

## **POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y SECRETARIOS DE ESTADO**

Laura Román  
Fac. de Sociología  
Universidad de A Coruña

Señalar dónde empieza la Política y dónde la Administración no parece ser, en los tiempos que corren, cuestión baladí. La vuelta del juez Baltasar Garzón a la Audiencia Nacional a finales del año 1994 y la detención del ex-Director General de la Guardia Civil, Luis Roldán, el pasado mes de febrero, son los dos hechos a partir de los cuales se han sucedido una cadena de acontecimientos que, a su vez, han provocado una seria controversia en torno a varias cuestiones relacionadas con la delimitación entre ambas esferas de la actuación pública. Así, la reapertura del sumario del llamado "caso GAL" por el juez Garzón; el ingreso en prisión del ex-Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera; las querellas interpuestas por éste último contra el primero, así como la recusación presentada por el señor Vera contra el juez ante la propia Audiencia Nacional y más tarde ante el Tribunal Constitucional; las acusaciones, convertidas en denuncia, de Roldán contra ministros, ex-ministros, diputados y altos cargos, todos ellos relacionados con el Ministerio del Interior, acusaciones que llevaron a pronunciarse a la Sala Segunda del Tribunal Supremo en contra de la consideración de Vera como miembro del Gobierno y, por último, la filtración del anteproyecto de Ley de Gobierno preparado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, han abierto en este país varios debates que, en mi opinión, deben considerarse diversas especies del mismo género.

Dichos debates pueden agruparse en torno a dos cuestiones básicas de las cuales sólo la última será objeto de análisis en las páginas que siguen. *En primer lugar*, la vuelta del juez Garzón a la Audiencia Nacional y la

consiguiente reapertura del “caso Marey” (1), provoca un enfrentamiento entre el poder judicial y el poder ejecutivo que se analiza principalmente desde dos posiciones. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la discusión se produce en torno a la regulación de la situación de “servicios especiales”, para los miembros de la carrera judicial, regulada por los artículos 351 a 353 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Según estos artículos, dicha situación no es distinta de la regulada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, para la generalidad de los funcionarios públicos (2). Desde el punto de vista ético-político, la vuelta de Garzón a la Audiencia Nacional y, posteriormente, la renuncia de otro juez a su escaño parlamentario, provocan una fuerte polémica sobre la conveniencia de la participación de los jueces en política, tanto en calidad de diputados, como de altos cargos del Gobierno, y sobre la figura de los independientes en política (3).

*En segundo lugar*, la detención del ex-Director General de la Guardia Civil y su posterior declaración como testigo en el sumario del “caso GAL” a instancias del juez Garzón el día 9 de marzo, llevan al primero a presentar varias denuncias contra miembros y ex-miembros del Gobierno, diputados y altos cargos. Dichas denuncias provocan la petición de un informe del juez Garzón al fiscal de la Audiencia sobre su competencia en el caso, ya que varias de las personas denunciadas por Roldán gozan de fuero. Remitido el informe del fiscal a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, éste resuelve en un auto que Vera no es miembro del Gobierno y, por tanto, no disfruta de la condición de aforado, por lo que la instrucción de su caso y posterior enjuiciamiento siguen siendo competencia de la Audiencia Nacional (4). De todo este complejo

- 
- (1) Recordemos que la reapertura del sumario genérico del “caso GAL” (proceso 1/88), también conocido como “caso Amedo”, no se produce hasta el 1 de marzo de este año y que la fusión de ambos sumarios en uno sólo no tiene lugar hasta el día 23 del mismo mes.
  - (2) El profesor Pérez Royo se ha pronunciado sobre esta cuestión, en el sentido de considerar inconstitucionales los artículos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial a los que se ha hecho referencia. Cfr. Javier Pérez Royo, “Servicios especiales en la carrera judicial: sobre la anticonstitucionalidad de los artículos 351 a 353 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”, en *La Ley*, N.º 3727, de 1 de marzo de 1995, pp. 1-3.
  - (3) Ilustran este debate las opiniones mantenidas, entre otros, por el eurodiputado José María Mendiluce (véase, *EL PAIS* del 23 de febrero de este año) o el juez en servicios especiales en el Gabinete Técnico del Defensor del Pueblo, Alfonso J. Villagómez Cebrián (véase *EL PAIS* del 11 de marzo).
  - (4) Recordemos que, además, el Tribunal Supremo decide tramitar la denuncia de Roldán relativa al llamado *Informe Crillón*, mientras que envía la que se refiere al uso irregular de

problema de competencias, jueces y juzgados, surge otra polémica que la filtración del anteproyecto de Ley de Gobierno sólo viene a complicar. Dicha polémica, más allá de la oportunidad política de la tramitación del anteproyecto, se centra en la consideración de cuáles hayan de ser los límites del Gobierno, respecto a aquellos que determinan la actuación de la Administración Pública. Y es aquí, precisamente, cuando, volviendo al comienzo de mi exposición, es necesario preguntarse dónde empiezan y dónde terminan sus respectivas funciones. Sin embargo, y antes de entrar en la cuestión tal y como se ha planteado en nuestro país en los últimos meses, es necesario hacer alguna reflexión sobre la misma desde una perspectiva más científica y menos coyuntural de lo que el propio ritmo de los acontecimientos ha sugerido.

El problema de la separación entre Política y Administración, en el que podrían enmarcarse los dos debates a los que acabo de hacer alusión, se plantea por primera vez en el ámbito de la Ciencia Política norteamericana. En este contexto es en el que aparecen, a principios de los años 70, una serie de estudios que, contando con una importante base empírica, analizan una cuestión de la que, en términos más especulativos, ya se venía hablando desde finales del siglo pasado (5). Desde entonces, el punto de partida de casi todos estos análisis han sido los estudios weberianos sobre la burocracia, entendida como la forma de organización del Estado moderno, y de las características del funcionario y el político diferenciados en virtud de los distintos tipos de responsabilidad que tiene cada uno (6). Esto significa, y este es un primer dato para la reflexión, que el problema de la separación entre Política y Administración aparece desde un primer momento ligado al tema de las responsabilidades que se desprenden de la pertenencia a una u otra esfera de actuación, bien como político, bien como funcionario.

El planteamiento del tema se modifica sensiblemente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la aparición y desarrollo del moderno

---

fondos reservados a los juzgados de la Plaza de Castilla, en donde ya se instruyen el "caso Roldán" y la denuncia formulada por el Partido Popular sobre el mismo asunto.

- (5) Véase Wilson, W. (1887), "The Study of Administration" en *Political Science Quarterly* nº2, y Goodnow, Frank J. (1900), *Politics and Administration*, Macmillan, Nueva York.
- (6) Véase Weber, M. (edición de Joaquín Abellán, 1985), *Escritos Políticos*, Alianza, Madrid.

Estado de Bienestar hacen imposible seguir manteniendo la ficción según la cual los políticos “hacen política” y los funcionarios “obedecen” las directrices que les llegan desde niveles estrictamente políticos. El crecimiento de las administraciones públicas occidentales obliga a plantear esta discusión desde un nuevo punto de partida, según el cual comienza a considerarse a ambos actores como participantes activos en los procesos de toma de decisiones políticas en las modernas sociedades occidentales. Por tanto, el problema sigue abierto y, después de traspasar la frontera americana, llega a Europa donde es recogido con muy distintos matices, en virtud de los diversos sistemas de función pública existentes en los diferentes países (7). Como señalaba más arriba, el punto culminante de este debate se produce en los años 70 cuando, por primera vez y como resultado de un estudio basado en entrevistas realizadas a políticos y altos funcionarios de siete países occidentales (8), se plantea la posibilidad de que el burócrata clásico haya desaparecido, para dejar paso a lo que los investigadores llamaron *political bureaucrat*, definido como aquel alto funcionario que, lejos de seguir las órdenes de sus superiores políticos sin aportar al proceso más que sus recursos tradicionales (*expertise*, permanencia en el puesto, etc...), parece mucho más sensibilizado con los aspectos políticos que necesariamente encierra la elaboración de cualquier programa público de actuación. Es, en la terminología empleada por la bibliografía especializada y de difícil traducción al castellano, “*a problem and program-oriented bureaucrat*”.

Lo que ahora interesa destacar respecto a este estudio, y a los otros muchos que le siguieron y a los que, por razones de espacio, es imposible hacer referencia, es que la aparición de este nuevo tipo de alto funcionario se produce en todos los países occidentales analizados, si bien a distintos ritmos, independientemente del sistema de función pública establecido por

- 
- (7) Hemos de recordar aquí que el debate en Estados Unidos está profundamente condicionado por la estructura constitucional de la burocracia americana y por la hostilidad que los políticos y ciudadanos de este país sienten hacia dicha estructura, a la que sistemáticamente enfrentan con la democracia como sistema político en el que prima la responsabilidad de los cargos elegidos ante las instituciones representativas. En este sentido, vease Kaufman, H. (1981) “Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic” en *Public Administration*, Vol.41.
- (8) Las primeras conclusiones de este estudio aparecen en Putnam, Robert D. (1973) “The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report”, en *British Journal of Political Science*, Vol.3.

sus respectivas constituciones. Así, el problema de la relación entre Política y Administración aparece definitivamente planteado a principios de los años 80 en la Ciencia Política occidental, incluyendo Japón, como uno de los temas más importantes a la hora de estudiar las modernas administraciones y, sobre todo, los grupos humanos que las integran.

Mientras todo esto ocurría fuera de España, la situación política de nuestro país no permitía a los científicos sociales hacerse las mismas preguntas que las que se hacían sus colegas extranjeros. Como es bien sabido, el estudio de las administraciones públicas en España ha estado tradicionalmente dominado por el Derecho Administrativo y, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno, los análisis sobre funcionarios han estado presididos, durante largo tiempo, por investigaciones de tipo jurídico. Esto no significa, sin embargo, que el problema no se planteara en algún momento en nuestro país en los términos sugeridos por las investigaciones a las que me he referido más arriba (9). Sin embargo sólo ahora, tras la aparición de numerosos escandalos políticos, parece abrirse un debate que, como hemos visto, lleva abierto muchos años fuera de nuestras fronteras y que, ni siquiera durante la transición a la democracia, se planteó como posible objeto de estudio. Por consiguiente, creo que es en este contexto teórico en el que hay que enmarcar la polémica surgida en torno a la consideración de los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno en el sentido de considerar el asunto, no como un problema aislado, sino en el marco de lo que la democracia española quiera o pueda considerar como los niveles políticos y los niveles administrativos de su sistema. Asuntos tan importantes como la posible reforma de nuestra estructura de función pública dependen, entre otras cosas, de tomar alguna posición a este respecto (10).

---

(9) Véase Fábregas del Pilar, Jose M. (1932) *Políticos y Funcionarios* Ed. Reus. Madrid. En esta obra, escrita por un funcionario, se plantea exactamente la cuestión de la ocupación de cargos políticos por altos funcionarios y, por ende, la de la separación entre Política y Administración durante la Segunda República.

(10) Desde la "Civil Service Reform Act" de 1978 hasta uno de los últimos informes de la "National Commission on the Public Service" creada en 1987 en Estados Unidos, pasando por las recomendaciones de los distintos Comités y Grupos de Trabajo constituidos en el Reino Unido para aconsejar sobre las diferentes reorganizaciones que han tenido lugar en este último país en materia de Gobierno Local, el problema de la relación entre políticos y funcionarios y, por tanto, de los límites entre Política y Administración, cualquiera que sea

Después de situarnos en el contexto de los hechos y en el de las teorías, volvamos a retomar el hilo de la argumentación, centrándonos ya en el debate abierto en España como consecuencia de los últimos acontecimientos políticos.

Sostenía al principio de estas páginas que señalar dónde termina la Política y dónde empieza la Administración no parece ser cuestión baladí. En este sentido, decir, por ejemplo, que un Secretario de Estado no es Gobierno significa asegurar que es Administración (¿qué otra cosa podría ser sino?). Y una afirmación como esta tiene importantes repercusiones desde varios puntos de vista, aunque quizás, en este momento, el más relevante de todos ellos sea el que se refiere a uno de los pilares sobre los que se asienta en Estado de Derecho, tal y como lo conocemos desde las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII. Decir que un Secretario de Estado no es Gobierno significa, entre otras cosas, sustraer sus actuaciones de uno de los principios que, junto con la separación de poderes, la exigencia de legalidad en la actuación de la Administración y la garantía de los derechos individuales, conforman la doctrina liberal del Estado de Derecho. Me estoy refiriendo al principio de responsabilidad política, como técnica específica de control de los distintos detentadores del poder en las modernas democracias occidentales.

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de la “responsabilidad política” y, precisamente por esto, en no pocas ocasiones se ha olvidado lo que realmente significa este término. Bastante gente, y no pocos medios, confunden responsabilidad política con el hecho de que un político pague sus culpas por las fechorías cometidas estando al frente de cualquier órgano de gobierno. Y las pague, a poder ser, en la cárcel. Pero la responsabilidad política nada tiene que ver con esto y, por tanto, nada tiene que ver con la responsabilidad penal. Mientras que la primera es una técnica constitucional de la que se dota el pueblo soberano en su Carta Magna para evitar los abusos de poder, la segunda se aplica como resultado de cometer actos ilegales y,

---

el nivel en el que aquella relación se produce, se ha planteado como una de las cuestiones de más relevancia a la hora de determinar, tanto las posibles reformas de sus sistemas de empleo público, como la de sus respectivas estructuras administrativas.

por tanto, aparece como una forma de controlar (11) y, en su caso, de penalizar las conductas una vez cometido el presunto acto delictivo. En definitiva, todos los ciudadanos podemos ser responsables penalmente pero sólo algunos pueden responder políticamente. Todos los ciudadanos sabemos que infringir la ley puede llevarnos a la cárcel, pero sólo algunos tienen que saber que el ejercicio de un cargo público implica el conocimiento de los medios de los que disponen los otros poderes del Estado - cualesquiera que, en cada caso, sean "los otros"-, para realizar el control de sus actuaciones políticas. ¿Para qué sirve, entonces, la responsabilidad política? Para que aquellos que ocupan posiciones de poder sepan que no pueden extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. Nada más y nada menos. Sólo si dichas extralimitaciones son algo más que un error político, se hace necesaria la intervención de los tribunales. Y últimamente alguien ha difundido en este país, entre buena parte de la clase política, que los errores políticos no existen.

La responsabilidad política se institucionaliza en diversos instrumentos como son la moción de censura, el voto de confianza o la disolución del Parlamento por parte del gobierno y, por tanto, la dimisión de éste. En consecuencia, en una democracia que funciona normalmente el ejercicio de la responsabilidad política no tiene por qué significar la desaparición de la escena pública de aquel que la ejerce, sobre todo si es el gobierno, sino simplemente su tránsito pacífico y no conflictivo hacia otra situación, bien de oposición, bien de nuevo gobierno. Claro que el mismo principio se aplica a la oposición, encargada de controlar, en el Parlamento, al gobierno de turno. La oposición, por el hecho de serlo, no está exenta de ejercer su responsabilidad política presentando, por ejemplo, una moción de censura al gobierno. El principio de responsabilidad política es una posibilidad que ofrece la Constitución no sólo al ejecutivo, sino también al legislativo a través, precisamente, de la figura de la moción de censura. Por tanto, tan responsables - o irresponsables - pueden ser los grupos políticos que gobiernan como los grupos políticos que están en la oposición.

---

(11) Una brillante interpretación de la teoría de la constitución desde el punto de vista de los controles entre los distintos detentadores del poder y de la posición del poder judicial dentro del sistema de controles, se encuentra en Loewenstein, K. (1982), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.

Una vez definido el concepto de responsabilidad política al que me estoy refiriendo, volvamos al tema principal que ocupa esta reflexión, la separación entre Política y Administración. Lo primero que se le ocurre a cualquiera que viva en una democracia constitucional es acudir a las leyes para comprobar si existe alguna posibilidad de aclarar la situación desde la perspectiva que nos ofrece la legislación vigente. En este sentido hay que decir que dicha legislación no ayuda demasiado. El antiguo Decreto de 26 de julio de 1957 por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, consideraba como órganos superiores de la Administración del Estado al Jefe del Estado, que obviamente deja de serlo desde la aprobación de la Constitución de 1978, al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas, al Presidente del Gobierno y a los Ministros (art.1). Nada se dice, por tanto, del carácter político además de administrativo, de alguno de estos órganos. Recordemos que, por definición, cualquier régimen autoritario es la negación del pluralismo político y, por tanto, de la política considerada como discusión de diferentes ideas que no sean las que emanan del grupo social y/o político dominante con su líder al frente. La aprobación de la Constitución y la instauración de un régimen político democrático necesariamente exige alguna referencia a los límites entre la Administración y la Política. Así, según el tenor literal del artículo 97 de la Constitución, “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y militar y la defensa del Estado...”. Una primera interpretación de este artículo de la Constitución apunta a considerar la doble naturaleza del Gobierno - cualesquiera que sean sus miembros-, al que se reconoce, por un lado, su carácter político y, por el otro, su calidad de jefe de la Administración civil y militar (12).

Ya sabemos, por tanto, que el Gobierno -insisto, sean cuales sean sus miembros-, es un órgano político y también un órgano de la Administración del Estado. Así, parece que la siguiente cuestión no es otra que preguntarse quién o quienes son los miembros de este órgano de doble naturaleza que es el gobierno. Si volvemos a la Constitución, ésta sostiene en su artículo 98 que, “el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su

---

(12) Sobre la situación constitucional del Gobierno, véase Pérez Royo, J. (1994), *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, págs. 515-545.

caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley". Vayamos, pues, a la ley. La Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, no hace ninguna referencia al Gobierno y se limita a enumerar como órganos superiores de los Departamentos ministeriales a los ministros, los secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario. Por su parte, la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su afán modernizador y de establecimiento de las bases de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, "olvida" cualquier referencia a quienes sean los componentes de los órganos de la Administración Central, Autonómica o Local. Respecto a la primera, que es la que nos interesa en este momento, la única luz en medio de tanta tiniebla es, si acaso, la que vierte el art. 3.3 de la Ley, según el cual, "bajo la dirección del Gobierno de la Nación, (...), la actuación de la Administración Pública (...) se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico". En definitiva, poca luz para tanta tiniebla. Seguimos, por tanto, sin saber quien compone el Gobierno de la Nación respecto a quienes componen los órganos superiores de la Administración Pública.

Pero quien hace una ley que deja abiertos interrogantes, deja abierta la posibilidad de interpretar su tenor literal. Así, por ejemplo, la disposición derogatoria que se refiere expresamente al antiguo Decreto de 26 de julio de 1957 por el que se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no hace alusión alguna al artículo 2º de la misma que, como acabamos de ver, definía los órganos superiores de la Administración del Estado, ni tampoco a la Ley 10/1983 de Organización de la Administración Central del Estado que en su artículo 8º enumeraba los órganos superiores de los Departamentos Ministeriales. Claro que lo que sí hace la nueva Ley de Régimen Jurídico en su exposición de motivos es asegurar que, "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la *responsabilidad política del Gobierno correspondiente*, en cuanto que es responsable de dirigirla (la negrita es mía) (13).

---

(13) Respecto a la responsabilidad política del Gobierno, el profesor Pérez Royo sostiene que, "Desde la perspectiva de la responsabilidad parlamentaria no existe nada más que el

De todo esto se desprenden dos conclusiones muy claras. En primer lugar, si los Secretarios de Estado y los Subsecretarios y asimilados - por no decir algunos Directores Generales - *no son Gobierno* (14), éste responde por ellos políticamente, con lo que esto significa en el sentido de asumir sus actuaciones o, en su caso, el desconocimiento de las mismas. Si los Secretarios de Estado y los Subsecretarios y asimilados *son Gobierno*, son Política, la responsabilidad directa de los mismos es evidente. Si, como a mí me parece, Secretarios de Estado y Subsecretarios y asimilados son Política y Administración, por desempeñar una función de doble naturaleza y por el necesario carácter híbrido de su comportamiento - frente a sus funcionarios

---

Presidente del Gobierno, porque únicamente a él se le dio la confianza por parte de la Cámara". Perez Royo, J. (1994), Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, pág. 523. Esta interpretación de la posición constitucional del Gobierno y de su Presidente tiene, obviamente, importantes repercusiones desde el punto de vista de la exigencia de responsabilidades políticas al Gobierno.

- (14) Como es conocido esta es la tesis mantenida por el Tribunal Supremo en el auto de 25 de enero en Causa Especial 160/95 que resuelve, en sentido negativo, sobre la condición de Rafael Vera como miembro del Gobierno. No es objeto de este análisis hacer un comentario de dicha resolución, ni persona indicada para hacerlo quien escribe estas páginas, sobre todo por lo que se refiere a los problemas de competencia procesal para juzgar responsabilidades criminales. Sin embargo, si es necesario recordar que el Tribunal Supremo se manifiesta en esta causa en contra de la doctrina que el mismo había sentado en los autos de 21 de marzo y 25 de octubre de 1984, si bien algunas resoluciones posteriores ya habían expuesto su cambio de opinión al respecto. En este sentido, son tres las normas jurídicas en las que se apoya el Tribunal para fundamentar su argumentación. *En primer lugar*, que la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, no considera a los Secretarios de Estado miembros del Gobierno, no tanto por la regulación del artículo 8-1, cuanto por la del artículo 4 de la misma, según el cual, "el Presidente, Vicepresidente y los Ministerios se reunirán en Consejo de Ministros o en Comisión Delegada del Gobierno". De esto se deduce que el Tribunal Supremo identifica, como el mismo reconoce en los razonamientos jurídicos del auto, que sólo es Gobierno "el conjunto de los Ministros de un Estado". *En segundo lugar*, el Tribunal entiende que de ninguno de los Reglamentos de las Cámaras del Parlamento español se deduce la condición de miembro del Gobierno de los Secretarios de Estado, condición reservada a los ocupantes de los llamados "bancos azules". *Por último*, el Tribunal Supremo utiliza el Decreto de 4 de julio de 1977, que reestructura determinados órganos de la Administración Central del Estado, para hacer una correspondencia entre el rango de la norma de nombramiento de los altos cargos y su condición de miembros del Gobierno, entendiendo que los Secretarios de Estado, por el hecho de ser nombrados por Decreto acordado en Consejo de Ministros y no por el Rey, no son miembros del Gobierno. Además el mismo Tribunal, apuntando la posibilidad de considerar su primera doctrina sobre este tema, incide en la idea de que, aún si se considerase a los Secretarios de Estado miembros del Gobierno, la condición de aforado se perdería con el cese en el cargo ya que, según el tenor literal del auto, "el fuero fenecía con el cargo".

cuando no lo sean ellos mismos, por un lado, y frente al partido al que pertenecen o al que deben su confianza, por el otro -, la responsabilidad no hace sino multiplicarse por dos.

Por estas razones que acabo de apuntar, la posibilidad de ampliar el estatuto de miembro del Gobierno a los Secretarios de Estado tiene mucha más trascendencia de la que se ha querido atribuir al hecho desde el punto de vista de la oportunidad política de la presentación/filtración del anteproyecto de la Ley de Gobierno y del de los órganos competentes para juzgar a aquellos, en el caso de cometer un acto presuntamente ilegal. *En primer lugar*, la necesidad de definir la composición del Gobierno no es de menor importancia, puesto que dicha regulación no haría sino responder al mandato que la Constitución hace en su artículo 98.1. *En segundo lugar*, la consideración de los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno no haría sino formalizar una situación que, *de facto*, ya es una tradición en el nombramiento de los altos cargos de la Administración Central del Estado. Me refiero al hecho de que, desde el momento en que los altos cargos de los Ministerios son puestos de confianza política y no de libre designación entre funcionarios, es decir, desde el momento en que sus ocupantes reciben su legitimidad del gobierno y no del mérito y capacidad mostrado en las correspondientes pruebas objetivas, no cabe esperar que su actuación responda a otros criterios que no sean los exclusivamente políticos. Entonces, ¿por qué excusar a los Secretarios de Estado de responder políticamente ante el Parlamento en su calidad de miembros del Gobierno? ¿Cual es el problema, más allá de la coyuntura actual, de que respondan penalmente ante el Tribunal Supremo y no ante la Audiencia Nacional?

Como señalo unas páginas más arriba, la delimitación de las esferas política y administrativa no es un asunto de menor importancia a la hora de considerar cualquier reforma de la actual composición del Gobierno y, por extensión, de nuestro sistema de función pública (parece evidente que cuanto más se amplie el Gobierno, más se reduce la Administración). Si los Subsecretarios, los Directores Generales, y todos aquellos que reciben sus nombramientos en virtud de la confianza política no son Gobierno, y aunque, como hemos visto, éste responda por ellos, ¿no será que debemos replantearnos el sistema de nombramiento de los altos cargos de la Administración del Estado e, indirectamente, reflexionar sobre el problema

de la politización de la Administración Pública española? Ejemplos no faltan en los que la profesionalización de la Administración llega a los escalones superiores de la misma, dejando la esfera de la Política reducida al nivel del Ministro y del de sus más directos colaboradores (15). Aunque, y esto sería objeto de otro estudio, los límites entre la Política y la Administración no siempre atienden a cuestiones estrictamente formales.

---

(15) Recordemos que, por ejemplo, en el Reino Unido los únicos "puestos vacantes" tras unas elecciones generales son, precisamente, los de Ministro.