la preparación de las sesiones del Consejo de Ministro y de la Comisión General de Subsecretarios...».

El cambio definido, con efectos que llegan hasta hoy, se produjo en 1986 cuando el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, creó el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno en sustitución del Ministerio de la Presidencia. La propia denominación del nuevo Ministerio era ya significativa de la vocación con que nacía pero esta denominación se confirmó posteriormente con el Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, sobre reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, que creó un centro directivo específico para esta materia con la denominación de Dirección General del Secretariado del Gobierno y cuyo titular asumió las funciones de Secretario adjunto de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Finalmente, el Real Decreto 984/1987, de 24 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, describió, en su artículo 6, con más precisión que en anteriores disposiciones, las funciones de esa Dirección General que, brevemente expuestas, eran las que señalaba el artículo 12 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es decir:

- preparar las sesiones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas y de la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios, incluyendo la distribución del orden del día y de la documentación necesaria así como la preparación y custodia de las actas de los acuerdos adoptados;
- ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en relación con los conflictos constitucionales y los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad;
- ordenar y controlar la publicación de las disposiciones y actos administrativos que deban insertarse en el diario oficial.

Posteriormente, antes de llegar a la ordenación vigente, se dictaron dos disposiciones que no vinieron a cambiar sustancialmente el modelo fijado en 1986. Me refiero en primer lugar al Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de la Presidencia, que se limitó a agregar, entre las funciones correspondientes a la Dirección General del Secretariado del Gobierno, «cuidar de la observancia de las instrucciones sobre tramitación de asuntos de los órganos colegiados del Gobierno y de las directrices de técnica legislativa de los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general», que en parte se explica porque el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 había aprobado por primera vez

unas instrucciones de técnica legislativa. Y en segundo lugar, el Real Decreto 1891/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia que repitió sin cambios el anterior.

Como puede verse en esta larga historia, el Secretariado en España fue asentándose poco a poco a través de varios hitos que fueron: i) establecimiento de un órgano colegiado de gobierno; ii) designación de un secretario para las reuniones, tuviera o no la condición de Ministro; iii) consolidación de la Presidencia del Consejo como un Ministerio con atribuciones propias (no necesariamente de la actividad de secretariado); iv) atribución de las funciones del secretariado a una unidad administrativa dentro de la Presidencia; y v) descripción normativa de las funciones del secretariado.

Es cierto que estos hitos corresponden a modelos políticos muy poco democráticos y que el último de todos se produce durante la última dictadura, lo que denota dos circunstancias, a saber, que el órgano y las funciones del secretariado son políticamente neutros y que, no obstante lo anterior, aplicándose a sistemas políticos democráticos el secretariado refuerza los modelos de organización gubernamental (de canciller, colegial, etc.).

## 6. EL SISTEMA DE FUENTES DEL SECRETARIADO Y DE LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL

El vigente ordenamiento español del Gobierno es, como en casi todos los países europeos, bastante disperso. En sentido orgánico, por el contrario, el marco normativo es mucho más uniforme desde la creación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales). Este Real Decreto tuvo importancia porque en su artículo 4 se atribuía por primera vez al Vicepresidente del Gobierno la presidencia de la Comisión General de Subsecretarios, con lo que se modificaba, reforzándola, la naturaleza orgánica de dicha Comisión, cuyas funciones de coordinación estaban ya previstas en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de organización de la Administración Central del Estado. En la actualidad, tras las diversas normas orgánicas dictadas durante los Gobiernos de los Presidentes González y Aznar, el régimen orgánico del Secretariado está formado por las siguientes disposiciones:

- El Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuraron los Departamentos ministeriales. Su artículo 12 atribuye al

Ministerio de la Presidencia «la asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios»;

- El Real Decreto 554/2004, de 17 de abril, sobre las Vicepresidencias del Gobierno, que atribuye a la Vicepresidencia Primera del Gobierno la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y a la Vicepresidencia Segunda la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos;
- El Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales. Su artículo 11 mantiene en el Ministerio de la Presidencia la Dirección General del Secretariado del Gobierno;
- El Real Decreto, el 1194/2004, de 14 de mayo, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno. Tras la reforma de esta disposición por el Real Decreto 1859/2004, de 6 de septiembre, por el que se suprime la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Investigación Científica y Desarrollo e Innovación Tecnológica, el número de Comisiones Delegadas ha quedado reducido a tres (Asuntos Económicos, Política Autonómica y Para Situaciones de Crisis). En el artículo 6 de esta disposición se señala que el Secretariado del Gobierno colaborará con las Secretarías Técnicas de cada Comisión, remitirá las convocatorias y archivará y custodiará las convocatorias, los órdenes del día y las actas de las reuniones. Por razones más pragmáticas que dogmáticas este Real Decreto contiene una disposición adicional primera un tanto sorprendente, dedicada a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que recuerda que la presidencia de este órgano será ejercida por la Vicepresidenta Primera del Gobierno (ya se había dicho en el Real Decreto 554/2004, de 17 de abril) y que el secretario de la misma será el Subsecretario de la Presidencia. La disposición adicional es sorprendente porque se inserta en una norma reguladora de las Comisiones Delegadas cuando la Comisión General es cualitativamente algo muy diferente y porque la atribución de la presidencia ya estaba fijada previamente en el Real Decreto que regula las Vicepresidencias. Quizá el motivo de esta disposición sea cumplir el mandato del último inciso del artículo 8.2 de la Ley del Gobierno que se limita a establecer que la Secretaría de la Comisión será ejercida por quien se determine reglamentariamente y al formarse el nuevo Gobierno no se contempló esta previsión (luego rei-

terada en el Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia);

- El Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia. El precepto nuclear de esta disposición en lo que afecta al Secretariado es el artículo 6 que regula la Dirección General del Secretariado del Gobierno. Las cuatro funciones que atribuye son las que se vienen reiterando desde 1986 con muy pequeños cambios, como veremos más abajo y su titular, como ha ocurrido también desde 1986, ejerce las funciones de secretario adjunto de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Pero en lo que se refiere a las funciones del secretariado su atribución orgánica no se agota en este artículo 6. Cuando el artículo 5 describe la funciones del Subsecretario de la Presidencia encontramos que corresponde a éste ejecutar las directrices e instrucciones dictadas por el titular del Departamento para la organización y coordinación de las actividades del Consejo de Ministro, de las Comisiones Delegadas y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios de la que se le encarga la secretaría (como vimos anteriormente en el Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo). Por último, el artículo 1.5 de la misma norma señala que el organismo autónomo Boletín Oficial del Estado está adscrito al Ministerio de la Presidencia a través de la Subsecretaría;
- Por último, el ámbito orgánico de las funciones de coordinación se complementa con el Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado.

Y el régimen funcional del Secretariado está centrado especialmente en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta ley tiene excepcional importancia porque unifica y moderniza, adaptándolos a la Constitución, las reglas de organización y funcionamiento del Gobierno que recogía la Ley de Régimen Jurídico de 1957. En lo que a este trabajo se refiere, hay que destacar en primer lugar el artículo 9, dedicado al Secretariado del Gobierno que lo define<sup>65</sup>, fija sus funciones, prevé su integración orgánica en el Ministerio de la Presidencia y viene a reconocer la existencia de un Ministro-Secretario del Consejo de Ministros. En esta Ley, además, se señalan los órganos de coordinación

<sup>65</sup> «... órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios».

(Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios) y las normas de funcionamiento del Gobierno. Y por último, siguiendo la línea de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo, contiene otro artículo, el 24, que regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Complemento de la Ley del Gobierno son las Instrucciones para la tramitación de asuntos de los órganos colegiados del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996 que constituyen, desde su primera versión de 1976, la guía procedimental de la acción del Gobierno. Estas Instrucciones, no publicadas por causa de su carácter interno, responden *avant la lettre*, como señala González Cueto, a las previsiones del artículo 17.b) de la Ley del Gobierno que se refiere a las disposiciones organizativas internas, de funcionamiento y actuación emanadas del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros. Por último, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, es un elemento funcional de cierta relevancia para la función de secretariado ya que desde 1993 corresponde a la Dirección General del Secretariado velar por su cumplimiento.

Elaborada muy pocos meses antes que la Ley del Gobierno, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) es también una norma relevante a efectos de la coordinación intragubernamental y de las funciones de secretariado. Por una parte, introduce, con alcance intra-administrativo, el principio de coordinación<sup>66</sup>. Por otra parte, describe los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que confluyen en los órganos colegiados de coordinación. Igualmente establece ciertos principios generales sobre los órganos colegiados que son de aplicación a algunas instancias de coordinación. Por último, regula un procedimiento específico de actuación del Gobierno, el de determinación de las estructuras administrativas previsto en su artículo 67.

Este conjunto de fuentes se caracteriza por su simplicidad y relativa claridad. Nos será de utilidad para recorrer los ámbitos en los que se aplica la función de secretariado y para sacar a continuación algunas conclusiones sobre su naturaleza.

<sup>66</sup> El principio de coordinación aparecía ya en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero con un alcance inter-administrativo, para enmarcar las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

## 7. ORGANIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE SECRETARIADO Y DE COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL

La coordinación gubernamental se organiza en torno a tres instancias continuas: el Consejo de Ministros, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y, con carácter además permanente, el Ministerio de la Presidencia. Con carácter discontinuo, las Comisiones Delegadas del Gobierno también asumen funciones coordinadoras.

La regulación del Consejo de Ministros contiene elementos coordinadores importantes. De una parte, el artículo 5.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, señala las competencias genéricas de este órgano, si bien existe una multitud de disposiciones de diverso rango que fijan materias determinadas que ha de aprobar el Consejo. Dicho artículo señala un conjunto de atribuciones que definen bien el alcance del principio colegial, que es el principio que expresa en su nivel más elevado la función de coordinación que corresponde al Gobierno y constituye un adecuado desarrollo del artículo 97 de la Constitución, tanto más cuanto que el referido artículo 97 atribuye al Gobierno una competencia casi-universal (cuyo límite es la reserva de ley), por lo que el referido artículo 5.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no constituye una cláusula cerrada que podría entorpecer la acción del Gobierno (de hecho, el artículo 2 de la Ley italiana utiliza una técnica similar).

También se detectan elementos interesantes desde el punto de vista que nos interesa aquí, el artículo 25.e) y f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevé el procedimiento para tramitar acuerdos de las Comisiones Delegadas y Órdenes Ministeriales cuando afecten a varios Ministerios, el artículo 18.4 de la misma Ley que trata del régimen de acuerdos y archivo de las actas, y el artículo 22, también de la Ley del Gobierno, que fija el régimen de participación de los Ministerios en las materias que conocerá el Consejo de Ministros.

La regulación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios también contiene especificaciones de interés desde el punto de vista de la coordinación, siempre desde el presupuesto de que la Ley del Gobierno ha querido resaltar su carácter subalterno mediante la remisión de las reglas de funcionamiento a posteriores disposiciones internas del Consejo de Ministros (García Fernández: «Funcionamiento y acción del Gobierno...», p. 142). De entrada, su propia existencia (que nace con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1976 y se legaliza con el artículo 5 de la Ley 10/1983, de Or-

ganización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado) configura un instrumento coordinador fundamental que no tienen los ordenamientos francés e italiano. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dedica un precepto, el octavo, a la Comisión, destacándose su carácter preparatorio y su presidencia, que corresponde a un Vicepresidente del Gobierno. En la actualidad, el Real Decreto 554/2004, de 17 de abril, sobre las Vicepresidencias del Gobierno, atribuye la presidencia de la Comisión a la Vicepresidente Primera y lo reitera, como acabamos de ver, el Real Decreto, el 1194/2004, de 14 de mayo, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Conforme a lo que señala el artículo 8.3 *in fine* de la Ley del Gobierno («En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno»), la Comisión cumple el papel de examinar con calma todos los asuntos que ha de ver el Consejo de Ministros cada semana con la particularidad de resolver (material pero no formalmente como dice Ortega Álvarez) la mayor parte de los asuntos, concretamente los que no tienen alcance político, no tienen rango de ley y llegan «pacificados» sin que existan disensiones graves por parte de algún o algunos Ministerios. Esa masa de asuntos (un setenta y cinco por ciento cada semana) integra el denominado (según las Instrucciones vigentes) «Índice verde». Desde ese punto de vista, la Comisión no sólo es un excelente órgano de coordinación sino también un instrumento para hacer efectivo el principio colegial. No obstante, para asegurar uno y otro objetivo son necesarios dos requisitos:

i) que el «Índice rojo» (es decir, los asuntos que efectivamente ha de conocer y debatir el Consejo de Ministros) sea la otra cara de la moneda del «Índice verde» y no se cargue de asuntos nuevos que ni ha debatido la Comisión ni los Ministros tienen tiempo material de estudiar. El abuso de la inclusión de asuntos en el «Índice rojo» no debatidos previamente por la Comisión (es decir, los asuntos que han sido recogidos en el denominado «Índice de decisiones» que refleja los asuntos tratados en la Comisión) rompe el principio colegial máxime si no reparte la documentación de los asuntos y los Ministros se los encuentran prácticamente al llegar al Consejo. Lógicamente las Instrucciones de 1996 prevén unos pocos asuntos que van directamente al Consejo de Ministros (nombramientos de altos cargos, concesión o denegación de indultos o informes presentados por los miembros del Gobierno) pero este supuesto tasado no puede extenderse abusivamente a aquellos asuntos que las propias Instrucciones establecen que han de pasar por la Comisión.

ii) que la Comisión sea presidida por el Vicepresidente del Gobierno. Cuando el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, atribuyó al Vicepresidente del Gobierno (único en aquel tiempo) la presidencia de la Comisión, desplazando al Ministro de la Presidencia (en aquel tiempo, de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno) a la vicepresidencia del órgano, el nivel político de la Comisión se elevó notablemente, máxime cuando es el Presidente del órgano el que decide, sin votación, qué asuntos van a cada uno de los Índices o se quedan sobre la mesa. Sólo un Vicepresidente tiene poder suficiente para ordenar con criterios políticos lo que la filtra la Comisión y acaba o no en la mesa del Consejo<sup>67</sup>, pues normalmente el Ministro de la Presidencia no siempre se puede imponer a los Ministerios más poderosos.

Por último hay que señalar el Ministerio de la Presidencia, cuya propia existencia, como acabamos de decir también de la Comisión, supone un instrumento coordinador de suma importancia. Este Ministerio, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 del Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tiene atribuida, por así corresponder a su titular, la Secretaría del Consejo de Ministros, la coordinación legislativa (artículo 2.1 del Real Decreto 1418/2004 citado), la competencia sobre las Órdenes ministeriales conjuntas [artículo 5.1.d) del mismo Real Decreto 1418/2004] y, por último, el control de la publicación de las normas en el *Boletín Oficial del Estado* [artículo 6.1.e) del Real Decreto 1418/2004 citado].

El problema más interesante que se plantea respecto al Ministerio de la Presidencia y al Secretariado es la posición de éste dentro del Ministerio. O, dicho de otra manera, ¿a quién se debe atribuir la condición material y formal de órgano encargado de la función de secretariado del Gobierno? ¿Al Ministerio de la Presidencia o a la Dirección General del Secretariado del Gobierno, órgano directivo de dicho Ministerio?

Como ha recordado Ortega Álvarez («Secretariado del Gobierno», p. 2358), el proyecto de ley del Gobierno que decayó al concluir la legislatura 1993-1996 se refería a una Secretaría del Gobierno cuyo titular

<sup>67</sup> En mi artículo «Cooperación al desarrollo: historia de una descoordinación gubernamental» señalo cómo fue imposible aprobar en 1995 el proyecto de ley de cooperación al desarrollo a causa del enfrentamiento entre varios Ministerios, enfrentamiento que no pudo solventar el Ministro de la Presidencia que presidía la Comisión, a causa de la inexistencia de Vicepresidente del Gobierno tras la dimisión de Narcís Serra.

podía tener la condición de Ministro. Ello incluso dio lugar a opiniones encontradas en los comentarios que se publicaron de ese proyecto (*Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno* dirigidos por Luciano Parejo). Sin embargo, el artículo 9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, supone un cambio que, en parte, aclara algunas dudas pero, también en parte, presenta otras, como vio Pérez Tremps.

En efecto, la referencia al «Ministro-Secretario del Consejo del Ministros» que contiene la letra a) del apartado 1 de este artículo 9 despeja la duda de si el titular del Secretariado podría ser un Ministro. No lo es, pues la función del órgano es asistir al Ministro y además, conforme al apartado segundo del mismo precepto, se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia. Por ende, el titular del Secretariado del Gobierno puede tener el carácter orgánico que le atribuya el Real Decreto de estructura orgánica del Gobierno o el Real Decreto de estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales, pero no parece que pueda ser Ministro. De modo que, desde una perspectiva orgánica y conforme al Derecho positivo, el Secretariado del Gobierno es, como reza el artículo 9 de la Ley del Gobierno, un «órgano de apoyo del Consejo de Ministros» y demás instancias de coordinación.

Ahora bien, si nos situamos en un plano funcional, es decir, si aceptamos que funcionalmente el secretariado es un conjunto de actividades jurídicas destinadas a asegurar la coordinación del Gobierno, la conclusión a que se llega es que hay más órganos que ejercen esa función. Concretamente, ejercen funciones de secretariado el Ministro de la Presidencia y el Subsecretario de la Presidencia y también el Vicepresidente del Gobierno que preside la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Parece por ello que, a diferencia del proyecto de ley de 1995, el Secretariado descrito en la Ley del Gobierno es un órgano que realiza importantes funciones de secretariado pero no todas. Luego, la redacción del artículo 9 es posiblemente insuficiente y parece concebida con una visión administrativa y nada política del alcance constitucional de la coordinación gubernamental. Si se suscitara la reforma de la Ley del Gobierno, quizá sería útil destacar que la función de secretariado no se limita a una Dirección General, pues el Vicepresidente político, el Ministro de la Presidencia y el Subsecretario de este Departamento también concurren al cumplimiento de esa función.

La valoración que se puede hacer de este sistema organizativo ha de ser positiva. Lo primero que destaca es la superación de la disper-

sión normativa gracias a la Ley del Gobierno. A lo sumo, podría plantearse la conveniencia de elaborar un reglamento del Consejo de Ministros, pero lo cierto es que las Instrucciones de 1996 ya son un reglamento que no necesita muchos retoques. Por el contrario, quizá debería afrontarse el tema de las numerosas materias que ha de conocer el Consejo de Ministros por ministerio de la ley. Deberían examinarse estas materias y depurarlas, lo que debería efectuarse mediante su deslegalización, mediante un proyecto de ley deslegalizador. Ocasionalmente, también podrían atribuirse algunas de las materias deslegalizadas a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

## 8. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN QUE FORMAN EL SECRETARIADO DEL GOBIERNO EN ESPAÑA

a) **Programación del trabajo gubernamental.** Aunque el artículo 2.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, atribuye al Presidente el establecer el programa político del Gobierno y el artículo 5.1.j) atribuye al Consejo de Ministros la adopción de programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado, la técnica programadora se tiene que expresar, para que sea eficaz, en normas de rango más doméstico. Algo han previsto también las Instrucciones de 26 de julio de 1997 al regular las actuaciones previas a la celebración de los órganos colegiados así como la práctica actual de la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que solicita de los Ministerios el calendario trimestral de proyectos normativos. Pero sería interesante introducir técnicas de programación a plazo más largo con las que el trabajo del Gobierno podría racionalizarse, ajustarse mejor a la coyuntura política e insertarse en un escenario más controlable. Además, esta programación redundaría en la calidad de los textos normativos, porque evitaría que una norma experimentara varias reformas en un plazo breve y, además, forzaría a dictar las disposiciones de desarrollo que se necesitan dentro de una secuencia cronológica regular.

Por consiguiente, bajo la rúbrica programación habría que articular un conjunto de procedimientos de distinta naturaleza que incluye el diseño de un programa a un plazo medio, su concreción a corto plazo (una o dos semanas), su seguimiento, el control de las normas que precisan desarrollo ulterior, y la adecuación financiera de cada programa. Para estos fines, la utilización razonable de cuestionarios de *check-list* (vigentes desde 1989 pero en desuso desde el primer Gobierno del

Presidente Aznar) puede ser beneficiosa porque contribuye a conocer cómo se inserta un proyecto de norma en el ordenamiento. Todo este conjunto de medidas se puede llevar a la práctica mediante una simple reforma de las Instrucciones de 1996, aunque es evidente que su efectividad va a depender de que el Consejo de Ministros impulse políticamente su puesta en práctica.

**b) Preparación de las reuniones del Consejo de Ministros.** A diferencia del antiguo artículo 131 de la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958, que establecía un principio básico sobre la preparación de las sesiones del Consejo de Ministros (circulación de proyectos y formulación de observaciones), la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contiene referencias parciales a la preparación del Consejo. En el Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, la preparación de las reuniones está atribuida a la Dirección General del Secretariado del Gobierno [artículo 6.1.a) y b)], lo que se complementa con las Instrucciones del 1996, que han precisado mucho más la elaboración del orden del día, el reparto de documentación y del orden del día, la adición de asuntos, etc.

Sobre la filosofía general que inspira la acción preparatoria de las sesiones del Consejo de Ministros hay que señalar que se trata de un sistema flexible, que asegura la participación de los Ministerios en la preparación del orden del día pero sin dejar de prever asimismo mecanismos de disciplina para evitar disfunciones y entorpecimientos, asegurando así la vigencia del principio colegial. Se podría quizá perfeccionar su aplicación, tanto en orden a la ampliación de plazos para el reparto y observación de asuntos como en cuanto a la determinación del contenido de los expedientes a remitir. Pero, con todo, son retoques menores que ni siquiera precisan formalizarse en las Instrucciones. A lo sumo, quizá podría regularse con algún mayor detenimiento, dentro del apartado 4 de «Actuaciones posteriores a la celebración del Consejo de Ministros», el procedimiento de seguimiento del desarrollo reglamentario de las disposiciones que entran en vigor.

**c) Seguimiento del proceso de elaboración parlamentaria de la ley.** La idea de un seguimiento regular *ex* Gobierno del proceso legislativo no se configura con claridad hasta la creación de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, que se efectuó por medio del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre. Esta función está regulada en la actualidad en el artículo 2 del Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, que la atribuye a la Secretaría

de Estado de Relaciones con las Cortes y a la Dirección General de Relaciones con las Cortes que depende de ésta. No cabe mayor formalización de esta función y conviene señalar el acierto de concentrar en un mismo Departamento el seguimiento y preparación de toda la actividad normativa del Estado para evitar que puedan producirse desconexiones no deseables.

**d) Coordinación interministerial.** Bajo esta rúbrica existen en el Derecho comparado, como ya hemos visto, actividades materiales muy diversas, difícilmente reducibles a tipos específicos. Quizá la expresión más importante de coordinación interministerial sea la actividad de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, a la que nos hemos referido. También se engloba en esta actividad la tramitación y propuesta de Órdenes ministeriales conjuntas, que corresponde al Ministro de la Presidencia para los Acuerdos adoptados por las Comisiones Delegadas y para las Órdenes ministeriales, si bien, a diferencia de la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, guarda silencio sobre los Decretos conjuntos. Dentro del Ministerio de la Presidencia, su tramitación corresponde a la Dirección General del Secretariado del Gobierno y, sobre todo, a la Secretaría General Técnica respectivamente [artículos 6.1.a) y 5.1.d) del Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, citado]. Conviene destacar la coherencia de estas actividades dentro del esquema adoptado, ya que permiten la coordinación de la actividad normativa de la Administración.

### **TERCERA PARTE: ALCANCE JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL Y DE LOS ÓRGANOS QUE LA EJERCITAN**

#### **9. RECAPITULACIÓN (I). ALCANCE JURÍDICO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL**

Nos encontramos ante una función política que se despliega al servicio de unos fines del Estado, que el Gobierno concreta y configura. Pero esta actividad se desarrolla con técnicas jurídicas que poseen eficacia igualmente jurídica. Conviene ver, por ello, la dimensión jurídica de esta función, que incide notablemente en el ordenamiento del Estado.

Ha sido un antiguo Secretario General del Gobierno francés, Jacques Fournier, quien ha dado, con un simple trazo, el estricto alcance jurídico de las técnicas de coordinación del trabajo gubernamental al

decir que éstas están al servicio de la regularidad de los procedimientos constitucionales. Dicho con otras palabras, las funciones propias del Secretariado van dirigidas a asegurar la juridicidad de los procedimientos a través de los que actúa el Gobierno, *ad intra* y *ad extra*, y ello en los siguientes ámbitos:

a) **Diseño global de la acción del Gobierno.** Mediante las técnicas de coordinación del trabajo gubernamental, la acción del Gobierno queda jurídicamente enmarcada en un conjunto de procedimientos administrativos que aportan certeza y racionalidad a dicha acción, con el consiguiente avance en orden a la eficacia y a la coordinación (y eventualmente, aunque no sea el fin principal del instituto, a la seguridad jurídica del ciudadano). Es decir, al juridificar toda la gama de actuaciones gubernamentales a través de un determinado procedimiento administrativo, el Gobierno se dota de un marco de actuación uniforme, que responde a unos estándares que se conocen previamente y que no están sometidos a otras contingencias que las meramente políticas. La acción gubernamental gana eficacia y economiza medios, además de reconducirse siempre a unos patrones preestablecidos.

b) **Establecimiento de instrumentos de coordinación intraorgánica.** El procedimiento administrativo que reglamenta todas las fases de la acción gubernamental conlleva la previsión de la intervención de los entes administrativos y políticos que cada actuación requiere. De esta manera se predeterminan las relaciones entre distintos órganos y la fase concreta en que cada uno ha de entrar, así como los efectos jurídicos de cada actuación. La importancia de este procedimiento intraorgánico es fundamental, porque va dirigido a dos objetivos básicos, a saber, asegurar la presencia de todos los órganos interesados en el proceso de decisión y, en segundo lugar, de tal modo que el resultado final es una decisión política pacificada en la que han intervenido todos los órganos implicados.

c) **Cauce para las relaciones externas del Gobierno con otros órganos.** La complejidad del entramado institucional del Estado requiere juridificar las relaciones del Gobierno con otros órganos, tengan o no la consideración de constitucionales. Frente al tipo de relación escasamente formalizada del siglo XIX y de parte del XX, la gran cantidad de procedimientos relacionales por los que discurre la actividad política y administrativa, requiere formalizar jurídicamente tales relaciones, a la par que centralizarlos en lo posible. Esa centralización puede obedecer a motivos de funcionalidad política o eficacia administrativa, pero indudablemente permite que el Gobierno, a través del seguimiento de los diversos procedimientos, pueda intervenir en cada trámite o fase si así resulta necesario.

d) **Formalización de los procesos de toma de decisiones:** La juridificación de todas las actividades externas e internas del Gobierno tiene como correlato que el propio proceso de toma de decisiones se formaliza, con lo que se facilita su regularidad y su programación, así como las respuestas más adecuadas a los acontecimientos imprevistos que puedan acontecer.

El corolario que se obtiene de esta dimensión jurídica es la importancia de contar con un aparato administrativo sólido que tenga capacidad para coordinar la multitud de *inputs* que llegan a los Secretariados, para que los pueda formalizar como material susceptible de tratamiento administrativo, y en fin, pueda garantizar la transmisibilidad horizontal tanto de dicho material como de las decisiones que emanan de los distintos órganos. Se comprende que ha de ser un aparato administrativo, y no político, porque, tras un impulso político inicial, sus procedimientos y sus contenidos son predominantemente administrativos. Además, su función ha de ser, en parte, objetivar demandas y necesidades políticas traduciéndolas a formas jurídicas.

## 10. RECAPITULACIÓN (II). ALCANCE POLÍTICO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL

Como se desprende del epígrafe anterior, la formalización jurídica de la coordinación gubernamental tiene como un alcance fundamentalmente político. Un Secretariado del Gobierno, como también escribió Jacques Fournier, es una encrucijada de relaciones, es decir, una instancia vertebradora de procesos políticos que canaliza y a continuación se expande hacia objetivos precisos. Así planteado, ¿cuáles son los efectos políticos que conlleva la coordinación gubernamental?

a) **Dirección unificada del Gobierno.** Aunque la articulación y distribución concreta de facultades entre el Presidente de un Gobierno y los restantes miembros de éste están determinadas por el modelo constitucional elegido, la aplicación de técnicas de coordinación del trabajo gubernamental provoca un primer efecto inducido de reforzar, racionalizándola, la posición del Presidente del Gobierno, ya que éste adquiere más amplios instrumentos de conocimiento de la marcha de la acción del Ejecutivo en su conjunto. En la medida en que el Gobierno, en el Estado social, es un aparato que crea *indirizzo* y que actúa mediante un programa público (en el que se anuda su relación fiduciaria con el Parlamento), se hace aún más necesario asegurar una acción unificada del Ejecutivo. Este objetivo se obtiene, principalmente, con la programación de la labor de Gobierno y el dominio sobre el orden del

día de las sesiones del Consejo de Ministros. Desde tal punto de vista, el Secretariado siempre refuerza el principio de canciller sin aminorar la vigencia del principio colegial.

b) **Canalización de los conflictos intragubernamentales.** Aun en los Gobiernos de un solo partido, los conflictos internos dentro de éste no son una posibilidad remota, tanto porque en los partidos coexisten talentos y orientaciones diferentes como por causa de los intereses contrapuestos que anidan dentro de los Ministerios. En esta materia, un Secretariado que tenga fuerza política para canalizar esa confrontación de intereses, ofreciendo un marco para debatir y dilucidar las discrepancias, es fundamental para evitar que los conflictos acaben exteriorizándose. Para ello, las comisiones interministeriales, ya sean permanentes (como la española de Secretarios de Estado y Subsecretarios), ya sean para fines específicos (la preparación de un proyecto de ley, el diseño de un programa gubernamental, etc.) son un instrumento idóneo.

c) **Depuración del trabajo gubernamental.** Una condición de la buena marcha del trabajo del Gobierno, es la depuración de las materias que acceden a sus instancias más elevadas, de modo que a través de órganos inferiores o a través de institutos normativos, el Consejo de Ministros no haya de conocer determinadas materias de escasa relevancia. Es más, la depuración debe alcanzar también a las materias que acceden al Consejo, de modo que se lleven a discusión las materias de importancia realmente política, que no deben sustanciarse en instancias inferiores. La razón de este proceso de depuración es clara, a fin de descargar al Gobierno de trabajos innecesarios fácilmente solucionables por órganos menos elevados. Por eso poseen dimensión política las normas que regulan las materias que ha de conocer necesariamente el Consejo de Ministros, así como los órganos que con regularidad o eventualmente se reúnen para tratar asuntos de los que se descarga el Gobierno.

d) **Participación o seguimiento externo de los procesos de creación normativa.** La producción normativa del Estado contemporáneo, ya legislativa, ya originada en el Gobierno, no sólo es amplísima, sino que, cuando se trata de disposiciones administrativas, emana en la práctica con notable dispersión. Parece necesario concentrar en un solo órgano todas las funciones conectadas con el proceso de creación normativa, ya no sólo por razones de seguridad jurídica sino también por garantizar la coherencia y unidad políticas. Esta función se despliega en varias direcciones, que van desde el seguimiento político y jurídico de la tramitación parlamentaria de los proyectos legislativos,

hasta el análisis de las normas de desarrollo de otros anteriores, así como el examen de las antinomias y lagunas que puedan producirse. Todas estas direcciones acaban confluyendo, por otra parte, en el control del diario oficial, si bien es cierto que no todas las soluciones de Derecho comparado apuntan a dicho control por los Secretariados.

Todo este conjunto de facetas políticas de la coordinación gubernamental explica que haya de ser dirigida con criterios igualmente políticos. Un órgano dedicado exclusivamente a la coordinación gubernamental actúa con técnicas jurídicas y ha de tener una plantilla técnica muy seleccionada. Sin embargo es, ante todo, un órgano político que ejecuta unas funciones propias del Consejo de Ministros. Todo lo cual debe conducir a dos conclusiones, a saber:

- el órgano de coordinación gubernamental ha de tener una dirección necesariamente política, pues conecta directamente con la organización, competencias y orientación del Consejo de Ministros.
- no obstante su dirección política, las funciones de Secretariado gubernamental no deben confundirse con la de un Gabinete político. No son funciones que puedan converger en un mismo órgano, tanto porque los Secretariados utilizan técnicas y servicios jurídicos para servir objetivos políticos, cuanto porque una parte de las funciones coordinadoras están sometidas necesariamente al Derecho administrativo, afectan a derechos e intereses de terceros y su actuación puede ser revisada jurisdiccionalmente. Lo que no impide, claro está, que deba existir una íntima conexión entre los Secretariados y los gabinetes políticos.

## CUARTA PARTE: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 11. BIBLIOGRAFÍA

1. Además del libro de Léon BLUM del que se hablará más abajo, la obra «decana» sobre esta materia es la de André BERTRAND *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne. Étude de Sciences Politique et Administrative et de Droit Constitutionnel comparé*, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1954. Tienen interés dos informes de la ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICO: *Aspects de la gestion du centre du gouvernement* (1990) y *Les Services Internes de Conseil au Gouvernement* (1992).

## 2. Sobre los orígenes del Secretariado General del Gobierno, véase:

i) Francia. La mejor historia del Secretariado está en el trabajo de Gérard CONAC «Le Secrétariat Général du Gouvernement: cinquante ans d'histoire », en la obra colectiva *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, Economica, París, 1986, pp. 11-31; Roselyne PY: *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation Française, París, 1985, pp. 7-31, presenta también una descripción muy completa aunque más breve como lo es la de Marceau LONG: *Les services du Premier Ministre*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1981, pp. 60-64. Encontramos también una buena síntesis tanto en Jean MASSOT: *Le Chef du Gouvernement en France*, La Documentation Française, París, 1979, pp. 29-32 como en Stéphane RIALS: *Le Premier Ministre*, Presses Universitaires de France, París, 1985, 2.<sup>a</sup> ed., pp. 42-45. Para sus orígenes, Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «Léon Blum y 'La Reforma Gubernamental'», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio 1995, pp. 91-113, del propio Léon BLUM: *La reforma gubernamental* (trad. J. García Fernández), Tecnos, Madrid, 1996 y la breve crónica de Paul DUBOIS: «L'organisation des services de la Présidence du Conseil», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1919, pp. 75-90. Hay alguna información interesante en Tomás ZAMORA RODRÍGUEZ: *La Presidencia del Gobierno en Francia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, pp. 38-58, si bien no cita a Blum.

ii) Reino Unido<sup>68</sup>. Para los iniciales años de este órgano hay un antiquísimo artículo de Harold LASKI: «Le personnel du Cabinet en Angleterre 1801-1924», *Revue de droit public et de la science politique*, 1933, pp. 95 y ss. Como siempre ocurre, cuando se escribe la historia apenas hay tiempo de valorar qué se aporta a esa historia, de modo que en las *Mémoires de guerre* de LLOYD GEORGE (trad. Ch. Bonnefon, Fayard, París, 1934) apenas se contienen referencias al órgano que creó. Para las etapas de su evolución, es muy útil la breve intervención del entonces Secretario de la Oficina Sir Robert Amstronng en la obra colectiva: *Le Secrétariat Général du Gouvernement* cit., pp. 92-93. Igualmente sintético pero muy completo es el resumen histórico de O. HOOD PHILLIPS y Paul JACKSON: *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, Londres, 1978, 6.<sup>a</sup> ed. (hay otras posteriores), pp. 312-313. Y como obra básica para toda la evolución histórica, la gran historia de John P. MACKINTOSH *The British Cabinet*, Stevens & Sons, Londres, 1977, 3.<sup>a</sup> ed.

<sup>68</sup> Además de la bibliografía citada existe una obra de R. K. MOSLEY titulada *The Story of the Cabinet Office*, publicada en 1969, que no hemos podido manejar.

iii) Alemania. Maria Paola VIVIANI: *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*, Giuffrè, Milán, 1970, pp. 79-86; Stefano Filippone THAULERO: *Il ruolo del Cancilliere Federale secondo la Legge Fondamentale*, Giappichelli, Turín, 1994, pp. 69-71.

iv) Italia. Para toda la evolución histórica de los servicios del Primer Ministro siguen siendo excelentes los trabajos de Constantin ZILEMENOS *Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1976, pp. 160-183, y de Italo TUCCI: «Aspetti storici del problema della presidenza del consiglio», en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Giuffrè, Milán, 1979, pp. 19-50. Igualmente sintética y muy sutil es la aportación de Costantino MORTATI con *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Giuffrè, Milán, 2000, pp. 61-73 y 201-202. Hay algunas referencias al Real Decreto de 14 de noviembre de 1901, núm. 466, en Fausto CUOCOLO: *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, tomo I, Giuffrè, Milán, 1959, pp.286-290; y en Silvano LABRIOLA: *Il Governo e alcune sue funzioni (Studi)*, Cedam, Papua, 1981, pp. 142-146.

3. Sobre el actual Secretariado General del Gobierno en Francia hay cuatro clásicos, a los que ya nos hemos referido, que siguen siendo citados en la pina webb del Primer Ministro: Marceau LONG: *Les services du Premier Ministre* cit., pp. 60-80<sup>69</sup>; Roselyne PY: *Le Secrétariat général du Gouvernement* cit.; AAVV: *Le Secrétariat Général du Gouvernement* cit.; y Jacques FOURNIER: *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques – Dalloz, París, 1987, pp. 145-151 (anteriormente, *La coordination du travail gouvernemental*, Service de Polygraphie de la Fondation Nationale des Scinces Politiques, París, 1985-1986)<sup>70</sup>. Posteriormente, los alumnos de la promoción René Char de la ENA (1993-1995) publicaron *Le travail gouvernemental* (La Documentation Française, París, 1996, 2 tomos) pero ninguno de sus capítulos se refiere al Secretariado General del Gobierno. Además, encontramos algunas referencias a este órgano en las si-

<sup>69</sup> Marceau Long fue Secretario General del Gobierno entre 1975 y 1982. Este libro recoge un conjunto de conferencias que impartió en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Derecho, de Economía y de Ciencias de Aix-Marseille y tiene todo el interés de quien habla cuando está ejerciendo una alta responsabilidad.

<sup>70</sup> Como se ha señalado más arriba, Jacques Fournier fue también Secretario General del Gobierno desde 1982 hasta 1986.

guintes monografías: Maria Paola VIVIANI: *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*, Giuffrè, Milán, 1970, pp. 38-48; Tomás ZAMORA RODRÍGUEZ: *La Presidencia del Gobierno en Francia* cit., pp. 82-89; Alain CLAISSE: *Le Premier Ministre de la Ve République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudente, París, 1972, pp. 231-236; Jean MASSOT: *Le Chef du Gouvernement en France* cit., pp. 186-193; Stéphane RIALS: *Le Premier Ministre* cit., pp. 91-92; Philippe ARDANT: *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, París, 1991, pp. 96-98; y Dmitir-Georges LAVROFF: *Le système politique français*, Dalloz, París, 1982, 3.<sup>a</sup> ed. (hay eds. posteriores), p. 468. La referencia de Bernard TRICOT y Raphaël HADAS-LEBEL proviene de *Les institutions politiques françaises*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, París, 1985. La cita de Bertrand MATHIEU y Michel VERPEAUX proviene de su *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 2004. Periódicamente el propio Secretariado publica, a través del *Journal Officiel*, un *Dossier du travail gouvernemental* que es un modelo de claridad sobre las funciones de este órgano. Existe una monografía poco conocida (Olga UCHAN: *Le triangle Élysée/Matignon/Palais-Bourbon*, Ellipses, París, 1998) que describe la posición del Secretariado en el juego de relaciones Presidente-Primer Ministro. Una de las circulares citadas, la de mayo de 1988, fue publicada con el título «Carta-circular del Primer Ministro francés, Mr. Rocard, a sus Ministros» por la *Revista de Administración Pública*, núm. 116, mayo-agosto 1988, pp. 449-456, trad. de A. Fanlo.

4. Sobre el *Cabinet Office* hay un buen y completo trabajo, a pesar de su antigüedad, en Roberta BIAGI GUERINI en «La soluzione inglese della Presidenza del Consiglio», en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio* cit., pp. 411-469. También antiguo pero muy certero es el libro de Maria Paola VIVIANI: *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia* cit., pp.79-108. Sigue teniendo utilidad la citada intervención de Robert Amstrong en la obra colectiva: *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, pp. 90-96. Igualmente útiles son las breves pinas de Jacques FOURNIER: *Le travail gouvernemental* cit., pp. 184-188, así como las de la citada Roberta BIAGI GUERINI en «Aspetti evolutivi nell'organizzazione del Governo en Inghilterra» en en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare* cit., pp. 136-139. Desde el punto de vista politológico es muy interesante el trabajo de Anthony KING «The british Prime Ministre in the Age of the Career Politician», *West European Politics*, vol. 14, núm. 2, April 1991, pp. 25-47. Las citas de R. H. S. CROSSMAN proceden de su clási-

ca y todavía insupereble «Introduction» a *The English Constitution* de Walter BAGEHOT, edición de Fontana/Collins, s.l., 1977, 3.ª reimp., pp. 48 y 49, y las de Patrick GORDON WALKER se desarrollaron en *The Cabinet*, Jonatan Cape, Londres, 1970. La referencia a MORTATI proviene de *L'ordinamento del Governo* cit.

Las memorias de Harold WILSON son *El Gobierno laborista (1964-1970)* (trad. M. Muntaner y C. Arnau), Grijalbo, Barcelona, 1974, pp. 39-40. El texto citado de G. W. JONES es «Development of the Cabinet», en William THORNHILL (ed.): *the Modernization of British Cabinet*, Pitman Publishing, Londres, 1975, pp. 31-62. La cita de H. W. CLARKE procede de su *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1971 (hay eds. posteriores), p. 99. Y las referencias de Stanley de SMITH sobre el carácter convencional de las normas del *Cabinet Office* vienen de su *Constitutional and Administrative law* editado por Harry STREET y Rodney BRAZIER, Penguin, Harmondsworth, 1983, reimp. de la 4.ª ed. (última ed., 1994), pp. 49 y 167-168. Las referencias a Creer HOGAN vienen de su *Constitutional and Administrative Law in a nutshell*, Sweet & Maxwell, Londres, 2005, pp. 23-24, en tanto que la cita de Eric BARENDT proviene de *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 42.

Sobre la convención constitucional de la responsabilidad ministerial, a cuyo servicio estaría el *Cabinet Office*, véase su primera formulación dogmática en A. V. DICEY: *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Macmillan, Londres, 1985, 11.ª reimp. de la 10.ª ed., pp. 325-327. La construcción de Dicey fue comentada y enriquecida por Geoffrey MARSHALL en su *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1986, 2.ª ed., pp. 55-61. Además de la obra anterior, el mismo MARSHALL dirigió *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 1989, que es la obra de donde procede la cita que hemos avanzado. La cita de Walter BAGEHOT procede, lógicamente, de *The English Constitution*, ed. cit., pp. 67-68. El texto de Richard CLARKE se titulaba «The Number and Size of Government Departments» y apareció en *Political Quarterly* en 1972. La cita de MACKINTOSH, *op. cit.*, p. 549. Y la cita de Margaret THATCHER procede de *Los años de Downing Street*, El País-Aguilar, Madrid, 1993, p. 45.

5. Sobre la Cancillería alemana existe una obra reciente muy completa de Thomas KNOLL: *Das Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion von 1949-1999*, Wiesbaden, 1949. A pesar de su antigüedad es difícil de igualar el trabajo de Maria Paola VIVIANI: *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*

cit., pp.79-108. Igualmente llenos de ideas son los trabajos de Giovanni RIZZA: «La cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale Tedesca», en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982, pp. 373-436; Ferdinand MÜLLER-ROMMEL: «The centre of government in West Germany: changing patterns under 14 legislatures (1949-1987)», *European Journal of Political Research*, vol. 16, núm. 2, 1988, pp. 171-190, y de Gordon SMITH «The Resources of a German Chancellor», *West European Politics*, vol. 14, núm. 2, April 1991, pp. 48-61. Hay un buen resumen en Stefano Filippone THAULERO: *Il ruolo del Cancelliere Federale secondo la Legge Fondamentale* cit., pp. 71-73 y también aporta datos de interés Jacques FOURNIER: *Le travail gouvernemental* cit., pp. 188-194. Interesa consultar el trabajo de Pierre KOENIG: «La réforme de la chancellerie fédérale et du travail gouvernemental en Allemagne de l'Ouest», *Revue d'Allemagne*, año 3, núm. 4, octubre-décembre 1971, pp. 796-859. La cita de Wilhelm HENNIS se refiere a su opúsculo *La competencia para determinar las directrices de la política y técnica del Gobierno*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

La referencia a Ekkehart STEIN viene de su *Derecho Político* (trad. F. Sáinz Moreno), Aguilar, Madrid, 1973. y la de Hans Peter SCHNEIDER procede de su trabajo «El Gobierno como parte del Poder Ejecutivo en la República Federal de Alemania» (trad. M. Meinecke y M. Romero), publicado en su libro *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 151-170, de donde provienen las pinnas que se citan (hay una edición española anterior de este trabajo en el libro colectivo *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 349-364).

Las terceras *Memorias* de Willy BRANDT de 1989 aparecieron en español en Eds. Temas de Hoy, Barcelona, 1990 (trad. C. Fortea), y las citas referidas a sus dos Ministros de la Cancillería están en las pp. 74, 79, 191, 220, 228, 243, 247, 252, 255, 258, 320, 326, 335, 336, 356-358, 366, 367, 444 y 471. Las *memorias políticas 1960/1975*, las de 1976, aparecieron en España en la Ed. Dopesa, Barcelona, 1976 (trad. M. Falkenroth). Las citas que hemos incluido proceden del vol. I, pp. 480 y 492. Por el contrario, las *Memorias (1945-1953)* de Konrad ADENAUER (Eds. Rialp, Madrid, 1965, trad. de Diorki), al estar volcadas a describir el reconocimiento internacional de la República Federal, no contienen referencias a la organización interna de la Cancillería. Lo mismo puede decirse del libro de Helmut SCHMIDT *Hombres y poder* (Plaza & Janés, Barcelona, 1989, trad. de M. Vázquez), que son unas memorias sobre su

política internacional sin la menor referencia a la política interior. El libro de Kai DIEKMANN y Ralf Georg REUTH *Helmuth Kohl: Yo quise la unidad de Alemania* (trad. R. P. Blanco), Galaxia Gutenberg – Círculo de Lectores, Barcelona, 1997, contiene hasta veintisiete referencias al Ministro Seiters. La cita de Richard WEIZSÄCKER proviene de *Cuatro épocas. Recuerdos de un siglo de historia alemana* (trad. R. P. Blanco), Galaxia Gutenberg – Círculo de Lectores, Barcelona, 1999. Y las memorias de Gerhard SCHRÖDER se citan por su traducción francesa: *Ma vie et la politique* (trad. G. Ségou, L. Caillarec, M. Gravey, V. Kubler y P. Richard), Odile Jacob, París, 2006. Una muy reciente crónica del corresponsal de *Le Figaro* en Berlín (Pierre BOCEV: «Frank Walter Steinmeier, homme de Schröder, ministre de Merkel», 2 de enero de 2007) describe muy bien la posición del Jefe de la Cancillería y sus relaciones con el Canciller.

6. Sobre el ordenamiento italiano anterior a la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, véanse Fausto CUOCOLO: *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, tomo I, Giuffrè, Milán, 1959, pp.286-290. Las referencias a Silvano LABRIOLA proceden de *Il Governo e alcune sue funzioni (Studi)*, Cedam, Padua, 1981, pp. 97-98 así como de sus deslumbrantes «Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio», en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, pp. 51-132. También es muy completo el trabajo de Francesco STADERINI: «L'ordinamento della Presidenza del Consiglio», en Enrico SPAGNA MUSSO (dir.): *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio* cit., pp. 133-298. Era igualmente muy útil el libro de VIVIANI *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia* cit., pp. 109-167, que describía muy correctamente la posición constitucional del Presidente del Consejo y contenía los diversos y fracasados proyectos normativos presentados entre 1952 y 1964.

En 1982, cuando se preparó un proyecto de reforma a partir de las propuestas de la Comisión Piga también tenía gran valor el número cuasi-monográfico de *Quaderni costituzionali*, año II, núm. 1, aprile 1982, con artículos de Stefano MERLINI, Piero CALANDRA, Domenico SORACE, Franco PIGA y Sergio BARTOLE más los proyectos normativos y normas que estaban en discusión. Aunque sin apenas referencias al Subsecretario de la Presidencia, era también muy valioso el libro de Piero CALANDRA *Il Governo de la Repubblica*, Il Mulino, Bolonia, 1986. La cita expresa de Piero CALANDRA procede de su nota «Responsabilità individuale dei ministri e regole del gioco: resenti sviluppi», *Quaderni costituzionali*, año V, núm. 1, aprile 1985, pp. 153-162. Y la de Ste-

fano MERLINI viene de su capítulo sobre «Il governo», en Giuliano AMATO y Augusto BARBERA: *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986, 2.ª ed., pp. 431-469.

Antes de convertirse en Ley, la nota de Carlo FUSARO «La legge sulla Presidenza del Consiglio approvata dalla Camera: un passo avanti verso l'attuazione dell'art. 95 Costituzione», *Quaderni costituzionali*, año VI, núm. 2, agosto 1986, pp. 321-354, describía bien el proyecto. También dedicó un número casi-monográfico *Le Regioni*, año XV, núm. 3, junio 1987, con trabajos de Livio PALADIN, Umberto ALLEGRETTI, Giuseppe de VERGOTTINI, Alessandro PISSORUSSO, Giovanni PITRUZELLA, Pier Alberto CAPOTOSTI y Antonio RUGGERI. Después de aprobarse la Ley, es muy sugerente la síntesis de Piero CALANDRA *Il Governo de la Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2002 que es una obra totalmente distinta de la de 1986 a pesar de emplear el mismo título. También es muy sugerente la obra del Silvano LABRIOLA *Il Governo de la Repubblica. Organi e poteri*, Laterza, Rimini, 1989. Después de entrar en vigor, Carlo FUSARO publicó «La legge sulla Presidenza del Consiglio, primi adempimenti a otto mesi dall'entrata in vigore», *Quaderni costituzionali*, año IX, núm. 2, agosto 1989, pp. 374-386, que sí se ocupa de la primera acomodación del Subsecretario de Estado de la Presidencia a la nueva Ley. El Reglamento del Consejo de Ministros de 1993 fue estudiado por Stefano MERLINI y Giovanni GUGLIA en «Il regolamento interno del Consiglio dei ministri», *Quaderni costituzionali*, año XIV, núm. 3, diciembre 1994, pp. 477-512. La sentencia constitucional de 1996 ha sido comentada por Filippo DONATI en «Unità de azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996», *Quaderni costituzionali*, año XVII, núm. 2, agosto 1997, pp. 357-368. La cita de Paolo BARILE, Enzo CHELLI y Stefano GRASSI procede de sus *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padua, 2002, 9.ª ed.

Para el tema específico del Subsecretario de Estado es valioso el trabajo de Giovanni GUIGLIA «Su alcune deleghe ai Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio nella recente prassi costituzionale», *Quaderni costituzionali*, año XIV, núm. 1, aprile 1994, pp. 135-147. Y, tras los Decretos legislativos de 1999 hay que citar a A. PAJNO y L. TORCHIA (eds.): *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Il Mulino, Bologna, 2000. Hay unas breves pero acertadas referencias en Giancarlo ROLLA: *Manuale di diritto pubblico*, Giappichelli, Turin, 1998, p. 574.

7. Sobre los modelos de organización del Secretariado, Enrico SPAGNA MUSSO: «Tendenze costituzionali contemporanee nella organizzazione del governo dello Statu di democrazia parlamentare» en IDEM (dir.): *Costituzione e struttura del governo. L'organizzazione del Governo negli Statu di demorazia parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982, pp. 573-599.

8. Las actas correspondientes al reinado de Fernando VII fueron publicadas con esa denominación *Actas del Consejo de Ministros*, por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno desde 1989 hasta 1992 en que apareció el último tomo, el undécimo, correspondiente al Directorio Civil de Primo de Rivera pues en el archivo de la Ministerio de la Presidencia faltan las actas de muy extensos periodos (muchos años de Isabel II, todo Alfonso XII, todo Alfonso XIII salvo el Directorio Civil, toda la Segunda República). Para la evolución histórica del Consejo de Ministros, con algunas referencias a sus medios administrativos, hay que citar a Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS con su *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974. La historia del Secretario del Consejo de Ministros está muy descrita por Miguel Ángel PÉREZ DE LA CANAL en su trabajo «El Secretario del Consejo de Ministros (1823-1992)», en Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 233-248. Para los primeros pasos de la institución siguen siendo valiosos los trabajos de Ismael SÁNCHEZ BELLA «La reforma de la Administración Central en 1834», *Actas del III Symposium Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pp. 655-688, y de José María GARCÍA MADARIA: *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, pp. 95-107 y, más sucintamente, tanto el clásico de Fernando COS-GAYÓN: *Historia de la Administración Publica de España en sus diferentes ramos de Derecho Político, Diplomacia, Organización Administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días* (1851), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pp. 249-250 como el más reciente de Juan Alfonso SANTA-MARÍA PASTOR *Sobre la génesis del Derecho administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973 (hay reed. posterior de 2006), pp. 114-119. Más centrado en la figura del Presidente del Consejo, José Antonio ESCUDERO: «La creación de la presidencia del Consejo de Ministros», *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. 42, 1972, pp. 757-767. La cita de José Manuel CANALES ALEINDE corresponde a su trabajo *La Administración de la Segunda*

*República. La Organización Central del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

La relación de Presidentes del Consejo que permite conocer si tenían a la vez la condición de Ministros se encuentra en dos trabajos. Por una parte, en el capítulo de Ignacio RUIZ ALCAÍN y Carmen LÁZARO CORTHAY «Anexos históricos sobre el Consejo de Ministros y la Presidencia del Gobierno», en Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno* cit., pp. 273-294; y por otra, en el excepcional trabajo de José Ramón URQUIJO GOITIA: *Gobiernos y Ministros españoles (1808-2000)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 2001. Las citas de José PRAT corresponden a sus *Memorias*, Diputación de Albacete, Albacete, 1994, vol. I.

Sobre la figura del Ministro Subsecretario de la Presidencia como Secretario del Consejo de Ministros hay un trabajo de Juan GASCÓN HERNÁNDEZ «Reforma de la Administración Central», *Revista de Administración Pública*, núm. 5, mayo-agosto 1951, pp. 279-297, que se complementa con el de Rafael ENTRENA CUESTA «El Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1957», *Revista de Administración Pública*, núm. 24, septiembre-diciembre 1957, pp. 255-287. También tienen interés el breve estudio de Fernando S. COS-GAYÓN «El Ministro Subsecretario de la Presidencia», *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, t. III, vol. I, pp. 337-340, y el de Nicolás PÉREZ SERRANO «Una ley 'básica' que no es 'ley fundamental' (Ley de 26 de julio de 1957)», *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Camilo Barcia Trilles*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1958, pp. 441-451. También aporta alguna información Luis JORDANA DE POZAS con «La Administración Pública», en la obra col. *El nuevo Estado español. Veinticinco años de Movimiento Nacional. 1936-1961*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 251-289. Es sumamente interesante el trabajo de José María DESANTES GUARNER «Las Comisiones delegadas y el Secretariado del Gobierno. Sus características y funciones en relación con la reforma administrativa», en *Actas de la I Semana de Estudios sobre la reforma Administrativa*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1958, pp. 201-224, pues desarrolla la regulación introducida en 1957<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> El autor firmaba el trabajo como Jefe del Secretariado del Gobierno. Al cabo de muchos años acabó siendo catedrático de Derecho constitucional.

La referencia de Tomás Ramón FERNÁNDEZ procede de «La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967», *Revista de Administración Pública*, núm. 54, septiembre-diciembre 1967, pp. 445-458. El trabajo citado de Pedro de MIGUEL GARCÍA es «Reuniones y acuerdos del Consejo de Ministros», *Revista de Administración Pública*, núm. 83, mayo-agosto 1977, pp. 207-233. La referencia de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ corresponde a «El desarrollo normativo del Gobierno a partir de la Constitución de 1978», en Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (coord.): *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 17-97. Sobre el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno», en IDEM: *El arte de gobernar...cit.*, pp. 213-232.

9. Sobre la coordinación del Gobierno y de su acción, Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La coordinación intragubernamental como principio del Derecho constitucional del Gobierno», *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 34 (II), septiembre-diciembre, 1992, pp. 45-65. Hay una breve pero clara síntesis en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madrid, 2005, 1.ª reimp., t. I, pp. 493-495. También los trabajos de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996 - abril 1997, pp. 123-144, y «El funcionamiento del Gobierno en la Constitución», en Enrique ÁLVAREZ CONDE (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1998, pp. 387-397. Tiene aportaciones interesantes el trabajo de Miguel MARAÑÓN BARRIO: «El funcionamiento del Gobierno», en Enrique ÁLVAREZ CONDE (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978 cit.*, pp. 399-412. Es interesante la reciente aportación de Patricia RODRÍGUEZ-PATRÓN: «El Gobierno como órgano constitucional», en Manuel ARAGÓN Y Ángel GÓMEZ MONTORO (coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 99-146. Véase también Luis ORTEGA ÁLVAREZ: «Consejo de Ministros» y «Comisiones delegadas del Gobierno, ambas voces en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, t. I, pp. 614-622 y 487-494. Complementa las anteriores voces la de José SUAY RINCÓN: «Gobierno (de la Nación)», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*

cit., t. I, pp. 1344-1354. El libro de José LÓPEZ CALVO *organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, es una obra excelente si bien es anterior a la Ley del Gobierno. Aunque referido al proyecto de ley que decayó al disolverse las Cortes Generales en 1996, debe citarse la ponencia de Tomás QUADRA-SALCEDO: «Funcionamiento del Gobierno», en Luciano PAREJO (dir.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid – Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 233-241.

10. Acerca de la Ley del Gobierno, la única obra general y sistemática es la de Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO: *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002. *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996 - abril 1997, coordinada por Luciano PAREJO contiene artículos útiles. Es muy completa la aportación de Luciano PAREJO con su «Gobierno y Administración Pública en la Constitución», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.): *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 89-159, así como en su *Derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 512-525. Debe citarse también el bien ordenado trabajo de Mario GARCÉS SANAGUSTÍN «El Gobierno», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.). *La Administración Pública española*, cit., pp. 161-184, Hay referencias amplias y útiles en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo General*, t. I, pp. 509-546.

11. Sobre la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios como órgano de coordinación gubernamental, hay que citar a Luis ORTEGA ÁLVAREZ: «Secretarios de Estado», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo* cit., t. II, pp. 2367-2377. Es igualmente interesante el comentario de Tomás GONZÁLEZ CUETO: «Artículo 8. De la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios», en Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO: *Comentarios a la Ley del Gobierno* cit., pp. 131-135. No menos valioso es el artículo de Marc CARRILLO «La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios», en Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (coord.): *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles* cit., pp. 209-218. También hay que tener en cuenta a Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo General* cit., t. I, pp. 542-544. El supuesto de un proyecto de ley que no llegó a ser informado por la Comisión está narrado por Javier GARCÍA FERNÁNDEZ en «Cooperación al desarrollo: historia de una descoordinación gubernamental», *Meridiano CERI*, num.11, octubre, 1996, pp. 13-17.

12. Sobre el Secretariado en España hay varios trabajos rigurosos. En primer lugar, el de Tomás GONZÁLEZ CUETO: «Artículo 9. Del Secretariado del Gobierno», en Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO: *Comentarios a la Ley del Gobierno* cit., pp. 136-142. En segundo lugar, Luis ORTEGA ÁLVAREZ: «Secretariado del Gobierno», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo* cit., t. II, pp. 2358-2367. Hay que señalar también las breves pero certeras acotaciones de Pablo PÉREZ TREMPs en «Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al proyecto de Ley del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996 - abril 1997, pp. 109-122. Hay una breve referencia en Patricia RODRÍGUEZ-PATRÓN: «El Gobierno como órgano constitucional» cit. Tiene interés la «Intervención» de Agustín de ASÍS ROIG en Luciano PAREJO (dir.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno* cit., especialmente pp. 215-216, aunque también se refiere al proyecto de ley que decayó al disolverse las Cortes Generales en 1996.

13. Sobre la LOFAGE, en los aspectos que afectan a este trabajo, el núm. 246-247 de *Documentación Administrativa*, septiembre 1996 - abril 1997, dedicado a «El Gobierno y la Administración», especialmente los artículos de Luciano PAREJO (coordinador del número), Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, Lourdes MÁIZ CARRO, Luis ORTEGA ÁLVAREZ, Ángel MENÉNDEZ REXACH, Luis MORELL OCAÑA y Agustín de ASÍS ROIG. Debe citarse también la publicación colectiva *Ley de organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, 2 vols., especialmente las Unidades Didácticas núm. 1 («Filosofía de la LOFAGE», de Francisco VILLAR GARCÍA-MORENO), núm. 2 («Disposiciones generales», de José Luis REDONDO PÉREZ), núm. 3 («Organización ministerial: estructura interna, Ministros, secretarios de Estado, Secretarios Generales, Directores Generales, Subdirectores Generales» de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ) y núm. 4 («Servicios comunes», de Isidoro RUIZ GIRÓN). El citado número *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996 - abril 1997, está en parte dedicado a la LOFAGE. Igualmente tienen interés los capítulos de Jaime RODRÍGUEZ-ARANA «Reformas y modernización de la Administración Pública española (1996-2000)», de Luciano PAREJO «Gobierno y Administración Pública en la Constitución» cit., de Francisco Javier SANZ LARRUGA «La Administración Pública en España: su naturaleza jurídica», de Luis MORELL OCAÑA «Los órganos centrales de la Administración General del Estado: los Ministerios», y de Pablo TRILLO-FIGUEROA «Los servicios comunes y los órganos coordinadores de la Administración del Es-

tado», todos incluidos en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.). *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 15-58, 89-159, 185-222, 247-275 y 277-289, respectivamente. Por último, el vol. 2 del número especial monográfico de *Asamblea*, 2004, dedicado a «Gobierno y Administración del Estado. Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», especialmente las colaboraciones de Javier SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ, Carlos GUTIÉRREZ VICÉN y Fabio PASCUA MATEO.

### Resumen

En este trabajo se trata de examinar dos institutos que contribuyen a la coordinación intragubernamental, el órgano del Secretariado del Gobierno y los procedimientos de coordinación. Se examinan en primer lugar los modelos europeos de Secretariado y de coordinación más consolidados, adentrándose incluso en sus antecedentes históricos para señalar cuáles son a continuación las tendencias organizativas básicas y las líneas de acción de esos órganos. Después se examinan esos mismos antecedentes históricos en España, el vigente sistema de fuentes y las líneas de acción del Secretariado del Gobierno. Finalmente se avanzan unas conclusiones sobre el alcance jurídico y político de este tipo de órganos y de procedimientos.

### Palabras clave

Secretariado del Gobierno, coordinación intragubernamental, Ministerio de la Presidencia, Consejo de Ministros, presidente del Gobierno.

### Abstract

This study expounds the two institutes which contribute to the intergovernmental coordination: the body of the secretariat and the procedures of coordination. This study first will analyzes the European models of secretariats and the most consolidated models of coordination; going deep into its historical preceding, in order to point the basic organizational tendencies and the main basic lines of action of these bodies.

The study will continues studying the same historical records but now focus in Spain, the current Spanish legal system and the

SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL TRABAJO...

---

secretariat main lines of action. This work will finish with some conclusions about the juridical and political reach of these types of bodies and procedures.

**Key words**

Secretariat of the Government; intergovernmental coordination; Prime Minister Department; Cabinet; Prime Minister.