



FACULTAD DE DERECHO

EL GABINETE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO:

¿un órgano asesor del Presidente o un Consejo de Ministros en la sombra?

Autor: Alfonso Álvarez-Cascos Ruiz
5º E-3 A
Derecho Administrativo

Tutor: Rosa María Collado Martínez

Madrid
Abril 2022

ÍNDICE

RESUMEN.....	4
I. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	6
II. MARCO JURÍDICO.....	13
III. DESARROLLO DEL GABINETE DEL PRESIDENTE.....	14
IV. ESTRUCTURA ACTUAL. COMPETENCIAS, FUNCIONES Y ÓRGANOS. 30	
1. EL DIRECTOR Y EL DIRECTOR ADJUNTO DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA.....	33
2. SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	34
3. SECRETARÍA GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y G-20	39
4. OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DE PAÍS A LARGO PLAZO	40
5. DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL.....	41
6. DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS	41
V. EL <i>PODER BLANDO</i> DEL GABINETE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO	42
VI. LOS MIEMBROS DEL GABINETE. NOMBRAMIENTO, CESE Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES.....	43
1. NOMBRAMIENTO.....	43
2. DESEMPEÑO DEL CARGO Y CONFLICTO DE INTERESES	45
3. CESE E INCOMPATIBILIDADES POSTERIORES.....	46
VII. LOS MODELOS COMPARADOS DEL GABINETE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO	48
1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	48
2. GRAN BRETAÑA.....	50
3. FRANCIA	52
VIII. CONCLUSIONES	55
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	58

1. LEGISLACIÓN	58
2. JURISPRUDENCIA	60
3. OBRAS DOCTRINALES.....	61

RESUMEN

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno es el círculo más cercano a la toma de decisiones del Presidente del Gobierno. No se puede entender su configuración actual sin antes detenerse en las múltiples distribuciones que han hecho los Presidentes de la época democrática. También cobra especial relevancia la doctrina administrativa que justifica la existencia de agentes, ajenos a la Administración, que trabajan asesorando y ejerciendo labores de apoyo a una persona que lidera la misma.

Su creciente relevancia y capacidad de influencia en la cúspide de la Administración General española exige un análisis de los distintos órganos que forman parte del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. También se profundiza en las obligaciones asumidas, especialmente en aras de la transparencia y el buen gobierno, por las personas titulares de los múltiples altos cargos, así como de los requisitos para el nombramiento de las personas que rodean al Presidente, y las consecuencias derivadas de su cese.

En el marco de una creciente repercusión de este tipo de Gabinetes en todos los lugares del mundo, se analizan tres de los gabinetes con más trayectoria y relevancia internacional, como son los casos de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, tres modelos de Estado bien distintos.

ABSTRACT

The President's Cabinet is the closest circle in the decision-making process of the President. It would be hard to understand the actual setting without previously analyzing the multiple distributions designed by the previous Presidents in the democratic era. Also, it is highly important the administrative doctrine that justifies the existence of agents, who are not members of the Administration, who work advising and doing support activities to the person who leads it.

Its growing relevance and ability to influence at the top of the Spanish General Administration requires an analysis of the different bodies that are part of the Cabinet of the Presidency of the Government. It also deepens into the obligations assumed, especially for the sake of transparency and good governance, by the holders of the multiple high positions, as well as the requirements for the appointment of the people

surrounding the President, and the consequences derived from the termination of their mandate.

Within the framework of a growing repercussion of this type of Cabinets in all parts of the world, three of the cabinets with the most experience and international relevance are analyzed, such as the cases of the United States, the United Kingdom and France, three quite different models of State.

Palabras clave: Gabinete de la Presidencia, Presidente del Gobierno, Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Asesores, La Moncloa.

Keywords: Presidential Cabinet, President of the Government, Chief of Staff of the President of the Government, Secretary General of the Presidency, Advisors, La Moncloa.

I. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

La Historia, que, según Tucídides, es “maestra de la vida y testigo de los tiempos” se ha demostrado ser cíclica pues se ha escenificado a lo largo de los siglos que los gobernantes de todos los tiempos han procurado rodearse de personas de su máxima confianza, no siempre las más competentes, a las que dotaron de diferente rango y condición según la época, para contar con sus recomendaciones, su apoyo y hasta permitir la suplantación o promover la delegación fáctica en la toma de todas o parte de las decisiones que eran de su competencia.

Remontándonos a los tiempos de los reinados de las dinastías Trastámara y Austria o Habsburgo en España, las biografías de Álvaro de Luna, el Marqués de Villena, el Duque de Lerma, el Conde Duque de Olivares, o el jesuita Padre Nithard -por citar solo alguno de los personajes famosos- llenan tres siglos de la historia de España en el ejercicio del cargo conocido como “valido” de los Reyes quien, de acuerdo con la definición del diccionario de la Lengua Española es el “Hombre que, por tener la confianza de un alto personaje, ejercía el poder de este”.

Con la llegada de la dinastía Borbón en el siglo XVIII desaparece la figura, o mejor el uso del término “valido”, aunque siguieron ejerciendo el poder fáctico de los reyes, personajes como la Princesa de los Ursinos o Manuel Godoy en la etapa final del Antiguo Régimen. Paralelamente, comenzaron a aparecer figuras nuevas como la de Secretario de Estado y de Despacho, cargos con competencias en áreas específicas que lucieron personajes como Patiño, Campillo, el Marqués de la Ensenada, el Marqués de Esquilache, el Marqués de Grimaldi, el Conde de Aranda, el Conde de Campomanes, el Conde de Floridablanca o Gaspar Melchor de Jovellanos.

Dando un salto hasta nuestros días, una vez aprobada la Constitución de 1978, y de acuerdo con los artículos 61, 62 y 63 de la Carta Magna, hoy el Monarca “reina, pero no gobierna”. Basta observar que el Rey es quien nombra y separa a los miembros del Gobierno, siempre a propuesta del Presidente, y los actos del Rey han de ser refrendados por el Presidente del Gobierno.

El sistema constitucional de 1978 establece que el Presidente del Gobierno de España, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, “dirige la acción del Gobierno y coordina

las funciones de los demás miembros del mismo”, además de muchas otras competencias que le son propias conferidas en otros artículos de la Constitución. No cabe duda de que la dirección de la acción de Gobierno se trata de un término muy amplio, que se puede concretar mínimamente acudiendo al artículo 97 del mismo texto constitucional que establece que “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Para el desarrollo de esta labor las principales figuras políticas de un Gobierno son el Presidente y los Ministros. Ellos conforman el denominado Consejo de Ministros que despacha semanalmente, los martes, los asuntos más importantes, y se denomina por Prats y Villoria (2011) “lugar natural” (p.76) de la coordinación de las políticas públicas. Ajeno, estrictamente hablando, pero en el núcleo duro de las decisiones del Presidente existe también un órgano de asistencia: la Presidencia del Gobierno, en referencia a un órgano y no a un puesto, que está formado por asesores, en su mayoría de la confianza del Presidente, cuya función esencial, posteriormente se entrará al detalle, es la de asesorar políticamente y técnicamente al Jefe del Ejecutivo.

Durante los más de 40 años de desarrollo democrático se observa un reforzamiento de la institución que encabeza el Poder Ejecutivo y durante los últimos veinte años el foco se ha ido concentrando sobre las personas que rodean al Presidente. Por varios motivos, entre otros, no se puede olvidar que durante la segunda mitad del siglo XX, y especialmente en el marco de la globalización (Prats y Villoria, 2011), el Estado ha ido adquiriendo nuevas funciones y exigencias por parte de la ciudadanía (Baena del Alcázar, 2005), También se podría destacar el interés mediático, que provoca un aumento del interés social, y prueba de ello es el incremento de series y películas relacionadas con los hombres que rodean a los Presidentes por todo el mundo. Además, también influye el incremento del interés académico y profesional, puesto que la labor de asesor de un político ya ha trascendido el paradigma de ser experto en una materia concreta, y además exige un conocimiento especializado de nuevos asuntos como redes sociales, marketing, etc. Y a todo ello se suma un fuerte proceso de *presidencialización* de los sistemas parlamentarios en todo el mundo en general y en Europa, en particular, donde se han ido convirtiendo a los Presidentes de Gobierno y Primeros Ministros en figuras propias de un sistema presidencialista a través de la concentración de nuevas responsabilidades y el reforzamiento de las estructuras de apoyo (Paniagua, 2018). El ex Presidente del Tribunal

Constitucional, don Manuel García – Pelayo (1986), resume que “el Gobierno, en tanto que representante de los intereses del Estado, se contraponen a los partidos como representantes de los intereses particularizados de las ramas profesionales, económicas, territoriales, y de comunidades religiosas” (p.24). Además, sobre la configuración de la Administración el autor reflexiona que en un sistema de partidos la Administración no puede ponerse al servicio exclusivo del Partido que ejerce el Gobierno en el momento dado. Precisamente por eso, en contraposición con el modelo de selección del empleado de la Administración constatando así la necesaria autonomía de la Administración de los partidos políticos y que “salvo en ciertos sectores y niveles, la Administración no puede ser ocupada por los partidos” (p.127).

Salvando las diferencias temporales, las similitudes con el siglo XVII son notorias. Entonces, la persona más próxima al gobernante, en aquella época el Rey, era el valido, y actualmente, entendiendo por máximo gobernante al Presidente del Gobierno, la persona más próxima es el Director del Gabinete del Presidente del Gobierno; entonces las personas nombradas por el gobernante en áreas sectoriales para que desarrollen su trabajo con competencias propias eran los Secretarios de Estado y de Despacho, actualmente son los Ministros.

En la labor colegida de Gobierno, junto al Presidente del Gobierno para el desempeño de las competencias y funciones constitucionales, como se ha descrito, se encuentran los Ministros y, en otro plano funcional, su propio Gabinete. De los 22 ministerios que tiene la actual configuración gubernamental merece un análisis en esta investigación el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, pues como su nomenclatura indica, es el Ministerio más cercano para asistir al Presidente.

Descendiente, por sus funciones, del Consejo del Reino creado en 1714 por Felipe V, el Ministerio de la Presidencia empezó a coger su forma propia en la segunda mitad del siglo XX. Es durante el franquismo, concretamente en 1951, cuando adquiere el rango de Ministerio. Su nomenclatura de “de la Presidencia” nació en 1974 y se ha conservado durante todo el periodo democrático, salvo de 1986 -1993 que se denominó Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Además, en contadas ocasiones, y recientes, se le han añadido diversas competencias a las de la Presidencia, como, por ejemplo: de Administraciones Territoriales (2016-2018), de Igualdad (2018-2020), de

Memoria Democrática (2020-actualidad). La configuración ministerial de los distintos Presidentes del Gobierno ha otorgado rango de Vicepresidencia a este Ministerio, situándolo así en una posición preeminente frente al resto de Ministerios. En la reciente configuración Ministerial y con el cambio del titular del Ministerio, ya que a doña Carmen Calvo Poyato la sucedió don Félix Bolaños García, se concedió el rango de la Vicepresidencia Primera a la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, perdiendo este rango el Ministerio de la Presidencia. Por su proximidad con el propio Presidente el titular del Ministerio ha sido una persona cercana y de máxima confianza del jefe del Ejecutivo (Paniagua, 2018)

El marco competencial en el que se mueve este Ministerio viene regulado en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, que en su artículo 12. 1º establece que:

Corresponde al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en los asuntos de relevancia constitucional, la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo, el apoyo inmediato a la Presidencia del Gobierno, la asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y, en particular, al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales.

El marco competencial del Ministerio se completa con las disposiciones específicas previstas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que atribuye:

- La coordinación del Plan Anual Normativo y proponer la aprobación al Consejo de Ministros del Plan del ejercicio anterior.
- Asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Se observa que se trata de una labor de coordinación del propio Ejecutivo para cumplir con la función presidencial de coordinar la acción de los miembros del Gobierno. Por tanto, el Ministerio se configura como el segundo círculo, tras el primero que es el Gabinete del Presidente, para coordinar la organización y relaciones del Gobierno entre sus miembros y su relación externa, especialmente con las Cámaras legislativas (Paniagua, 2018). Asimismo, Paniagua (2018) categoriza las funciones del Ministerio: primeramente, la coordinación de la acción de Gobierno, que se traduce en “la unidad de

acción en el desarrollo del Programa que dio la investidura al Presidente” (*Ibid.*, p.13). Para la consecución de este objetivo, el Ministro de la Presidencia preside la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, preparatoria de los Consejos de Ministros, de la que también forma parte el Director del Gabinete del Presidente del Gobierno. En segundo término, la coordinación de la relación del Presidente con las Cámaras del Parlamento, que se traduce en la capacidad del Gobierno para sacar adelante sus iniciativas en las Cámaras legislativas. Cobra especial importancia esta función de coordinación y negociación con los grupos parlamentarios cuando se trata de un Gobierno en minoría. Precisamente por eso, con la finalidad de atender la relación institucional con las Cortes de forma fluida, y mantener una comunicación permanente con los grupos parlamentarios existe una Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Y finalmente, la tercera función que destaca el autor es la comunicación institucional del Gobierno con los medios informativos. Actualmente, esta función queda obsoleta pues se refiere especialmente a las labores de la Secretaría de Estado de Comunicación, que actualmente depende en línea directa del Presidente, ahora bien, sin formar parte del Gabinete.

Es importante resaltar la intervención doctrinal que sustenta la creación de órganos de apoyo al Gobierno, para lo que utilizaremos el desarrollo de García de Enterría y su análisis de la Administración consultiva y la teoría del *Core Executive* de Patrick Dunleavy y Roderick Arthur William Rhodes.

El jurista español Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande (1975) parte de la pelea doctrinal sobre la relación entre la ciencia administrativa y el derecho administrativo en el ámbito europeo que sufre una disrupción con la aparición de una fuerte tendencia americana, estudiada y aplicada desde mediados del siglo XX. El prisma desde el que los autores americanos crean esta nueva tendencia administrativa es desde el puro empirismo, pues conceptualizan la Administración como un órgano a gestionar, y los autores materiales de estas teorías provienen del ámbito puramente empresarial. Especial atención merece James David Mooney, pues es quien hace alusión al principio *staff and line* como principio organizativo. Partiendo de la concepción de la Administración napoleónica, Sieyès acuñó la idea de que “deliberar es el hecho de varios, administrar el de uno solo”, considerándose un principio de organización y “distributivo de funciones” (*S.P.*). El principio americano de *staff and line* viene a sustituir a esta idea francesa pues

el principio francés a ojos de García de Enterría “tal asociación quedaba reducida a técnicas de colaboración” (S.P.). Por tanto, bajo este nuevo principio se puede articular la relación existente entre jefe y *consilium*, que deriva en la posibilidad de potenciar al jefe y de la capacidad de mantener una relación de asistencia persistente de forma colegiada y de forma individual, pues “no se constituye, en rigor, como un órgano sustantivo, independiente como tal del órgano activo; sino que, por el contrario se articula como una ‘extensión de la personalidad del jefe’, en los términos ya clásicos de Fayol, mediante una asistencia permanente.”; y no solo de forma consultiva, sino también en forma de planteamientos, de información y de supervisión. De esta forma, se simplifican los trámites en la relación entre el organismo que consulta y el consultado. El modelo anterior de organización abogaba por la voluntad colegiada del órgano para ofrecer un consejo, exigiendo una composición colegiada del órgano, y determinado formalismo, como exigir que se establecieran normas que regulen el funcionamiento del órgano colegiado, el establecimiento de relaciones formales entre los dos órganos, el requerimiento formal de consejo por parte del órgano activo al órgano de consejo, constreñir el consejo a una cuestión objeto por solicitud y la emisión de un dictamen, como producto final. Sin embargo, el principio de *staff and line* rompe con la idea de formalismo en la estructura, de tal forma que, no se exige ninguna formalidad pues la idea de órgano colegiado da paso a la composición individual del mismo, lo que deriva en que ya no se exija una voluntad consensuada de manera colegiada, y se establezca la voluntad individual de la persona que aconseja tantas veces como se requiera. Por lo que se constituye un órgano “de asistencia permanente” (S.P.) y en el seno del propio órgano que esté dispuesto a “acompañar constantemente al jefe activo” (S.P.), teniendo este órgano extendido la capacidad plena de planteamiento, decisión y ejecución política subsumido en la función de consejo. Otra consecuencia derivada del principio *staff and line* es la exigencia intrínseca de que las personas involucradas en el *staff* tengan unas capacidades técnicas que permitan a su jefe “descargar” en ellos esta responsabilidad, centrándose en la labor de mando.

Por otra parte, los politólogos británicos Patrick Dunleavy y Roderick Arthur William Rhodes desarrollaron en 1990 la teoría sobre el *Core Executive* que afirma que se ha desvirtuado la idea del Gabinete de Ministros por el sobredimensionamiento de los órganos que rodean a los miembros del Gobierno, y se ha modificado la forma en la que se relacionan los actores gubernamentales. Por ello, definen de forma funcional esta idea

de *core executive*: “to include all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine.” (Dunleavy y Rhodes, 1990, p.4). Equipara todos los órganos que rodean al Primer Ministro para estudiarlos como una única unidad de acción. De esta forma, no se hace distinción entre Ministros y Secretarios de Estado o entre miembros del Gabinete del Presidente.

II. MARCO JURÍDICO

El presente tema tiene una escasa regulación jurídica y sus contenidos varían constantemente, especialmente con motivo de los cambios gubernamentales.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, fija las normas de funcionamiento del Gobierno, de sus miembros y de los Altos Cargos dependientes de éstos. Asimismo, los Reales Decretos que reforman la estructura de la Presidencia del Gobierno según la distribución que quiera realizar el Presidente del Gobierno. Actualmente, está en vigor el Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Como se ha apuntado, este Real Decreto es consecuencia de la remodelación ministerial llevada a cabo por el Presidente del Gobierno, a mediados de julio de 2021 que afectó también al Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Estos dos son las principales fuentes jurídicas que nutren la investigación.

De manera subsidiaria también se hará uso de las leyes Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

III. DESARROLLO DEL GABINETE DEL PRESIDENTE

Con la llegada de la Democracia a España y la constitución de los primeros Gobiernos en el periodo democrático la situación en torno a los Gabinetes era de completo desconocimiento para el legislador. Esto se debió a la poca cultura de *staff* existente en la Administración española. Los órganos de apoyo al Presidente han vivido un proceso de consolidación a lo largo de estos años (Olías, 1994).

Durante la época del Régimen del Gobierno de Francisco Franco (1936-1975), la Administración española se había caracterizado por la ausencia de niveles directivos en los cuerpos de la Administración, así como de un gran predominio de cuerpos especiales. (Ortega, 1991). En los primeros años del Régimen la burocracia heredada de la Administración republicana fue sustituido tras una profunda depuración del personal existente (Nieto, 1976). En su lugar, “se acepta con absoluta naturalidad – e incluso se fomenta- que los puestos vacantes sean ocupados por los hombres fieles al régimen, con doble intención de premiar sus servicios político-guerreros y de garantizar una ‘línea’ política segura en el seno de la Administración” (*Ibid.*, p. 571). Ello condujo a una situación en la que había una ausencia de experiencia por parte de los miembros y una ausencia de control. Consecuentemente, se acudió a los denominados cuerpos de élite, que aumentaron su canon y exigencias laborales a cambio de mayores cotas de responsabilidad con tal de guiar la estructura administrativa. La entrada de nuevos funcionarios a la Administración a finales de los años 50, puso el enfoque de la Administración en nuevos asuntos económicos (*Id.*).

La burocracia ya no se limita a defenderse frente a las intromisiones del poder político (como en las décadas de 1920 y 1930) y ni siquiera se contenta con ocupar las áreas abandonadas por el poder políticos (como en las décadas de 1940 y principios de la de 1950), sino que pasa a la ofensiva e invade las zonas más características del poder político. (*Ibid.*, p. 574)

El Gobierno queda sustentado en personas expertas de la propia administración, no por políticos, es lo que se llaman los tecnócratas. Se producen tres fenómenos en los años 60: una reforma fracasada; la consolidación de los tecnócratas y la depreciación de los cuerpos de élite. Y en la etapa final del Franquismo se renueva la clase política, sin embargo, el poder del funcionario era tal que ya eran los propios funcionarios los que

guiaban la acción del Gobierno (*Id.*). Se puede concluir que a pesar de los intentos primarios de controlar la Administración en base a los más afines el resultado fue que la clase política perdió fuelle por inercia propia y el cuerpo de la Administración supo atisbar dicha situación para recuperar su terreno, e incluso, situarse por delante de la propia política.

El primer gobierno de la democracia, presidido por don Adolfo Suárez (1976-1981), aprobó el Real Decreto 2213/1976, por el que se efectúan determinados ajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno, con la finalidad de “adecuar los servicios de la Presidencia a las misiones de alta dirección que a ésta corresponden”. En la citada disposición reglamentaria, se establece la estructura a adoptarse por la Presidencia del Gobierno. Esta estructura fija al Presidente como centro de la acción y se establece en torno a él un conjunto de órganos para el desarrollo de sus funciones, así como el extinguido y reconvertido en Subsecretaría, Ministro-subsecretario de la Presidencia, a quien el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 le asignaba las funciones de asistencia al Presidente del Gobierno, a pesar de que dependía directamente del Ministro de la Presidencia.

El Presidente don Adolfo Suárez designó como Directora del Gabinete del Presidente a doña Carmen Díez de Rivera (1976-1977), quien antes le había acompañado como Directora de Gabinete cuando Suárez ostentaba el cargo de Ministro-Secretario del Movimiento. Posteriormente nombró para el mismo cargo al Embajador don Alberto Aza (1977-1981), quien años después sería designado Jefe de la Casa Real (2002-2011). El carácter de los titulares marcó la situación del Gabinete, mientras que, bajo la dirección de doña Carmen Díez de Rivera, el Gabinete se limitaba a lo mínimo imprescindible, considerándose un órgano unipersonal, el Gabinete con don Alberto Aza aumentó en número de efectivos y un mayor desarrollo de las funciones (Olías, 1994).

El Real Decreto 2213/1976 establece que la Secretaría de Despacho y la Secretaría Técnica dependen del Presidente del Gobierno, y el Servicio Central de Documentación, el Gabinete y la Secretaría del Presidente, de quien depende la Oficina de Protocolo, están adscritos al Presidente.

La Secretaría de Despacho contaba con tres unidades, con rango de Subdirección General, estas son: Dirección de Asuntos Internos, de Prensa y de Estudios. La Secretaria Técnica,

a su vez contaba con tres unidades, también con rango de Subdirección General: Dirección Técnica, de Análisis y Programas, y la Oficina de Comunicaciones.

Asimismo, el Real Decreto introduce la figura de los “Asesores Especiales”, adscritos directamente al Presidente, de número indeterminado y de libre determinación. Se admiten funcionarios de carrera para el puesto, conservando para sí los emolumentos correspondientes por el Cuerpo al que hubieran pertenecido. Sin embargo, a partir de 1979 su peso fue decreciendo y con la llegada de don Felipe González a la Presidencia del Gobierno desaparecieron por completo (*Id.*).

En el año siguiente se promulgó el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, relativo a las retribuciones de los funcionarios públicos, para dar cabida en los cuerpos administrativos a los Gabinetes. Ortega (1991) resume en tres los elementos clave que introduce esta norma con rango de Ley, estos son: en primer lugar, la indeterminación del número de asesores del Presidente; en segundo lugar, la limitación a cinco del número de asesores para los Vicepresidentes y los Ministros; y, en tercer lugar, la implantación de la regla del cese de este personal, ligado al cese de la autoridad. Meses después, el Gobierno volvió a reestructurar la Presidencia del Gobierno, para dar una nueva forma al Gabinete del Presidente del Gobierno. Se hizo a través del Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, por el que se estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno. De esta forma se deja evidente la impronta marcada por el Director de Gabinete, don Alberto Aza, con respecto a la predecesora. Con la consideración de Subsecretaría y adscrito al Presidente, el Gabinete tuvo encomendada la labor de “prestar asistencia al Presidente del Gobierno siempre que así lo requiera y ejercerá cuantas funciones por él sean encomendadas” (art. 2 del Real Decreto 2158/1978). Asimismo, el Gabinete se configuró para contar con una Secretaría General, una Dirección de Estudios y una de Coordinación, con rango de Dirección General. Es el primer encaje que se hace al Gabinete, dándole una estructura propia dependiente del Presidente del Gobierno, pero es de criticar la falta de división en asuntos sectoriales y la falta de concreción de las funciones y competencias, ya que, si bien es cierto que debe existir cierta flexibilidad, la cláusula insertada no especifica ninguna función concreta a ser desarrollada (Ortega, 1991). Reseña Olías (1994) que:

En la práctica, las dos Direcciones generales constituían dos áreas definidas, una de asuntos internacionales y otra de Economía. En la primera trabajaban dos personas, una se ocupaba del examen de los problemas de Integración Europea, y otra de elaborar informes y síntesis de la documentación recibida. (p.259)

La presidencia de don Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982) fue continuista con el esquema planteado por el anterior Presidente del Gobierno (Ortega, 1991), hay que destacar dos normas.

En primer lugar, el Real Decreto 278/1981, de 27 de febrero, que crea la figura del Secretario de Estado Adjunto al Presidente, atribuyendo las funciones que dirima el propio Presidente y la coordinación de los órganos de apoyo y asistencia. En segundo lugar, el Real Decreto 326/1981, de 6 de marzo, crea la figura de Secretario General del Presidente del Gobierno, con rango de Subsecretario, y las figuras de Director de Estudios y Gabinete Técnico, ambos con rango de Dirección General. El objetivo de esta reforma según Olías (1994) era el de “independizar ciertas funciones dotándolas de mayor autonomía sin incrementar el aparato burocrático. En la práctica, sin embargo, la diferenciación de funciones es más teórica que efectiva” (p.260). Prosigue la misma autora en dos ideas sobre la confección del Gabinete: la primera de ellas que el Gabinete perdió peso al reducirse al rango de Gabinete técnico y la segunda delimitando las funciones del Gabinete al asesoramiento en materias de Gobierno, mientras que es el Secretario General quien se encarga de las relaciones con el Partido en el Gobierno.

Durante la breve Presidencia de Calvo-Sotelo el Director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno fue el economista don Eugenio Galdón Brugarolas.

El cambio de Presidente de Gobierno de 1982, y con ello el cambio de tendencia ideológica, también produjo un gran cambio en la estructura de la Presidencia del Gobierno (Paniagua, 2018). Don Roberto Dorado y don Francisco Ramos fueron enviados a analizar los Gabinetes presidenciales de los países de nuestro entorno, y elaboraron la estructura del Gabinete de la Presidencia del Gobierno que consideraron adecuada para el Presidente don Felipe González (1982-1986) (Martínez y Garrido, 2017), de todas ellas, tuvo especial influencia el ejemplo de Gabinete de la socialdemocracia alemana (Olías, 1994). De hecho, don Roberto Dorado fue nombrado

Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, cargo que ostentó desde el inicio del mandato de González hasta el año 1992. En este año fue sustituido por el economista don Antoni Zabalza hasta 1995 cuando fue nombrado hasta el final del mandato de González, don José Enrique Serrano. La reorganización y adecuación del Gabinete se produjo al poco tiempo de la formación de Gobierno. Es importante apuntar, que el Ejecutivo de Felipe González, además de la influencia internacional, aplicó las prácticas internas del Partido Socialista Obrero Español (Garrido y Martínez, 2017) puesto que “el papel que iba a ejercer el nuevo Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, obligaba a generar una estructura organizativa en la que ‘la vicepresidencia ejercería de superjefe del Gabinete’” (p.7). Asimismo, Ortega (1991) apunta a que la concepción que se tenía en el momento era que el Vicepresidente era un órgano de apoyo y asistencia a la Presidencia, buscando crear así una mayor coordinación y unidad de acción en la cúspide del Gobierno. Aun así, a don Felipe González no le interesaban los asuntos de Partido y se encargaba de los temas externos al Partido mientras que Guerra era quien prefería hacer labores de control del poder del partido (Barciela, 1981). Todo este proceso de incremento del denominado *complejo de La Moncloa* ha sido valorado por el anterior Presidente Calvo – Sotelo:

No sólo hay que ver una tendencia muy socialista a aumentar la burocracia, sino algo más: un concepto diferente de la organización presidencial misma. Existen dos modelos de organización en la cumbre de una estructura importante, sea pública o privada: en uno de ellos el Presidente se apoya sobre la llamada línea ejecutiva, es decir, en el caso del Gobierno sobre los Ministros, y les confía plenamente el programa, su ejecución y su seguimiento. En el otro modelo el presidente forma a su lado un gabinete de expertos que reproduce, a escala reducida, el esquema de los Ministerios, y con él organiza y vigila el trabajo de los Ministros; es el esquema de la desconfianza. Yo he preferido siempre el primer modelo, más próximo al modelo tradicional inglés que hace al presidente un *primus inter pares*. Felipe González ha preferido el segundo modelo, más próximo al francés. (Calvo-Sotelo, 1990, p. 175)

En efecto, el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reformas administrativas, dejando de lado las consideraciones sobre la *urgencia* en la que

se puede justificar la reforma del Gabinete del Presidente, esgrimió en su exposición de motivos la necesidad de adaptar el Gabinete del Presidente a las tendencias europeas.

El objetivo subyacente en todo este proceso de reforma que se planteó fue “hacer de La Moncloa una estructura fuerte que responda a las exigencias de ejercicios de una Presidencia moderna (‘a la americana’), dotada de medios materiales, técnicos y humanos con capacidad de producir información y asesoramiento al Presidente y al Vicepresidente; y generar un sistema de coordinación que garantice la unidad de acción de los distintos Ministerios” (Paniagua, 2018, pp.4-5)

El artículo 3º del Real Decreto-Ley 22/1982, denominó el Gabinete del Presidente como “el órgano de asistencia política y técnica del Presidente y Vicepresidente del Gobierno” (art. 3 del Real Decreto-Ley 22/1982):

Nos encontramos ante un órgano esencialmente político, por lo que cuando antes decíamos que los órganos de *staff* deben concentrar una gran capacidad técnica, hay que entenderlos en el sentido de la profesionalidad, aplicada a una unidad como es un Gabinete presidencial, implica imprescindiblemente un conocimiento de la política, por lo que en cualquier caso, el asesoramiento político no dejaría nunca de ser un asesoramiento ‘técnico’, es decir un asesoramiento implícito a las características profesionales del cargo al que se asesora. (Ortega, 1991, p.220).

Asimismo, el Real Decreto-Ley no fijó la estructura del Gabinete, sino que lo dejó al acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del propio Presidente del Gobierno.

En paralelo, se aprobó por el Gobierno el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por la que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, en la cual se concretan las funciones de cada uno de los órganos del Gabinete. El Real Decreto fija en cuatro las funciones del Gabinete, que se pueden resumir en:

1. Facilitar al Presidente y Vicepresidente asistencia política y técnica.
2. Asesoramiento al Presidente y Vicepresidente.
3. Conocimiento de las actividades y planes de actuación de los Ministerios, para coordinar la acción gubernamental.

4. Realización de cuantos informes, estudios o gestiones les encomiende el Presidente o el Vicepresidente.

La estructura del Gabinete del Presidente del Gobierno también sufrió cambios: La figura del Director de Gabinete adquirió la categoría de Subsecretario de Estado, con la función de coordinar la acción de los miembros del Gabinete. Del Director dependían el Subdirector del Gabinete, con rango de Director General y el Secretario, con rango de Subdirector General. Asimismo, se habilita al Consejo de Ministros la creación de Departamentos en el seno del Gabinete, cuyos directores tenían rango de Director General.

En el año 1983, y como forma de desarrollar la creada Secretaría del Presidente, se aprueba el Real Decreto 2100/1983, de 4 de agosto, por el que se completa la estructura orgánica de la Secretaría del Presidente. Se crean tres organismos en forma de Jefaturas: Jefatura de Protocolo del Estado, de Seguridad de la Presidencia del Gobierno y de Medios Operativos de la Presidencia del Gobierno, ésta última con rango de Dirección General. En el año 1986 estas Jefaturas se adscribieron a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, por medio del Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, por el que se reestructuran determinados órganos de la Presidencia del Gobierno. En la remodelación del año 1991, mediante la aprobación del Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, por el que se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno, las tres jefaturas quedaron integradas en la Secretaría General de nueva creación, creada únicamente para integrar los tres órganos.

Años más tarde se aprobó el Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina a estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. En la nueva disposición de reglamentaria se modificaba el rango del Director de Gabinete, para darle rango de Secretario de Estado, y del Subdirector de Gabinete para darle rango de Subsecretario. Asimismo, se crean los primeros Departamentos con atribuciones sectoriales, cuyos directores tenían rango de Director General. Se crearon hasta ocho Departamentos: Departamento de Asuntos Institucionales, Economía, Asuntos Sociolaborales, Internacional, Educación y Cultura, Análisis, Defensa y Seguridad, y de Estudios. Y a su vez, dependientes del Director de Gabinete se crearon tres unidades de apoyo, con rango

de subdirección general: Secretaría del Gabinete, Servicio de Programación, y de Comunicación con los Ciudadanos.

Finalmente, como órgano dependiente del Director de Gabinete, se creó la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de crisis a través del Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero.

El cambio de Presidente del Gobierno de 1996, con la salida de don Felipe González y la llegada de don José María Aznar (1996-2004) supuso un nuevo cambio en la estructura de la Presidencia del Gobierno. Empezando por el cambio de paradigma de que el Director de Gabinete era el mismo para Presidente y Vicepresidente dividiéndolos en dos Gabinetes distintos, y dando una autonomía propia al Director de Gabinete del Presidente. A la hora de diseñar la nueva estructura de la Presidencia don Javier Zarzalejos (2018) comenta que se apreció que “La organización de la Presidencia venía resintiéndose de este progresivo repliegue en el que las líneas de autoridad política habían quedado confundidas, cuando no vacantes o amortizadas.” (p. 77) En el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno se establece la nueva estructura. Las actividades del Gabinete se mantuvieron intactas. El propósito, y así lo constata con posterioridad el Ejecutivo en la exposición de motivos del Real Decreto 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, era definir dos áreas. Por un lado, fijar el Gabinete de la Presidencia como órgano de asesoramiento político, y en paralelo, como órgano de asistencia técnica se fijaba la Secretaría General. La estructura estaba formada por un Director, con rango de Secretario de Estado, de quien dependía el Subdirector con rango de Subsecretario de Estado. Asimismo, siguiendo la novedad de la presidencia anterior, se mantienen los departamentos de materias sectoriales, cuyos Directores tenían la categoría de Director General, y se redujeron hasta cinco: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Internacional y Defensa, Educación y Cultura, Análisis y Estudios, y Asuntos Internacionales. Durante los ocho años de Gobierno bajo la Presidencia de don José María Aznar el Director de la Oficina del Presidente del Gobierno fue don Carlos Aragonés Mendiguchía.

Por su lado, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, cuyo titular tenía rango de Secretario de Estado, tenía cuatro departamentos dependientes con rango de Dirección General. Éstos eran: la Vicesecretaría General, el Protocolo de la Presidencia del Gobierno, Seguridad de la Presidencia del Gobierno, e Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis. Por tanto, se aprecia un aumento en la influencia de la Secretaría General de la Presidencia en el nuevo Gobierno. Como novedad en el Departamento de Seguridad se incluye la protección al Presidente, que hasta ese momento dependía del Ministerio del Interior (Zarzalejos, 2018). Las funciones de los órganos dependientes del Secretario General de la Presidencia fueron concretadas en el año 2000 mediante el Real Decreto 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. En esta remodelación desaparecen, entre otros, la Subdirección General de Coordinación y el Servicio de Programación del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

La división entre Dirección de Gabinete y la Secretaría General creó tensiones que relata el propio titular de la Secretaría General de la Presidencia entonces, Javier Zarzalejos (2018), “La relación con Carlos fue complicada, inevitablemente competitiva, [...]. Aquella competencia era normal y nunca fue disfuncional. De hecho, creo que resultó positiva. No pasó mucho tiempo antes de que alcanzáramos un *modus vivendi* distante pero satisfactorio” (pp.74-75)

En el año 1997, se promulga la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la que fija como competencia del Presidente del Gobierno, en el artículo 2.2.j): “La aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno”.

Otra novedad impulsada con la nueva estructura fue la formación de una Oficina bajo la dependencia del propio Presidente del Gobierno, que era la Oficina del Presupuesto, cuyo titular tenía rango de Secretario de Estado. La Oficina fue una innovación con la finalidad de asistir al Presidente en la política presupuestaria y el seguimiento del cumplimiento de los Presupuestos. Se creó de forma similar a la existente en la Administración estadounidense, por primera vez bajo la Presidencia de Richard Nixon, al guardar competencias y objetivos similares a las establecidas para este órgano. En 1998, la Oficina cambia de dependencia orgánica, pasa a depender del Director del Gabinete y el Director de la Oficina reduce el rango a Subsecretario.

El cambio de Gobierno en el año 2004 con la llegada a la Presidencia de don José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se introdujeron los primeros cambios en el Gabinete de la Presidencia, a través del Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, en el cual se mantienen las competencias del Gabinete, tanto el Director como el Subdirector conservan el rango de Secretario y Subsecretario, respectivamente. Mientras que se modifican las unidades sectoriales, fijándolas en cuatro: Asuntos Institucionales, Política Internacional y Seguridad, Análisis y Estudios, y Educación y Cultura.

Se suprime la referencia a asuntos económicos, así como la Oficina Presupuestaria, pero a su vez, el Real Decreto crea la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, destinada a la asistencia al Presidente en los asuntos de política económica, cuya titular tenía rango de Secretario de Estado. La Oficina Económica en ningún caso es similar al Consejo de Asesores Económicos del Presidente en Estados Unidos, caracterizada por la independencia de sus miembros, expertos de las mejores Universidades del país con premios de renombre (Garrido y Martínez, 2018 a). En el caso español:

Ha sido dominada en España por grupos vinculados a cada uno de sus directores: Miguel Sebastián y sus colaboradores en el Servicio de Estudios del BBVA (David Taguas, Carmelo Tajadura, Jorge Vázquez, etc.) o Álvaro Nadal (Eva Valle, Daniel Navía, etc.). (*Ibid.*, p. 83)

Poco después el Real Decreto 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, profundiza las atribuciones y funciones de cada órgano del Gabinete de la Presidencia. Asimismo, se crea un Gabinete para el Director de Gabinete del Presidente, por su consideración de Secretario de Estado, en virtud del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Además de los departamentos sectoriales, se establecen dos unidades de apoyo con rango de subdirección general dependientes directamente del Director de Gabinete, éstas son: Secretaría del Gabinete, y Servicio de Comunicación con los Ciudadanos. Por su parte la Secretaría General de la Presidencia, aun manteniendo su consideración de Secretaría de Estado, también fue

objeto de reforma en el Real Decreto, concretando las funciones del órgano, así como las atribuciones de los departamentos dependientes de ésta.

Finalmente, el Real Decreto llena de contenido la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, estableciéndolo no solo como el órgano de apoyo en materia económica, sino que también como el órgano de análisis de las tendencias económicas internacionales y de evaluación de las propuestas de política económica. Se le da un valor de representación a la Oficina pues el artículo 9.2 autoriza a la interlocución de ésta con los agentes sociales, en lugar de los Ministerios. De la oficina dependían una Subdirección y dos Departamentos, de Política Económica y de Sociedad del Bienestar, los titulares de las tres con rango de Dirección General. Años más tarde, don José Enrique Serrano, Director de Gabinete reconoció que don Miguel Sebastián, Director de la Oficina Económica “tuvieron un perfil político alto y ello creó distintos conflictos con los ministros de Economía y Hacienda. De ahí el bajo perfil político de sus sucesores.” (Garrido y Martínez, 2018 a, pp. 81-83). Durante los primeros años del Gobierno de Zapatero, el titular del Ministerio de Economía, y Vicepresidente Segundo del Gobierno, fue don Pedro Solbes (2004-2009) y el Director de la Oficina Económica del Presidente don Miguel Sebastián Gascón. Las desavenencias entre ambos fueron constantes hasta el punto de que el primero acabó abandonando el Gobierno y el segundo fue nombrado Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

En el año 2008, se produjo una reforma dentro de la estructura de la Presidencia del Gobierno como consecuencia de la situación geopolítica y económica del momento en España. A través del Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno se modificó ligeramente el Gabinete, primero para cambiar el nombre del Subdirector del Gabinete a Director Adjunto, mientras que se mantuvieron los cuatro departamentos sectoriales, si bien, el departamento de Asuntos Institucionales tuvo una Subdirección General de Coordinación.

La Oficina Económica del Presidente pasó a estar bajo la dependencia directa del Director de Gabinete y el Director de la Oficina tuvo el rango de subsecretario, en lugar de Secretario de Estado. Asimismo, la estructura interna de la Oficina se modificó, dando

lugar a dos Departamentos, cuyo director tenía rango de Director General, éstos eran Política Económica y Política Social e Industrial.

Finalmente, y marcado por la situación geopolítica, se crearon dos Altos Representantes: Alto Representante para la Presidencia Española de la Unión Europea y otras reuniones de alto nivel y Alto Representante para la Presidencia Española de la Unión Europea en asuntos relacionados con la Defensa. En ambos casos se situaban bajo la coordinación del Secretario General o del Director de Gabinete, y en su caso, al contrario. Para el caso de los primeros el titular debía ser un embajador en misión especial. Y ambos compartían que sus funciones estaban relacionadas con el desarrollo de la Presidencia de España de la Unión Europea (2010). Además, desde el año 2009 hasta el final de la legislatura el Consejo Superior de Deportes pasó a estar bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno.

Tras las elecciones de finales de 2011 se nombró a don Mariano Rajoy (2011-2018) Presidente del Gobierno. Tras los primeros Consejos de Ministros se aprobó la estructura de la Presidencia del Gobierno en el Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. En el mismo, se mantiene un esquema parecido al existente, las funciones permanecen intactas pero la disposición reglamentaria incluye competencias propias del Gabinete de la Presidencia en el artículo 1.1:

- a) La organización y la seguridad de las actividades del Presidente del Gobierno, tanto en territorio nacional como en sus desplazamientos al exterior.
- b) La coordinación de las actividades de apoyo y protocolo del Presidente del Gobierno en su relación con los restantes poderes del Estado.
- c) La asistencia a la Presidencia del Gobierno en materia de administración económica, personal, servicios, medios informáticos y de comunicaciones.
- d) La coordinación de los programas y dispositivos logísticos para los viajes al extranjero de Autoridades del Gobierno español.
- e) La supervisión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.
- f) La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno. (art. 1.1 del Real Decreto 83/2012)

En comparación con la anterior legislatura, determinadas competencias de la Secretaría General de Presidencia fueron traspasadas al Gabinete de la Presidencia. En este sentido el análisis que hace Paniagua (2018) es que las principales competencias de la Secretaría General han sido traspasadas al Gabinete, resultando en la posición más débil desde 1982.

Tras la llegada a la Presidencia del Gobierno de don Mariano Rajoy, la persona titular del cargo de Director de la Oficina del Presidente del Gobierno elegida fue don Jorge Moragas, quien mantuvo el puesto hasta finales del año 2017 cuando fue nombrado Embajador de España ante la ONU. En su lugar, se nombró a don José Luis Ayllón hasta el final del mandato de Rajoy.

Bajo el mando del Director de Gabinete se situaban el Director Adjunto y el Secretario General de la Presidencia, con rango de Subsecretario, y, además, la Subdirección General de Comunicación con los Ciudadanos y el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, ambos con rango de Subdirección General. Se puede apreciar cómo no solo hay un desplazamiento de las competencias del Secretario General de la Presidencia, sino que también una revisión a la baja porque la nueva estructura le da el rango de Subsecretario. Asimismo, en lugar de tener tres Departamentos dependientes, pasa a tener dos: Protocolo y Seguridad, ambos con rango de Dirección General y tres Unidades con rango de subdirección general: Unidad de Medios Operativos, Informática, y Comunicaciones.

Se mantienen los Departamentos sectoriales aumentándose a cinco con respecto al anterior Gabinete: Departamentos de Asuntos Jurídico-Institucionales, Política Internacional y Seguridad, Análisis y Estudios, Políticas Sociales y, Educación y Cultura. Los directores de los dos primeros departamentos mantuvieron el rango de Director General, pero los otros tres fueron reformados para tener el rango de subdirector general.

Por su parte la Oficina Económica se estructuró en dos Departamentos, con rango de Dirección General: de Economía Internacional y Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

En el año 2017 el Gobierno reformó la estructura de la Presidencia del Gobierno, por medio del Real Decreto 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia

del Gobierno, donde como novedad se incluye a la Secretaría de Estado de Comunicación dentro de la Presidencia del Gobierno, en lugar de dependiente del Ministerio de la Presidencia. Entre las competencias del Gabinete del Presidente a través de la Secretaría General se retiró la relativa a los viajes al extranjero. También se modificaron los departamentos sectoriales. Se creó el Departamento de Análisis y Estudios dependiente directamente del Director de Gabinete. Y por otro lado se crearon tres departamentos dependientes del Director Adjunto del Gabinete: Departamento de Asuntos Internacionales, Asuntos Nacionales, del que a su vez dependían tres departamentos, de Educación, Ciencia y Cultura, Políticas Sociales y de Comunicación con los Ciudadanos, y el Departamento de Asuntos Europeos y G20. Como novedad adicional, se introduce el Departamento de Seguridad Nacional dependiente orgánica y funcionalmente del Director de Seguridad Nacional. Ahora bien, el Director Adjunto del Gabinete ejerce como Director del Departamento de Seguridad Nacional. La Oficina Económica del Presidente volvió a reformar su estructura, dando lugar a dos Direcciones Generales: Dirección General de la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, y de Políticas Financieras, Macroeconómicas y Laborales.

El cambio de gobierno de 2018, a raíz de la moción de censura, provocó la llegada a la Presidencia del Gobierno de don Pedro Sánchez (2018-act.), y con ello la estructura de la Presidencia también. Procede analizar en este punto los cambios del actual Presidente del Gobierno hasta la reestructuración de julio de 2021, siendo ésta la más reciente y en vigor. Durante los primeros años de Gobierno y al inicio del Gobierno en coalición el Director del Gabinete del Presidente del Gobierno fue don Iván Redondo, que fue cesado en julio de 2021 y sustituido por don Óscar López.

Como principal novedad de la nueva estructura introducida en el Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, se crea una nueva Secretaría General, de Asuntos Internacionales, Unión Europea, G20 y Seguridad Global, así como dos Altos Comisionados: para la lucha contra la pobreza infantil y para la Agenda 2030. Desaparece la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

En el Gabinete del Presidente se mantiene el rango de Secretario de Estado para el Director y de Subsecretario para el Director Adjunto. Se establecen como órganos dependientes directamente del Director del Gabinete la Dirección Adjunta, la Secretaría

General de Presidencia, manteniendo el rango de Subsecretario y aumentando sus competencias, la Secretaría General de nueva creación también con rango de Subsecretario, y el Departamento de Seguridad Nacional, con rango de Dirección General.

Asimismo, dependientes del Director Adjunto se encuentran los ya repetidos Departamentos sectoriales, con rango de Director General: Departamento de Asuntos Nacionales – del que dependen cuatro Unidades con rango de Subdirección General: Unidad de Educación, Ciencia y Cultura, Sanidad y Políticas Sociales, Justicia e Interior y Coordinación-, Asuntos Económicos- del que dependen dos Unidades con rango de Subdirección General: Unidad de Políticas Macroeconómicas y Financieras, y de Políticas Socio-laborales. y Dirección de Asuntos Institucionales – con una única Unidad de Coordinación con rango de subdirección. Desaparecen, por tanto, los Asuntos Internacionales, que ahora tienen la consideración de Secretaría General.

La Secretaría General vuelve a incluir un nuevo departamento de Vicesecretaría General, junto al Departamento de Protocolo y al de Seguridad, éstos tres con rango de Director General, así como un Gabinete Técnico con rango de subdirección general. La Secretaría General de nueva creación incluyó dos Direcciones Generales en forma de Departamentos: Departamento de Asuntos Internacionales y de Seguridad Global, y de Asuntos Europeos y G20.

En el año 2020 la formación de un nuevo Gobierno modificó significativamente la estructura de la Presidencia, mediante el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por la que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Desaparecen el Alto Comisionado para la Agenda 2030, y la Secretaría General que agrupaba materias internacionales, y se crea el Alto Comisionado para la España Nación Emprendedora. Asimismo, se crea una nueva Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo, con rango de dirección general, para cumplir con la función de analizar los “retos, oportunidades y tendencias multisectoriales del país, que permita el desarrollo de estrategias nacionales anticipatorias y de previsión a largo plazo” (art 14.1º del Real Decreto 634/2021) de la que depende una Unidad de Estudios con rango de Subdirección.

En el ámbito del Gabinete del Presidente del Gobierno, dependientes del Director se encuentran: la Secretaría General de la Presidencia, la Dirección Adjunta del Gabinete, y cuatro departamentos Sectoriales: Departamento de Seguridad Nacional, de Asuntos Económicos y G20, Asuntos Exteriores y Unión Europea, así como la Oficina de nueva creación.

La estructura insertó un elemento de nueva creación: el Comité de Dirección de la Presidencia, presidido por el Director del Gabinete con la finalidad de asumir la labor de “coordinación del asesoramiento y apoyo de la actividad de la Presidencia del Gobierno” (art. 16 del Real Decreto 634/2021). En este órgano se encuentran el Director del Gabinete de la Presidencia, el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Comunicación y el Director Adjunto del Gabinete.

IV. ESTRUCTURA ACTUAL. COMPETENCIAS, FUNCIONES Y ÓRGANOS.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno se integra dentro de la organización Presidencia del Gobierno, de acuerdo con el artículo 1 del Real Decreto 634/2021, es el conjunto de órganos superiores y directivos subordinados al Presidente del Gobierno. Dentro de la estructura de la Presidencia del Gobierno y a la par que el Gabinete de la Presidencia, se encuentra la Secretaría General de la Presidencia, la Dirección Adjunta del Gabinete del Presidente y la Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20, aunque éstas dependan funcionalmente del Director del Gabinete, la Secretaría de Estado de Comunicación, el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil y el Alto Comisionado para España Nación Emprendedora. Tal y como decía Ortega (1991), que los Gabinetes tienen además de los puestos de asesoramiento político, servicios que no desempeñan funciones de asesoramiento, como puede ser el ejemplo de la Secretaría de Estado de Comunicación, cuyas labores son la coordinación de temas relacionados con la comunicación, o los dos Altos Comisionados destinados a la producción de iniciativas en sus respectivas competencias. El Gabinete, para autores como Alejandro Nieto (1984, 1996), es un fraccionamiento del aparato político-administrativo que crea una Administración paralela sin límites, que se han convertido en centros de poder real, o también se ha denominado como “centro neurálgico” (Paniagua, 2018, p.7).

La relevancia del papel que juega el Gabinete es tal que la confección del círculo de apoyo más cercano al Presidente es uno de los primeros Decretos que debe firmar el Presidente tras la toma de posesión ante S.M. el Rey (García, 2007) (Paniagua, 2018).

La remodelación del Gobierno llevada a cabo por el Presidente don Pedro Sánchez a mediados del mes de julio de 2021 provocó también la reforma de la Oficina del Presidente. El primer cambio fue el del titular del cargo de Director del Gabinete del Presidente, don Iván Redondo fue cesado, y en su lugar, se nombró a don Óscar López Águeda, hasta entonces Presidente-Consejero Delegado de Paradores de Turismo S.A.

El resto de los cambios afectaron a la estructura de la Presidencia del Gobierno en su conjunto. Es competencia del propio Presidente el diseño del Gabinete, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En consecuencia, la nueva estructura viene recogida en el Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

Las competencias que posee el Gabinete de la Presidencia del Gobierno vienen desarrolladas en el artículo 2 del Real Decreto citado que estipula lo siguiente:

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno, como órgano de asistencia política y técnica del presidente del Gobierno, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Proporcionar al presidente del Gobierno la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- b) Asesorar al presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que este disponga.
- c) Conocer los programas, planes y actividades de los distintos departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al presidente del Gobierno la coordinación de la acción del Gobierno.
- d) Realizar estudio y seguimiento de todos los programas y acciones de la Unión Europea que tengan incidencia en las políticas públicas del Estado, proporcionando la información necesaria para la toma de decisiones europeas.
- e) Conocer las políticas y programas públicos adoptados y desarrollados por los gobiernos de las comunidades autónomas a fin de facilitar la cooperación y la cogobernanza en todas aquellas materias que demanden acción concurrente y concertada.
- f) Facilitar la comunicación con la ciudadanía y atender y dar respuesta a todas aquellas sugerencias, quejas e informaciones que se dirijan al presidente del Gobierno.
- g) Asistir al presidente del Gobierno en los asuntos relacionados con la Política Nacional, la Política Internacional y la Política Económica.
- h) Asesorar al presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional.
- i) Realizar aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el presidente del Gobierno. (art. 2 del Real Decreto 634/2021)

Observando las funciones atribuidas son continuistas con las distintas estructuras anteriores bajo la Presidencia del Gobierno de don Pedro Sánchez. En su conjunto, Ortega (1991) apunta a que el reparto competencial y funcional de los Gabinetes es similar al de los modelos comparados. Analizándolas en concreto las primeras dos se refieren al principal elemento sustancial del Gabinete del Presidente: la provisión de apoyo tanto político como técnico. El tercer punto se refiere a la labor de coordinación del Gobierno

por parte del Presidente en concordancia con la atribución constitucional del artículo 98.2 de la Carta Magna. También se mantiene con respecto a las estructuras anteriores la función de asistencia al Presidente en asuntos políticos, que suena redundante con los primeros puntos, así como el asesoramiento en materia de Seguridad Nacional, algo que no ocurría en los Gabinetes presidenciales anteriores a don Pedro Sánchez.

Son funciones de nueva creación los puntos d), e) y f) del artículo. El primero se refiere a asuntos de la Unión Europea, que si bien podría entenderse incluido en el punto g) como asuntos de Política Internacional o bien como una responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación cuya estructura incluye una Secretaría de Estado para la Unión Europea así como una Dirección General dependiente de ésta de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias de acuerdo con el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. La inclusión de este punto se podría interpretar como un intento del Poder Ejecutivo de reforzar los vínculos con las instituciones europeas, teniendo en el objetivo la futura Presidencia de Turno del Consejo de la Unión Europea prevista para el segundo semestre de 2023. El punto e) se refiere al seguimiento de las políticas de las Comunidades Autónomas en el marco de la denominada por este Gobierno “cogobernanza”, un término indefinido jurídicamente creado a raíz de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. Y finalmente se inserta un elemento en el punto f) de cercanía con la ciudadanía, para atender a ésta.

La estructura del Gabinete de la Presidencia, que se fija en el artículo 3 del Real Decreto citado, establece como mando supremo del Gabinete de la Presidencia del Gobierno al Director del Gabinete de la Presidencia, con rango de Secretario de Estado, de quien dependen para la consecución de las funciones descritas: la Secretaría General de la Presidencia, la Dirección Adjunta del Gabinete, la Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20, los tres con rango de Subsecretario de Estado, y el Departamento de Seguridad Nacional, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo y el Departamento de Análisis y Estudios, con rango de Dirección General.

1. EL DIRECTOR Y EL DIRECTOR ADJUNTO DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA

El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, cuyo titular actual es don Óscar López, es el principal alto cargo de la Oficina del Presidente del Gobierno. Su posición ha sido poco variable pues siempre se ha considerado éste como el cargo más cercano al Presidente, es la persona con más influencia del entorno del Presidente, incluso más que algún Ministro (Paniagua, 2018). No se le atribuye a él en específico ninguna funcionalidad concreta pues es quien coordina el conjunto del Gabinete del Presidente y de él dependen el resto de órganos. Sin embargo, tienen una carga de trabajo que les expone a una fuerte presión tanto interna como externa (Tiernan y Pfiffner, 2014). Gozar del rango de Secretario de Estado le convierte en miembro de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, un órgano político, donde el espíritu del Presidente se visibiliza por parte de su Director de Gabinete, lo que provoca que su posición sea tenida en cuenta con gran expectación (Paniagua, 2018).

En la mayoría de los casos, los titulares del cargo son personas que no solo gozan de la confianza del Presidente, sino que ya han trabajado con él anteriormente (Oliás, 1994). Prueba de ello es que el propio don Óscar López, titular actual, fue durante el primer mandato de Sánchez como Secretario General del Partido Socialista Obrero Español, Portavoz del Grupo Socialista en el Senado; bajo la Presidencia de don Mariano Rajoy, don Jorge Moragas, había trabajado anteriormente como coordinador de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Comité Ejecutivo del Partido Popular. En el caso de don José María Aznar, don Carlos Aragonés había ostentado el mismo cargo durante la Presidencia de Castilla y León de don José María Aznar. Es lógico que la adscripción partidista no sea requisito *sine qua non* para ostentar cualquier cargo de confianza, y de hecho no siempre sucede (*Id.*), ejemplo de ello es don Iván Redondo, quien posee en su currículum experiencia laboral en otras Administraciones territoriales con Presidentes y Alcaldes de distinto tinte político. Asimismo, también ha sucedido especialmente en los Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, que la figura del Director del Gabinete ha sido una persona muy vinculada al propio Partido (*Id.*). Así sucede durante el Gobierno de González con don Roberto Dorado y con don José Enrique Serrano, que vuelve a ser Director de Gabinete bajo la Presidencia de don José Luis Rodríguez Zapatero, habiendo ostentado mientras tanto el cargo de Jefe de Gabinete del Secretario General del PSOE con don Joaquín Almunia.

El Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, tiene una regulación propia de su cargo en el artículo 8 del Real Decreto. Goza de la consideración de Subsecretario. No tiene funciones propias, pero de él dependen departamentos de carácter sectorial, lo cual vincula el puesto con una posición política. Es una novedad en la actual configuración, pues en la configuración anterior de la Presidencia éstos dependían directamente del Director del Gabinete. En la actual estructura se configuran cinco departamentos, frente a los cuatro que tenía la anterior, y estos son: Departamento de Políticas Públicas, de Asuntos Institucionales, Asuntos Exteriores, Unión Europea, todos ellos con rango de Dirección General. También dependen dos Unidades con rango de Subdirección: Unidad de Mensaje y de Comunicación con la ciudadanía.

Se puede apreciar que tanto los departamentos como las unidades establecidas en esta estructura guardan cierta similitud con las funciones que se establecieron para el Gabinete del Presidente y se han analizado *ad supra*. A su vez, el Departamento de Políticas Públicas se divide en otras cinco unidades: Unidad para la Igualdad y las Libertades, para la Gobernanza y la Cooperación con los diferentes niveles de gobierno, para la Cohesión Territorial, para la Cohesión Social, para la Cohesión Económica, todas ellas con rango de Subdirección General. Esta última unidad parece redundante con el hecho de que se ha creado una Secretaría General para Asuntos Económicos. El resto de los Departamentos tan solo tienen una unidad de coordinación dependientes de ella, con rango de Subdirección General. Cada Presidente ha dejado una impronta bien distinta en estos departamentos sectoriales, en consistencia con sus prioridades de la agenda política.

2. SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno es un órgano de la Presidencia del Gobierno que depende del Director del Gabinete de la Presidencia, por lo que se integra en el mismo, y al carecer de una regulación propia del órgano en la Ley del Gobierno, su regulación viene exclusivamente configurada en los artículos 4 a 7 *inclusive* del Real Decreto mencionado. Como consecuencia de la ausencia de regulación específica en la Ley del Gobierno, se deriva que no tendría que regularse obligatoriamente por medio del Real Decreto. Sin embargo, la costumbre ha sentado cátedra haciéndolo de esta forma y se le suma un criterio de conveniencia pues, “a diferencia del Gabinete, la Secretaría General puede actuar como órgano de la Administración General del Estado adoptando

actos o resoluciones” (García, 2007, p. 137). Tiene rango de Secretaría de Estado, lo que le habilita para poseer su propio Gabinete Técnico y ser miembro de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Adicionalmente, el Real Decreto en el artículo 4.7 nombra al titular de la Secretaría General miembro del Comité Especializado de Situación del Consejo de Seguridad Nacional.

En origen era un centro de dirección, al que se anexionaban organismos residuales pero la tendencia ha sido cambiante (Ortega, 1981). Como se ha analizado *ad supra* la posición de esta Secretaría General ha variado considerablemente de gobierno a gobierno, por recordar algunos ejemplos: durante la Presidencia de don José María Aznar se concibió como un órgano en paralelo con la Dirección de Gabinete, donde este tenía atribuciones de asesoramiento político y la Secretaría General atribuciones de asesoramiento técnico; mientras que en el Gobierno de Rajoy, se ha considerado como uno de los Gobiernos en los que la Secretaría General de la Presidencia tenía menor peso. El segundo ejemplo es durante el Gobierno de don Felipe González las actuales competencias de esta Secretaría General sufrieron constantes cambios, llegando al punto de crear dos Secretarías Generales: de la Presidencia, y de Coordinación y Servicios de la Presidencia, que actualmente se concentran en una única. Otra prueba de los cambios que se puede visualizar es que, durante el mandato de Adolfo Suárez, la Secretaría General tenía el encargo de la gestión de la agenda del Presidente y asuntos de correspondencia (Olías, 1994), mientras que actualmente las funciones que se detallan a continuación, si bien guardan cierta relación no son la gestión directa de la agenda del Presidente, se extienden más allá de la misma.

Tomando el modelo actual, bajo la Presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez, la Secretaría General de la Presidencia sí que se ha situado como un órgano clave en el Gabinete del Presidente. Pues se ha situado como un órgano superior bajo la dirección del Presidente pero dependiente del Director del Gabinete. Es un organismo que guarda la peculiaridad de que además de estar dirigido por el Presidente del Gobierno funcionalmente ha de coordinarse con el Ministerio de la Presidencia, tal y como viene establecido en el punto 5º del artículo 4 y en la disposición adicional tercera del Real Decreto 634/2021.

Las funciones del órgano son amplias y vienen recogidas en el artículo 4.1 del citado Real Decreto:

- a) La organización y la seguridad de las actividades del presidente del Gobierno, tanto en territorio nacional como en sus desplazamientos al exterior.
- b) La coordinación de las actividades de apoyo y protocolo del presidente del Gobierno en su relación con los restantes poderes del Estado.
- c) El apoyo y el asesoramiento técnico a los distintos órganos de la Presidencia del Gobierno. La asistencia en materia de administración económica, personal, mantenimiento y conservación, medios informáticos y de comunicaciones.
- d) La coordinación de los programas y dispositivos logísticos para los viajes al extranjero de Autoridades del Gobierno español.
- e) La supervisión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.
- f) La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende la persona titular de la Dirección del Gabinete. (art. 4.1 del Real Decreto 634/2021)

Por lo que se puede apreciar, las competencias que se le atribuyen a la Secretaría General tienen poco que ver con asuntos políticos, y más que ver con asuntos técnicos: logísticos, de apoyo, y organizativos del Presidente del Gobierno. El actual titular de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno es don Francisco Martín Aguirre, y su predecesor es el actual Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, don Félix Bolaños.

Durante la situación de crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19, este órgano de la Presidencia ha tenido cierta relevancia pública ya que el anterior titular, don Félix Bolaños, fue la persona artífice de los distintos estados de alarma utilizados como respuesta a la situación de crisis.

Para la consecución de sus funciones, la Secretaría General coordina tres Departamentos, con rango de Dirección General: Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica – de nueva creación-, de Protocolo y de Seguridad. Comparando esta estructura con la anterior cabe reseñar la supresión de la Vicesecretaría General y el Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental. Las funciones de la Vicesecretaría General las ha asumido el Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica. También

depende de la Secretaría General una Unidad de Rendición de Cuentas con rango de Subdirección.

El Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica viene regulado el artículo 5º, y sus funciones son:

- a) La asistencia y propuesta en asuntos de administración económica, personal, mantenimiento y conservación, previsiones presupuestarias, asesoramiento técnico, archivo y documentación.
- b) La coordinación de la aplicación de los medios informáticos.
- c) La gestión y la coordinación de los sistemas de comunicaciones en el ámbito de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Además, presta el servicio de Gabinete de Comunicaciones de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.
- d) El ejercicio de las funciones que la persona titular de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno le atribuya en materia de Transparencia.
- e) La realización de estudios y propuestas para la modernización administrativa y el impulso de la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad en el ámbito de la Presidencia del Gobierno. El impulso, desarrollo y seguimiento de programas de calidad basados en el fomento de la innovación.
- f) La gestión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.
- g) Cuantas funciones y tareas le encomiende la persona titular de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. (art. 5 del Real Decreto 634/2021)

A su vez, de este Departamento dependen tres unidades: Unidad de Medios Operativos, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Modernización, Calidad y Sostenibilidad, con rango de Subdirección General.

El Departamento de Protocolo se configura en el artículo 6, y sus competencias, ya advierte el propio artículo, pueden chocar con las del Ministerio de Asuntos Exteriores:

- a) La coordinación y dirección del protocolo de los viajes, visitas, actos públicos oficiales y otras actividades oficiales del presidente del Gobierno y del Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, así como la colaboración en materia de protocolo con el Ministerio de la Presidencia,

Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en coordinación con la Subsecretaría.

- b) La organización de actos y reuniones internacionales de carácter bilateral o multilateral que tengan lugar en territorio español, en las que participe el presidente del Gobierno.
- c) La interpretación, ejecución y aplicación de las normas sobre régimen de protocolo y ceremonial del Estado, ejerciendo la jefatura de protocolo del Estado. Asimismo, ejercerá la coordinación y dirección, en su caso, del protocolo de los actos de carácter general realizados en España, en los que concurren autoridades de distinto orden, nacionales, autonómicas y locales. (art. 6 del Real Decreto 634/2021)

Se puede apreciar como el Departamento se encarga tanto del Presidente como del Ministerio de la Presidencia. Se trata, no de un órgano de asesoramiento, sino de puesta en marcha de protocolos ceremoniales. Su actuación es de importancia para el buen hacer del Presidente del Gobierno y se prepara con minucia todo el ceremonial de cada acto del Presidente, cuidando al detalle, y en formato de librito beige, en la época de Aznar, que acompañaba toda actividad fuera del Complejo de La Moncloa (Zarzalejos, 2018).

Del Departamento dependen dos Unidades: Unidad de Protocolo de la Presidencia del Gobierno y de Protocolo y Ceremonial del Estado. Cuenta Zarzalejos (2018) que esta última unidad producía cierta molestia en la Casa Real, hasta el punto de que le solicitaron su supresión ya que ocasionaba choques entre la propia Casa Real, Presidencia, y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Finalmente, el Departamento de Seguridad viene regulado en el artículo 7 del Real Decreto y tiene la función de: “la protección del personal, edificios e instalaciones del Complejo de la Moncloa, así como las funciones y actuaciones necesarias para la seguridad integral del presidente del Gobierno y otras personas e instalaciones que determine la persona titular de la Dirección del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, en coordinación con el Ministerio del Interior.” (art. 7 del Real Decreto 634/2021). Desde la Presidencia de don José María Aznar es este Departamento, y no el Ministerio del Interior, el responsable de la seguridad del Presidente (Zarzalejos, 2018). Asimismo, el Departamento debe coordinar sus funciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado. Tiene la capacidad de contar con una dotación propia de este personal miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y son de libre designación por parte del Director del Gabinete del Presidente, siempre manteniendo su dependencia del Ministerio del Interior.

3. SECRETARÍA GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y G-20

La Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20 es un órgano de nueva creación en la estructura actual del Gabinete del Presidente del Gobierno. Se configura en el artículo 9 del Real Decreto y se fija como un órgano de asesoramiento y apoyo técnico y político al Presidente del Gobierno en asuntos de Política Económica. A diferencia de la otra Secretaría General, esta tiene rango de Subsecretario, y tiene atribuida la facultad de representación de España en las reuniones internacionales que se celebren en el marco del G-20, de conformidad con el punto 3º del artículo 9. Este tipo de órganos, de carácter sectorial y que pueden inducir a duplicidades con los Ministros tienen por finalidad el reforzamiento de la autonomía informativa del Presidente, haciendo al Presidente depender menos de una fuente ministerial, para tener su propia fuente presidencial (Paniagua, 2018).

La primera segregación de asuntos económicos en el Gabinete del Presidente como un órgano propio del mismo fue con el Presidente Aznar, cuando creó la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno. Bajo la Presidencia de Zapatero, se remodelaría para convertirse en la Oficina Económica del Presidente, y se mantuvo durante los años de Presidencia de don Mariano Rajoy. A su llegada en 2018 don Pedro Sánchez la eliminó. Durante los primeros meses de Gobierno se situaba como un Departamento sectorial de Asuntos Económicos dependiente del Director Adjunto, en enero 2020 pasó a denominarse Departamento de Asuntos Económicos y G-20 y dependía del Director del Gabinete, y en la estructura actual tiene la posición de Secretaría General, dependiente del Director del Gabinete.

La Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20 tiene tres unidades dependientes de ella: Unidad de Políticas Macroeconómicas y Financieras, Políticas Socio-Laborales, y de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Todas ellas tienen nivel orgánico de Subdirecciones Generales.

Finalmente, otro de los asuntos donde este órgano posee gran relevancia, es en el reparto del Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU*. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es el cuerpo legal en el que se recoge los mecanismos para el reparto de los mencionados fondos europeos, y otorga una gran relevancia a la Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20. En este sentido, el responsable de este órgano actúa también de Secretario de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que entre sus facultades tiene las de: establecimiento de las políticas generales, seguimiento y ejecución del Plan. En concreto en cuanto a la labor de seguimiento del Plan el artículo 16 del citado Real Decreto-Ley establece que corresponde en exclusiva a la Secretaría General de Asuntos Económico con el objetivo “de mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno.”.

4. OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DE PAÍS A LARGO PLAZO

Creada en enero de 2020, esta Oficina tiene por objeto el “análisis metodológico y la canalización de la información de los retos, oportunidades, y tendencias multisectoriales del país, que permita el desarrollo de estrategias nacionales anticipatorias y de previsión a largo plazo.”, según el artículo 13 del Real Decreto 634/2021.

La Oficina encuentra varios homólogos internacionales: la *Foresight Office* en Reino Unido, *Policy Horizons* en Canadá, el *Centre d’Analyse Stratégique* en Francia, o diversos organismos internacionales como la OCDE o la Comisión Europea.

En cuanto a la estructura de la Oficina, depende de la misma una Unidad de Estudios con rango de Subdirección General. También y sin rango administrativo alguno existe un Comité de Expertos para asesorar a la Oficina, sin funciones ni composición concretada en el Real Decreto.

5. DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL

El Departamento de Seguridad Nacional es el órgano de asesoramiento en materia de Seguridad Nacional, tal y como lo especifica el artículo 13 del Real Decreto.

Sus funciones vienen claramente delimitadas en el mismo artículo:

Mantendrá y asegurará el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, e impulsará el desarrollo e integración del Sistema de Seguridad Nacional. Gestionará y asegurará las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno. (art. 13 del Real Decreto 634/2021)

Podemos observar que es un Departamento de contenido puramente técnico, en lo relativo con la seguridad, lo que podría chocar con las competencias del Ministerio del Interior.

6. DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS

El artículo 15 del Real Decreto establece brevemente las cuestiones relativas al departamento de análisis y Estudios, sin otorgarle una competencia ni función específica. Al igual que el resto de los órganos analizados dependientes del Director del Gabinete de la Presidencia. Sin embargo, dependientes del Departamento se establecen dos Unidades: Unidad de Estrategia, y de Desarrollo, con rango de Subdirección General.

V. EL PODER BLANDO DEL GABINETE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Una vez analizada la estructura y las funciones de los distintos órganos que componen el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, conviene analizar el poder que desprenden, pues el modelo español se encuentra entre aquellos en los que el Gabinete desarrolla un poder y no actúa en nombre del Presidente (Garrido y Martínez, 2018 b). Ya se han analizado las atribuciones formales, que constituye el poder duro del Gabinete, y procede estudiar en este trabajo el poder blando del Gabinete de la Presidencia del Gobierno en España. Para ello, el estudio de Garrido y Martínez (2018 b) enumera las siguientes tres funciones:

- a) Preparación de debates -. El Gabinete asiste al Presidente en la preparación de las intervenciones que deba realizar, especialmente aquellas de relevancia en el escenario parlamentario: entre otras, sesión de control, investidura, moción de censura, debate sobre el estado de la nación. En muchas ocasiones, se asiste de la Unidad de Análisis y Estudios del Gabinete para el desarrollo de estas funciones.
- b) El desempeño del rol de filtro o *gatekeepers* -. El Gabinete controla las personas que tienen acceso al Presidente y su grado de cercanía al mismo. Asimismo, establece cuál es el entorno directo e indirecto del Presidente y las relaciones de éste con otros agentes. Otra labor importante dentro de esta función es la confección de la agenda del Presidente. Ahí es donde se establece dónde, cómo y cuándo tiene que aparecer el Presidente. La principal figura que posee esta función es el Director del Gabinete, como explica Paniagua (2018, pp.7-8), “convierte al Gabinete (especialmente a su Director) en el punto de paso obligado de todos los flujos de mayor relevancia política e institucional, en la toma de cualquier decisión, en la formalización de acuerdos políticos, en la tramitación de textos legislativos relevantes, en negociaciones, en asuntos relacionados con relaciones exteriores, etc.”
- c) Relación del Gabinete con el Partido -. Esta función busca incluir al Partido del Gobierno dentro de toma de decisiones, estableciendo canales de información informales que ayuden a la consideración Partido es igual a Gobierno. Esto ha sucedido principalmente durante los Gobiernos socialistas, “con el objetivo de mejorar la coordinación entre los cuatro pilares del Ejecutivo: Gobierno, partido, grupo parlamentario y Gabinete” (Garrido y Martínez, 2018 b, p. 183). Especialmente relevante es esta relación en las épocas de campañas electorales, cuando los gabinetes actúan de la mano de los comités electorales de los partidos.

VI. LOS MIEMBROS DEL GABINETE. NOMBRAMIENTO, CESE Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES.

Habiendo analizado la estructura y las funciones del Gabinete del Presidente del Gobierno, procede ahora el análisis de los deberes y obligaciones de los altos cargos que forman parte del mismo, con la finalidad de adecuar su labor a los fines de la Administración. Para ello, debemos analizar, entre otras, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y de la Ley 50/1997, del Gobierno. La Ley 3/2015 regula en su artículo 1 el objeto de la misma estableciendo que tienen la consideración de alto cargo, y, por ende, sujetos a la ley, entre otros, las personas con rango de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales. Para ellos se prevé un régimen exhaustivo de obligaciones para, como dice el preámbulo del texto legal, “garantizar que el ejercicio del alto cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos de intereses privados y los inherentes a la función pública.”.

1. NOMBRAMIENTO

El nombramiento de los Directores de Gabinete del Presidente, Vicepresidente y Ministros se realiza por Real decreto del Consejo de Ministros, tal y como viene regulado en el artículo 15 de la Ley del Gobierno. Asimismo, los Secretarios de Estado son igualmente nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente o del Ministro que corresponda, de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley.

Los Subsecretarios, cuya regulación viene establecida en el artículo 63.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, son igualmente nombrados por Real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro titular del ramo con la exigencia añadida de que sean “funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.” (art. 63.3 de la Ley 40/2015)

Para el nombramiento de los Directores Generales se prevé una regulación idéntica a la de los Subsecretarios, según el artículo 66 de la citada Ley 40/2015, con la salvedad de que los titulares del cargo pueden quedar eximidos de la obligación de ser funcionarios cuando debido a las características concretas de las funciones a desempeñar y motivando

de forma clara y precisa en el Real Decreto que estructure el departamento que las características no permitan que la persona titular sea funcionario. Esto ha supuesto en múltiples ocasiones la denuncia por parte de afectados, y especialmente de la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado. La jurisprudencia ha construido como requisito para aceptar la excepción a la regla de la condición funcionario que se demuestre que no existe funcionario cualificado del Grupo A1 para el cargo a desempeñar basándose en el programa de acceso y la formación en conocimientos del asunto. En uno de los casos más recientes la sentencia de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 4672/2021, analiza múltiples nombramientos del actual Gobierno central y establece que la justificación es inválida por lo siguiente:

[...] se comienza detallando algunas de las funciones del puesto en cuestión para, a continuación, dibujar un perfil profesional que reúna ‘experiencia y conocimientos específicos’, que puede no estar disponible en el ámbito de la función pública. Mantener que ninguno de los profesionales que integran los cuerpos funcionariales del Estado goza de la experiencia y preparación necesarios para detentar esos cargos -sin además ofrecer ningún dato objetivo que lo ampare- resulta para la recurrente cuanto menos inverosímil. (F.J. 2 de la STS 4672/2021)

De manera común a todos los altos cargos, debe concurrir el criterio de idoneidad, que estipula el artículo 2 de la Ley 3/2015, “son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. La idoneidad será apreciada tanto por quien propone como por quien nombra al alto cargo”. El propio cuerpo normativo regula de forma negativa quien no es honorable: quien no tenga ninguna de las cuestiones la posee; y a su vez estima que la apreciación de ello lo deben de hacer las personas interesadas - quien nombra y quien es nombrado, a lo largo de todo el periodo. Se establece también un requisito formativo y de experiencia previa en el punto 4º del mismo artículo que debe valorarse como requisito para cumplir con la idoneidad.

Asimismo, el nombramiento como alto cargo, sea el rango que sea, queda obligado a la dedicación exclusiva del mismo, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 3/2015, no pudiendo compatibilizar dicho cargo con cualquier otro de carácter público ni privado, y tampoco acumular otra remuneración con cargo a cualquier otra Administración pública.

En cambio, sí que es compatible el desempeño de actividades públicas que correspondan por cargo institucional, de representación, de presidencia de sociedades públicas cuando esta competencia esté atribuida intrínsecamente al alto cargo. Solo los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado pueden compatibilizar éste con el de Diputado o Senador. Finalmente, sí que está permitido como actividad compatible la administración del patrimonio personal o familiar, la producción y difusión de:

Creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistencia ocasional y excepcional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes. (art. 13 de la Ley 3/2015)

También es compatible la participación en entidades culturales o benéficas sin ánimo de lucro o fundaciones sin percibir retribución alguna.

2. DESEMPEÑO DEL CARGO Y CONFLICTO DE INTERESES

El desempeño del puesto para el que la persona ha sido nombrada debe hacerse de conformidad con el artículo 3 de la Ley 3/2015, es decir, bajo los principios de interés general, integridad, objetividad, transparencia y responsabilidad, y austeridad.

Su retribución debe ser pública y ajustada en todo caso a los límites que fije el presupuesto. Todos aquellos altos cargos que sean funcionarios de carrera si estuvieran en situación de servicios especiales podrán percibir las retribuciones de antigüedad.

La misma Ley regula un exhaustivo régimen de prevención del conflicto de intereses, en su título II, definiéndolo como “sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades” (art. 11 de la Ley 3/2015). Este conflicto de intereses se presume cuando afecte a intereses personales, de naturaleza económica o personal, de manera que beneficie o perjudique al mismo. Se extiende el interés personal desde el propio hasta familiares de cuarto grado de consanguineidad o segundo grado de afinidad, con quien se tenga cuestión litigiosa pendiente, con quien se tenga relación de amistad o enemistad manifiesta, y también en cuanto a personas

jurídicas aquellas a las que el alto cargo hubiera estado vinculado en los dos años anteriores al nombramiento o que a las que estén vinculados familiares.

Para prevenir el posible conflicto de intereses el alto cargo, cuando se de una situación que afecte a un interés personal, debe abstenerse de participar en el procedimiento que requiera de su personación.

El desempeño del cargo del alto cargo también queda sujeto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo título II se denomina “Buen Gobierno” y contiene una serie de disposiciones que se aplican, entre otros, a Ministros, Secretarios de Estado y otros altos cargos.

En su artículo 26, la Ley prevé una serie de principios generales y de actuación cuya finalidad, según el apartado 3 del mismo artículo es “Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título” (art. 26.3º de la Ley 19/2013).

En los artículos restantes del título, el legislador ha diseñado un régimen sancionador por incumplimiento en materia de conflicto de intereses, por incumplimientos en materia de gestión económico-presupuestaria y por infracciones en materia de disciplina laboral. La escala de sanciones, para las infracciones consideradas muy graves impondrá la sanción de declaración de esta en el Boletín Oficial que corresponda, la no percepción de la indemnización por cese que corresponda, la destitución inmediata de su cargo y la prohibición de desempeñar cualquier alto cargo entre cinco y diez años. Finalmente, en cuanto al órgano competente para incoar la sanción será, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley, el Consejo de Ministros cuando se trate de un miembro del Gobierno o Secretario de Estado, y el Ministerio de Hacienda para el resto de personas al servicio de la Administración General del Estado.

3. CESE E INCOMPATIBILIDADES POSTERIORES

El cese de los altos cargos se produce por los siguientes motivos:

- a) Renuncia expresa.
- b) Fallecimiento.
- c) Sentencia condenatoria de inhabilitación firme.

- d) Incumplimiento sobrevenido de las causas de idoneidad y honorabilidad expuestas supra.

En el caso de los Directores de Gabinete, la Ley del Gobierno, en su artículo 16, prevé el cese inmediato cuando cese el titular del cargo. En caso de situación de Gobierno en funciones permanecen en el cargo.

Aun después del cese, existe un exhaustivo régimen de incompatibilidades, así como el reconocimiento de una indemnización compensatoria por el cese del 80% del sueldo durante el mandato durante los dos años posteriores. El reconocimiento de esta indemnización se realiza sobre los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado, ésta es incompatible, de acuerdo con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con cualquier percepción económica por ejercicio de otro cargo de la Administración, con cualquier pensión compensatoria, indemnizatoria o de jubilación, con el ejercicio de cualquier cargo electivo o en la Administración de cualquier otra Administración territorial del Estado. En muchas ocasiones esta indemnización no se llega ni a solicitar por los interesados legitimados a ello.

VII. LOS MODELOS COMPARADOS DEL GABINETE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Oficina del Presidente del Gobierno en España, también llamada Presidencia del Gobierno e, informalmente, el Complejo de la Moncloa, en alusión al Palacio en el que se encuentra localizada la institución encuentra su homólogo en la Casa Blanca de los Estados Unidos de América. Allí se localiza todo el equipo de la Presidencia de Estados Unidos. En el caso del Director del Gabinete del Presidente del Gobierno, su homólogo recibe la nomenclatura de *Chief of Staff*. Este modelo comparado es considerado “predominantemente político” por autores como Santaolaya (1991, p. 92) que se está profesionalizando con funcionarios de otros cuerpos que acuden a servir a la Casa Blanca. A diferencia del modelo europeo, el modelo americano se caracteriza por la ausencia de efectivos provenientes del cuerpo funcional del Estado (Andeweg, 1999).

Es importante distinguir que existen dos órganos que sirven a la Casa Blanca, por un lado, el *Staff* de la Casa Blanca, que son el conjunto de consejeros del Presidente, y por otro lado, la Oficina Ejecutiva del Presidente, creada en 1937 y son el conjunto de órganos técnicos, de importancia material y tamaño variable, que forman una especie de gabinete interior al Presidente (Santaolaya, 1991). Asimismo, es de reseñar que la Presidencia de Dwight Eisenhower empezó a introducir los elementos de jerarquía y procedimiento en el funcionamiento de la Casa Blanca, dando pie a las primeras estructuras organizativas que conocemos y analizaremos. Posteriormente, con la Presidencia de Richard Nixon este modelo se consolidó y se estableció como regla general. Se estableció, para la asistencia del Presidente y del *Chief of Staff*, un equipo de personas para desempeñar su labor, y profundizó en el desarrollo de oficinas como la de prensa o de relaciones con el Congreso. Este proceso de institucionalización se ha denominado como *staffing system*: un sistema bajo el cual los miembros de la institución reportan directamente al *Chief of Staff*. Los intentos de modificar este sistema por los posteriores Presidentes no han prosperado. (Walcott y Hult, 2005)

Las labores del *Chief of Staff* comienzan antes, incluso, que el propio mandato del Presidente, pues el *Chief of Staff* designado debe supervisar las tareas del equipo

transitorio de un Presidente al siguiente (Walcott, Warshaw y Wayne., 2001). En cambio, en España, no existe esta cultura pues:

En España no hay una legislación ni una práctica consolidada en esta materia. No hay lo que los americanos denominan *Presidential Transitional Team*, ni existen procedimientos suficientemente probados para este relevo. Bien es verdad que las cosas a veces se idealizan, como también ocurre en las transiciones presidenciales en Estados Unidos. Cuenta Karl Rove, asesor político de George W. Bush, que cuando llegaron a la Casa Blanca en el año 2000 se encontraron con que miembros del equipo de Clinton habían hecho cosas como romper la tecla <<W>> en el teclado de los ordenadores, dejar escritas frases obscenas en los muebles y en las paredes, tapar con pegamento las cerraduras de los cajones y algo que resultaba peor: cuenta Rove que *staffers* del equipo de Clinton se despidieron provocando a propósito un enredo monumental en el sistema telefónico. (Zarzalejos, 2018, pp.77-78)

Centrados en el desarrollo de la Administración del Presidente de turno se establecen dos funciones principales a realizar por el *Chief of Staff*: la labor de gestión, que se resume en la selección de las personas adecuadas, la estructura del equipo de la Casa Blanca, el control de los procesos y canales de información hacia el Presidente, gestionar el flujo de información; y la labor de asesoramiento, que se traduce en el asesoramiento directo al Presidente, la protección de los intereses del Presidente, la negociación con las Cámaras legislativas, dentro del propio Poder Ejecutivo y con los agentes sociales para la implementación de la agenda del Presidente. (Walcott et al., 2001). Al igual que se ha analizado en España, el *Chief of Staff* tiene la responsabilidad de *gatekeeper* en tanto en cuando tiene la responsabilidad de controlar quien, cómo, y de qué forma puede acceder alguien al Presidente, o qué información le debe llegar.

En esa labor de gestión con la responsabilidad de selección de las personas adecuadas y la estructura también se hace alusión al diseño de la propia Oficina del *Chief of Staff*. Se encuentran patrones en la configuración de la estructura asociadas a los partidos del gobierno: mientras que las Administraciones demócratas solían disponer de dos delegados por debajo del *Chief of Staff*, los Republicanos apostaban por un único delegado. (Walcott et al., 2001).

2. GRAN BRETAÑA

En contraposición con un modelo que, como se ha enunciado anteriormente, es predominantemente político, se analiza el modelo británico que prioriza el cuerpo funcional en determinados puestos de apoyo al Primer Ministro. Además, sirve de ejemplo de Administración presidencial austera en cuanto a medios personales, en contraposición al modelo alemán de Cancillería abultada de medios (Andeweg, 1999). La Oficina del Primer Ministro, al servicio del mismo, se integra dentro de la Oficina del Gabinete que busca dar servicio como Secretaría del Gabinete ministerial y coordinar las secretarías ministeriales, algo que no sucede con frecuencia pues es extraño ver cómo un mismo órgano presta servicio a todos los ministerios en su conjunto (*Id.*).

Los principales altos cargos de la Oficina del Primer Ministro son dos:

- a) *Downing Street Chief of Staff* -. Actualmente está en vigor puesto que es un cargo que se creó por primera vez bajo el mandato de Margaret Thatcher y no todos los Primeros Ministros desde entonces han decidido mantenerlo. De hecho, el actual Primer Ministro, Boris Johnson, durante el primer año de mandato sustituyó la figura del *Chief of Staff* por *Chief Adviser to the Prime Minister*. Es un órgano de elección puramente político.
- b) *Principal Private Secretary to the Prime Minister* -. Un miembro del cuerpo funcional del Estado que conforma el “*Staff* de asesoramiento directo del Premier en sus distintas áreas de competencia material” (Santaolaya, 1991, p. 99). La función de éste es ser la correa de transmisión de decisiones entre el Primer Ministro y el cuerpo funcional. El Primer Ministro Blair modificó esto, otorgándole esta función de relación con el cuerpo funcional al *Chief of Staff*. Sin embargo, su sucesor, Brown volvió al esquema tradicional.

Por tanto, nos encontramos ante un esquema de funcionamiento en el que cohabitan de igual a igual un asesor político, a la libre elección personal, y un asesor técnico proveniente del cuerpo de funcionarios. Mientras que la Oficina del Gabinete esta conformada principalmente por personas que provienen de los cuerpos de funcionarios y la Oficina del Primer Ministro se reserva a personas de libre designación (Andeweg, 1999).

Como consecuencia de la importancia en la relación Gobierno-Parlamento, en la Oficina del Primer Ministro existe la figura de los *Parliamentary Private Secretary*, que en este caso no tiene que ser funcionario del cuerpo británico y es de libre designación. La función de este puesto es la de asegurar la relación del Primer Ministro con el Parlamento, especialmente en relación con el control de los *backbenchers*¹ del partido que sostiene al Gobierno.

Igualmente, existen otros órganos derivados de las funciones a llevar a cabo por el Primer Ministro. En primer lugar, el Director de Políticas Públicas, de quien depende la Unidad de Políticas del número 10 de *Downing Street*, con la responsabilidad de asesorar directamente al Primer Ministro en la elaboración de políticas públicas. Y, en segundo lugar, con el objetivo de mejorar la relación del Gobierno con las empresas privadas del país, especialmente tras el *Brexit*, se creó la figura del Asesor para Empresas, dependiendo y reportando directamente al Primer Ministro.

Asimismo, en materia de comunicaciones existe un Director de Comunicación – con rango de asesor especial, obteniendo temporalmente la condición de funcionario-, un Secretario de Prensa, encargado de analizar la información del Primer Ministro, y un Portavoz del Primer Ministro, responsable transmitir a las actividades y opiniones del Primer Ministro.

¹ En la terminología política y parlamentaria del Reino Unido, se denomina *backbencher* a aquellos miembros del Parlamento que no forman parte ni de la portavocía del Partido en la Cámara ni son miembros del Gobierno, en el caso de que sean miembros del partido del Gobierno, o del Gabinete en la sombra, en el caso de que sean miembros de un partido en la oposición. Por tanto, su labor se centra en cumplir su mandato de representación de su circunscripción. El nombre proviene de la posición en la que se sienta con respecto a su grupo, en la parte trasera, pues las primeras filas están reservadas para el Gobierno y los *frontbenchers*, los portavoces. El poder de influencia de un *backbencher* es elevado y su capacidad parlamentaria les permite alterar la agenda parlamentaria a través de la introducción de un *Private Member's Bill*, un tipo de legislación que se introduce en las Cámaras sin ser presentada por un Ministro; además, pueden poner en aprietos al Gobierno de su propio Partido, pues son quienes formulan las preguntas en la sesión de control al Gobierno, denominada *Prime Minister Questions*. En alguna ocasión, se puede asumir el puesto de *backbencher* para mostrarse en desacuerdo con el líder del Partido, este es el caso de Boris Johnson, que renunció a su puesto de Secretario de Estado para las Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad -equivalente al puesto de Ministro-, durante el mandato de Theresa May y al ser miembro del Parlamento pasó a ser un *backbencher*. De hecho, en el Partido Conservador británico su poder es tal que tienen un comité parlamentario propio, el *1922 Committee*, que puede iniciar una moción de censura contra su propio líder.

3. FRANCIA

Habiendo analizado un modelo de gobierno Presidencialista como el americano y uno de monarquía constitucional, conviene analizar también el modelo francés pues su república es un modelo fuerte de semi presidencialismo donde conviven el Presidente de la República y el Primer Ministro. Aunque el análisis se centre en el Gabinete del primero, es inevitable hacer alguna referencia al Gabinete del segundo. Sin ningún tipo de legislación que lo regule, el Gabinete del Presidente de la República francesa queda a la libre discreción del Presidente (Magnon, 2015).

El *Cabinet du Président de la République* se creó en la III República, y es actualmente, en la V República, cuando más poder y peso ha ganado, especialmente de influencia en el Presidente (Santaolaya, 1991) (Badie y Birnbaum, 1976). Al igual que en muchos gabinetes ya analizados, su función se basa en ofrecer al superior una información que le permita conseguir los objetivos políticos establecidos (Magnon, 2015). La estructura actual del Gabinete del Presidente está dirigida por el Secretario General de la Presidencia, y se completa con un Director de Gabinete, un Jefe del Estado Mayor particular, un Asesor diplomático y sherpa² para el G7 y el G20, un Secretario General adjunto, un Asesor especial, un Consejero *memoire*, Director Adjunto del Gabinete y Director de Servicios, Jefe de Gabinete, Jefe de Gabinete adjunto, y dos Asesores técnicos. En algunas ocasiones, se ha contado con un Portavoz del Elíseo – en referencia al Palacio presidencial – pero el actual Presidente, Emmanuel Macron, lo suprimió en la última remodelación de su Gabinete. Cuenta con hasta nueve secciones especializadas en materias sectoriales, denominados *Pôle*, en concreto: Sección *regalien* – de difícil traducción pero donde se incluyen materias de Interior y Justicia-, Sección diplomática, Sección social y sanidad, Sección de educación, formación superior, investigación e innovación, cultura y deporte, Sección económica, Sección de ecología, agricultura, energía, transporte y vivienda, Sección parlamentaria, Sección de comunicación. Todas ellas crean en cierta medida un Gobierno paralelo al Gobierno central francés (*Id.*). Cada asesor no reporta directamente al Secretario General, sino al Presidente que es quien le ha nombrado, estableciendo un enlace funcional directo que no es en absoluto una relación jerárquica vertical, sino una relación jerárquica material, especialmente entre los consejeros (*Id.*). Dentro del Gabinete, las diferencias entre el Director de Gabinete y el

² En la terminología diplomática se conoce como sherpa aquella persona que ejerce funciones de representación al más alto nivel de un Estado o Gobierno ante un órgano o institución.

Jefe de Gabinete se centran en las funciones a desempeñar: mientras que el primero organiza y coordina el trabajo de las personas del Gabinete, el segundo se centra en los asuntos de la agenda del Presidente.

A diferencia del modelo español, la principal cabeza visible es el Secretario General, y no el Director del Gabinete. Mientras que se encuentra alguna similitud, pues existen determinados departamentos de carácter sectorial al servicio del Presidente, y cobra especial importancia pues la función del Gabinete tiene la labor intrínseca de “defender la Presidencia como centro de poder autónomo y eje de la estructura del poder en un sistema que tiende a ser cada día más presidencialista pero que mantiene fuertes poderes en manos de otra instancia, el Primer Ministro” (Santaolaya, 1991, pp. 94-95). Es fácilmente visible que la estructura adopta, en cierta medida, un “Consejo de Ministros” particular para el Presidente, si bien sus competencias son más políticas que jurídicas, centrándose en poder influir en la opinión del Presidente, que es quien tiene la última palabra en la acción del Gobierno (*Id.*).

Por su parte, el Primer Ministro, actualmente Jean Castex, posee un gran número de competencias propias en el marco del Gabinete ministerial, a pesar del creciente poder político y de influencia del propio Presidente de la República (*Id.*). Las diferencias competenciales y físicas, pues el Palacio de trabajo del Primer Ministro francés es el Hôtel Matignon, no son tantas en cuanto a la estructura del Gabinete del Primer Ministro con respecto al Presidente.

El cabeza del Gabinete es el Director del Gabinete del Primer Ministro, a quien le acompañan un Director adjunto, un Consejero técnico del Director adjunto, un Jefe de Gabinete, dos Jefes de Gabinete adjuntos, un Jefe del Gabinete militar, un Consejero encargado de la supervisión de las medidas de relanzamiento de la actividad – en el marco de la pandemia de la COVID-19-, y un Consejero adicional. Asimismo, al igual que el Presidente cuenta con varios *Pôles* sectoriales, hasta 14: Sección de Asuntos de interior, Sección de Presupuestos, función pública y reforma del Estado, Sección de Comunicación, Sección de Cultura, Medios y Regulación digital, Sección diplomática, Sección de Economía, Finanzas e Industria, Sección de Educación, Formación Superior, Investigación, Jóvenes y Deportes, Sección de Europa, Sección de Ecología, Transporte, Energía, Vivienda y Agricultura, Sección de Justicia, Sección Parlamentaria, Sección de

Sanidad, solidaridad, protección social, Sección territorial, y Sección de Trabajo y Empleo. Esta amplia distribución del Gabinete en secciones, que bien podrían ser Ministerios del Gobierno, dependientes del propio Primer Ministro, cumple con la previsión de Santaolaya (1991, p.98) que avanzaba que “el papel del Gabinete del Primer Ministro tiende a ser de manera cada vez mayor omnicomprendivo de la actividad del Gobierno, y a situarse, al margen de toda norma jurídica, como una instancia superior a los propios ministerios”.

En definitiva, el modelo francés, no solo es un modelo que analizar por su organización constitucional, pero por su influencia a la hora de diseñar el modelo español de Gabinete (Santaolaya, 1991). Como prueba de ello, la trasposición de los *pôles* que en España son los departamentos sectoriales del Gabinete del Presidente que aún perviven.

VIII. CONCLUSIONES

La evolución a lo largo del tiempo de los Gabinetes del Presidente del Gobierno en España no parece haberse detenido, ni padecer síntomas de agotamiento, pues sigue evolucionando en cada mandato y con tendencia al crecimiento en cuanto a sus funciones, competencias y áreas de influencia. Hablamos pues del mayor órgano decisorio de la Presidencia del Gobierno sin facultades de acción reales, pues no tiene potestad reglamentaria alguna, pero que a través de su influencia puede condicionar la actividad política y administrativa del Presidente. A pesar de no tener *de iure* potestades ni facultades legales de gran relevancia – como podría ser el desarrollo de un anteproyecto de ley-, las decisiones que toma son de primordial relevancia para el conjunto del país que se gobierna. Además, en la función de *gatekeeper* de un Gabinete redundante en que todo aquello que *de iure* no obtiene, lo puede conseguir *de facto* pues es complicado que cualquier asunto de trascendencia para el Gobierno no pase por sus manos antes de conseguir el plácet del Presidente. En definitiva, el Gabinete se constituye, como define la teoría del *core executive*, en un órgano de asistencia al Presidente y que, a través de su actuación, puede asumir la toma de decisiones.

Tradicionalmente se ha situado el Consejo de Ministros como el máximo órgano de deliberación en el seno del Gobierno, auxiliado por las Comisiones de Secretarios de Estado y Subsecretarios y demás comisiones delegadas. Sin embargo, el desarrollo del Gabinete del Presidente, especialmente en lo relativo al creciente desarrollo de departamentos sectoriales propios del Presidente, abona la idea que, si no de derecho, sí de hecho estamos ante un órgano que sustrae capacidad de deliberación y de decisión al Consejo de Ministros. Partiendo de la premisa de que es el propio Presidente quien decide el diseño del organigrama ministerial y la idoneidad de las personas para el desempeño de las carteras, fiándose esta relación principalmente en la confianza entre Presidente y Ministro, parece poco razonable que se establezca, por el propio Presidente, un segundo órgano que se ocupe de analizar y perfilar decisiones especializadas y sectoriales. Sirva de ejemplo en la configuración actual, con una Vicepresidencia Primera y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el seno del Consejo de Ministros y una Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20, en el seno Gabinete del Presidente.

Las diferencias entre los dos órganos son muy nítidas: por su composición, el Consejo de Ministros lo forman los Ministros, mientras que el Gabinete lo integran personas especializadas con menor rango; por las competencias políticas y administrativas, aquellas atribuidas al Consejo distan mucho de las que recibe el Gabinete; por la formalidad, pues el Consejo de Ministro tiene unas reglas, escritas no escritas solemnes y formales, y el Gabinete se ocupa de una relación más informal entre los miembros. Sin embargo, hay una diferencia que merece un análisis concreto, que es el objeto sobre el que desprende su actividad. Ello se debe a que el Consejo de Ministros, como órgano superior colegiado del Poder Ejecutivo, se constituye también como epicentro de la Administración General del Estado, y debe servir a ésta por encima de los demás intereses. Por otro lado, el Gabinete, es un órgano de asesoramiento, sin apenas responsabilidades en el funcionamiento de la Administración General del Estado, pero que debe ocuparse de que el contenido del programa político y los mensajes que el Jefe del Gobierno quiera impulsar transmitir como políticas públicas tengan un correcto encaje formal y técnico. Se trata, por tanto, de un órgano al servicio exclusivo del Presidente.

Profundizando este último punto sobre la diferencia en cuanto al objeto al que sirven, concretamente el Gabinete, podemos encontrar una derivada merecedora de un minucioso análisis. Y es que el Presidente del Gobierno no deja de ser un político con los intereses y compromisos derivados de los condicionantes parlamentarios y programáticos en virtud de los que fue investido, pero que por su condición de Presidente es el mando supremo de la Administración General del Estado y debe atender a los intereses de todos los ciudadanos para velar por la igualdad de todos ante dicha Administración. Por tanto, a la hora de ponderar los intereses, del Presidente y por extensión de su Gabinete, es difícil averiguar si se prioriza el interés político o el interés de la administración. No hay que olvidar que la Administración está para servir a los intereses generales del Estado y de sus ciudadanos, mientras que el interés político, si bien puede ser para una mayoría política, también puede ser utilizado para mayor provecho individual. El Estado de Derecho en una democracia plena nunca debe primar el interés particular sobre el interés general pues la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el ejercicio de sus deberes y derechos nunca puede confundirse con una mera suma de intereses individualizados, hasta el punto de anular la esencial del poder aglutinador de la colectividad que vive en un sistema democrático. Es oportuno observar que ambos intereses puede ofrecer resultados a la colectividad en tiempos dispares, pues el interés político puede provocar

efectos inmediatos, mientras que el interés público de la Administración puede tardar en producir efectos, transformando en más atractivo y tentador el primero que el segundo.

Se evidencia a lo largo de la investigación el progresivo proceso de presidencialización por todo el mundo, que se traduce en un exponencial crecimiento de medios y recursos del aparato administrativo al servicio del político, y como prueba más evidente el tamaño de las plantillas de funcionarios y personal de confianza, tanto en la cúpula como en los órganos que la rodean, es decir, la Presidencia, el Gabinete de la Presidencia, y los Ministerios. Este proceso no ha visto desarrollo paralelo en ninguno de los otros dos poderes del Estado; ni el Poder Legislativo, ni el Judicial se han visto reforzados. Si acaso, el Poder Legislativo ha perdido fuerza en favor del Ejecutivo. Una segunda consecuencia evidenciada es la constante e ingente duplicidad de órganos en el seno de la Administración, que no economizan si no que desperdician los recursos.

Se atribuye al cineasta Woody Allen la frase de “Me interesa el futuro porque es el sitio donde voy a pasar el resto de mi vida”. Mirando hacia adelante, es pertinente hacer lo propio con el Gabinete del Presidente del Gobierno. La tendencia histórica con los órganos que paulatinamente han ido ganando poder ha sido la de institucionalizarlos, dándoles un encaje institucional y legal propio; la cuestión es si volverá a suceder de nuevo con el Gabinete. Ello conduciría ineludiblemente a concentrar un mayor peso del Poder Ejecutivo en el sistema de poderes e instituciones del Estado, y a acentuar el carácter presidencialista de los sistemas parlamentarios, que podría conducir a un menoscabo de la esencia del sistema parlamento e, incluso, una debilitación del espíritu de concordia de la monarquía constitucional, al sustituir los consensos nacidos del diálogo – pues parlamentar es hablar y dialogar – por contratos de adhesión y sumisión del poder legislativo al poder ejecutivo, que en nombre de una mal entendida unidad esconde una voluntad política que imponer.

IX. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Constitución española de 1978.

Decreto-ley de 19 de julio de 1951. *Boletín Oficial del Estado*, 201, de 20 de julio de 1951. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?lang=es&id=BOE-A-1951-7969>

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 285, de 28 de noviembre de 1997. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 77, de 31 de marzo de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, relativo a las retribuciones de los funcionarios públicos. *Boletín Oficial del Estado*, 83, de 7 de abril de 1977. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-8854>

Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reformas administrativas. *Boletín Oficial del Estado*, 294, de 8 de diciembre de 1982. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-32242>

Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, por el que se efectúan determinados ajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 228, de 22 de septiembre de 1976. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-18094>

Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, por el que se estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 221, de 15 de septiembre de 1978. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-23725

Real Decreto 278/1981, de 27 de febrero, por el que se crea la figura del Secretario de Estado Adjunto al Presidente. *Boletín Oficial del Estado*, 51, de 28 de febrero de 1981. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-4823>

Real Decreto 326/1981, de 6 de marzo, por el que se reorganizan los órganos de apoyo y asistencia del Presidente del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 57, de 7 de marzo de 1981. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-5409>

Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por la que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 308, de 24 de diciembre de 1982. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-34266>

Real Decreto 2100/1983, de 4 de agosto, por el que se completa la estructura orgánica de la Secretaría del Presidente. *Boletín Oficial del Estado*, 188, de 8 de agosto de 1982. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-21535>

Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, por el que se reestructuran determinados órganos de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 212, de 4 de septiembre de 1986. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-23787>

Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero, por el que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis. *Boletín Oficial del Estado*, 33, de 7 de febrero de 1987. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-3279>

Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina a estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 301, de 16 de diciembre de 1989. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-29546>

Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, por el que se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 109, de 7 de mayo de 1991. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-10841>

Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno se establece la nueva estructura. *Boletín Oficial del Estado*, 115, de 11 de mayo de 1996. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-10496>

Real Decreto 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 139, de 10 de junio de 2000. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2000-10920

Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 96, de 20 de abril de 2004. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-6953

Real Decreto 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 168, de 13 de julio de 2004. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-12996

Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. *Boletín Oficial del Estado*, 96, de 20 de abril de 2004. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-6957>

Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 230, de 23 de septiembre de 2008. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-15366

Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 12, de 4 de enero de 2012. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-527>

Real Decreto 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 180, de 29 de julio de 2017. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-9007

Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 148, de 19 de junio de 2018. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-8154

Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. *Boletín Oficial del Estado*, 11, de 13 de enero de 2020. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-410

Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por la que se reestructura la Presidencia del gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 24, de 28 de enero de 2020. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-1200

Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 178, de 27 de julio de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-12549

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4672/2021, de 14 de diciembre de 2021 [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079130042021100399].

3. OBRAS DOCTRINALES

- Andeweg, R. (1999). Advising Prime Ministers. *Public Money and Management*, 19 (2), 13-17
- Barciela, F. (1981). *La otra historia del PSOE*. Madrid: Emilio escolar editor.
- Badie, B. y Birnbaum, P. L' autonomie des institutions político-administratives: le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la Cinquième République. *Revue française de science politique*, 26 (2), 286-322.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de la Ciencia de la Administración*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Calvo Sotelo, L. (1990). *Memoria viva de la transición*. Madrid: Plaza & Janes/Cambio 16.
- Cohen, D. B., Hult, K. M. y Walcott, C. E. (2016). White House Evolution and Institutionalization: The Office of Chief of Staff since Reagan. *Presidential Studies Quarterly*, 46 (1), 4 – 29.
- García de Enterría, E. (1972). *La Administración española*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Fernández, J. (2007). *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garrido, A. y Martínez, M. A. (2017). *Gobernantes y gatekeepers: El Gabinete del Presidente del Gobierno en España*. Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Santiago de Compostela, España.
- Garrido, A. y Martínez, M. A. (2018 a). El poder en Moncloa: el jefe del gabinete del Presidente del Gobierno. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 73-102.
- Garrido, A. y Martínez, M.^a A. (2018 b). ¿Poder duro o poder blando? El Gabinete del presidente del Gobierno en España. *Revista de Estudios Políticos*, 180, 163-195.
- Magnon, X. (2015). L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre: considérations générales et regard particulier sur l'organisation actuelle. En J.M. Eymeri – Douzas., X. Bioy., S. Mouton., (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif* (pp. 359-388). Paris: SciencePo Le Presse.
- Nieto, A. (1976). De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo. *Revista española de Derecho Administrativo*, 11, 567-583.
- Nieto, A. (1984). *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. (1996). *La "nueva" organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.

- Olías de Lima Gete, M. B. (1994). Los gabinetes de los presidentes de Gobierno en España. *Política y sociedad*, (16), 257-272.
- Ortega, L. (1991). El Gabinete del Presidente del Gobierno. *Documentación Administrativa*, 226, 199-243.
- Paniagua, J. L. (2018). La Moncloa: una estructura presidencial para el Gobierno de España, 1978-2015. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Prats i Català, J., y Villoria, M. (2011). El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental. *Fortalecimiento del Alto Gobierno: Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Santaolaya, P. (1991). La experiencia de los gabinetes políticos en Derecho comparado. *Documentación Administrativa*, 226, 89-112.
- Tiernan, A. M. y Pfiffner, J. P. (2014). *Chiefs of Staff to Presidents and Prime Ministers: A Comparative Perspective*. American Political Science Association Annual Conference, Washington D.C, Estados Unidos de América.
- Walcott, C. E., Warshaw, S. A. y Wayne, S. J. (2001). The Chief of Staff. *Presidential Studies Quarterly*, 31 (3), 464-489.
- Walcott, C. E. y Hult, K. M. (2005). White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model. *Presidential Studies Quarterly*, 35 (2), 303 – 318.
- Zarzalejos, J. (2019). *No hay ala oeste en la Moncloa*. Barcelona: Ediciones Península.