

LA FIGURA DEL SECRETARIO GENERAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Jordi Matas Dalmases

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
de la Universidad de Barcelona

Introducción

Los cargos de designación política de la Administración catalana, que están muy lejos de la elección directa de los electores (electores —diputados— presidente de la Generalidad —consejeros— altos cargos de la Administración), son personas con un gran poder de decisión política, y suelen ser unos grandes desconocidos de la sociedad que administran. En general, tiene más poder de decisión política un alto cargo de la Administración catalana (secretario general o director general) que un diputado en el Parlamento de Cataluña. El diputado acostumbra a ser un instrumento y el alto cargo político de la Administración, un decisor.

Por ello me ha interesado iniciar unos breves comentarios sobre los altos cargos políticos de la Administración y, más concretamente, sobre una de las figuras aún más desconocidas que hallamos entre estos cargos: la del secretario general. Muchos ciudadanos conocen a las personas que están en lo más alto de los diversos departamentos: los consejeros; muchos menos conocen a las personas que están en lo más alto de las diversas divisiones sectoriales que hay en los departamentos: los directores generales; y muy pocos conocen a los secretarios generales, que jerárquicamente se sitúan entre los primeros y los segundos, siendo unas piezas muy importantes dentro de la Administración catalana. La figura del secretario general está escasamente definida, considerando los pocos que la conocen que posee un perfil claramente técnico. Desde mi punto de vista, sin embargo, los secretarios generales poseen un perfil fundamentalmente político. Su función, a menudo infravalorada, tiene una importancia capital, no sólo para al funcionamiento técnico de los distintos departamentos administrativos sino también para el proceso de decisión política.

En primer lugar, será preciso observar cuál es el perfil que otorga la ley a los secretarios generales, es decir, cuál es el perfil que deberían tener, y, en segundo lugar, intentaré descubrir cuál es el perfil que realmente poseen, si se aparta mucho o poco del anterior. Para estudiar el primer aspecto, me basaré en las principales leyes reguladoras de esta figura, para ver qué categoría tiene otorgada, qué lugar dentro de la jerarquía le es asignado y qué funciones le son encargadas; y para estudiar el segundo, me basaré en la observación personal y en las más de ciento cincuenta horas de entrevista mantenidas con secretarios generales y directores generales de la Administración catalana para la elaboración de un estudio más ambicioso sobre los altos cargos.

Con el presente trabajo tan sólo pretendo apuntar unas breves impresiones sobre la figura del secretario general de la Administración catalana, más allá de un enfoque

puramente jurídico, pero partiendo de esta visión. Así pues, no pretendo analizarla exhaustivamente, lo cual requeriría probablemente un análisis comparado, sino tan sólo establecer unas pautas de razonamiento para, por una parte, desterrar la idea de que el cargo de secretario general es un cargo técnico y, por la otra, descubrir o enfatizar la gran importancia de la figura del secretario general.

1. La regulación de la figura del secretario general

Existen dos leyes que cabe destacar de la regulación de la figura del secretario general: la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad; y, sobre todo, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

El objetivo de la primera consiste en desarrollar el art. 9.1 del Estatuto y, por tanto, determinar las instituciones de autogobierno de Cataluña. En el título III, del Consejo Ejecutivo o Gobierno, hallamos el capítulo V, que hace referencia a la organización de las consejerías o departamentos y donde se dibujan las principales líneas organizativas de la Administración catalana. En primer lugar, establece que el Gobierno se organiza en consejerías o departamentos, siendo éstos los integrantes de la Administración de la Generalidad (art. 79.1). En cuanto al número de consejerías o departamentos, se establecerá mediante una ley, dejándose al Gobierno la posibilidad de agrupar, dividir o suprimir departamentos, atendiendo al principio de economía del gasto público o al de mejora de la eficacia de los servicios (art. 79.2). A continuación la Ley se centra en la organización interna de cada departamento (art. 80): en lo más alto del departamento, debe haber un consejero y, además, cada departamento debe tener una secretaría general y estructurarse en servicios, agrupables en direcciones generales. Por último, añade que la estructura interna de cada departamento se fijará por medio de un decreto y, por tanto, el encargado de fijarla es el Gobierno (art. 81). Así pues, en cada uno de los distintos departamentos de la Administración catalana existe, preceptivamente, un secretario general, aunque la Ley 3/1982 no especifica cuál es su situación jerárquica dentro del departamento ni cuáles son sus funciones.

Más importante para la regulación de la figura del secretario general es la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. De los principios generales establecidos en esta Ley nos interesa, sobre todo, el del art. 5: «1. Los órganos superiores de la Administración de la Generalidad son el Presidente, el Gobierno y los Consejeros. 2. Los órganos superiores de la Administración de la Generalidad se rigen por la presente Ley, por las disposiciones contenidas en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, y por las demás disposiciones que específicamente los regulen. 3. Son altos cargos de la Administración de la Generalidad los Secretarios Generales y los Directores Generales». Antes de entrar a señalar cuáles son los diversos órganos de la Administración catalana, la Ley prefiere delimitar aquellos que están situados en la cúpula de la pirámide administrativa y otorgarles una categoría específica: la de órgano superior y la de alto cargo, que es la que otorga a los secretarios generales, junto con los directores generales.

En el Proyecto de ley, publicado en el *Boletín del Parlamento de Cataluña* (núm. 20, de 8 de noviembre de 1988), el mismo artículo aparecía redactado del siguiente modo: «1. Los órganos superiores de la Administración de la Generalidad son el Presidente, el Consejo Ejecutivo, los Consejeros. 2. Los órganos superiores de la Administración de la Generalidad se rigen por la presente Ley, por las disposiciones contenidas en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, y por las demás disposiciones que específicamente los regulen». Faltaba, pues, el tercer apartado, que hace referencia precisamente a la categoría de los altos cargos. A esta redacción del Proyecto de ley se presentaron dos enmiendas que nos interesa destacar. En primer lugar, el grupo parlamentario socialista enmendó el primer apartado del artículo, al que quería añadir: «los Consejeros, los órganos unipersonales con rango jerárquico asimilado a Consejeros y los Secretarios Generales de los Departamentos y las Comisiones de Gobierno». Así pues, querían omitir a los directores generales y equiparar a los secretarios generales con los consejeros, como hace la Ley 10/1983, de organización de la Administración central del Estado,¹ lo cual habría supuesto una potenciación seguramente excesiva de estos últimos dentro de la estructura departamental. Esta enmienda no fue adoptada por la Ponencia² y, más adelante, en el debate parlamentario, fue retirada debido a la aceptación de otra enmienda propuesta por Iniciativa per Catalunya. Es precisamente esta segunda enmienda la otra que nos interesa destacar. Lo que pretendía era, básicamente, añadir un nuevo apartado, el tercero, al artículo, con el siguiente contenido: «3. Son altos cargos de la Administración de la Generalidad los secretarios generales y los directores generales». Según los representantes de este grupo parlamentario, era preciso dar a los secretarios generales y directores generales una clasificación dentro de los órganos de la Administración, ya que la Ley no lo estipulaba. Además, a diferencia del grupo parlamentario socialista, consideraban que los secretarios generales y los directores generales debían tener una clasificación distinta de la de los consejeros —órganos superiores—, y también diferente de la de otros cargos inferiores de la Administración —subdirectores generales, jefes de servicio, jefes de sección y jefes de negociado—. La ponencia recomendó la adopción de dicha enmienda, que fue aceptada por todos los grupos parlamentarios.

Después de fijar cuáles son los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad, la Ley 13/1989, en el art. 11, dibuja su estructura interna. En la cima de cada departamento, como queda recogido en la Ley 3/1982, hay un consejero y, por debajo suyo, una secretaría general (excepcionalmente, los departamentos también pueden crear una secretaría general adjunta)³ y las direcciones generales que sean

1. Así, el art. 8.1. de dicha Ley dice: «Son órganos superiores de los departamentos ministeriales: los Ministros, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario».

2. La Ponencia de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, nombrada el día 1 de marzo de 1989, estaba formada por los siguientes diputados: Jaume Camps, del grupo parlamentario de Convergència i Unió; Luis Andrés García Sáez, del grupo socialista; Manuel Ferran Bauzá, del grupo parlamentario popular; Rafael Ribó, del grupo parlamentario de Iniciativa per Catalunya; Josep Lluís Carod-Rovira, del grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya, y Javier Latorre, del grupo mixto.

3. En un principio, sólo se creó una secretaría general adjunta en el Departamento de Presidencia. Posteriormente, la Ley 2/1992, de 7 de julio, de modificación de la Ley 13/1989, ha limitado la creación de secretarías generales adjuntas al Departamento de Presidencia, aunque el Gobierno puede crear, en el

precisas. La creación, modificación, supresión, agrupación, división y cambio de denominación de las direcciones generales⁴ debe realizarse, tal como prescribe el art. 11.3, por decreto del Gobierno de Cataluña,⁵ y, finalmente, la Ley también prevé que pueda crearse una dirección de servicios, con rango de dirección general, en los departamentos donde sea preciso, de acuerdo con el volumen de gestión o la complejidad de la misma.⁶ Aunque quien legalmente nombra y separa los altos cargos es el Gobierno, como establece el art. 71.g de la Ley 3/1982, cada consejero tiene la atribución de proponer al Gobierno el nombramiento y cese de los altos cargos de su departamento (art. 12.e de la Ley 13/1989). Son los consejeros, por tanto, los que forman su equipo.

La Ley considera a los secretarios generales como la segunda autoridad dentro del departamento (art. 13). Están situados, pues, por debajo del consejero y por encima de los directores generales. Dentro de cualquier Administración, la jerarquía es un elemento importante, ya que de ello no sólo depende la negociación cotidiana, sino simplemente la comunicación intradepartamental e interdepartamental entre determinados cargos. La Administración de la Generalidad de Cataluña no es, en este caso, una excepción, y a algunos cargos se les ha otorgado un determinado rango para poder comunicarse horizontalmente con los consejeros, secretarios generales o directores generales. Así, podemos citar dos ejemplos para cada rango: los dos comisionados creados en 1992 — el comisionado para Actuaciones Exteriores y el comisionado para Universidades e Investigación —⁷ tienen rango de consejero;⁸ el director general de la Función Pública y el vicepresidente ejecutivo del Comité Asesor para el Estudio de la

seno de un departamento, secretarías sectoriales, con rango orgánico de secretaría general, si la especificidad o complejidad técnica u organizativa de un ámbito material determinado lo requiere.

4. La Ley 2/1992, de 7 de julio, añade también la secretaría general adjunta y las secretarías sectoriales.

5. Este apartado fue añadido a partir de una enmienda del PSC.

6. Esta nueva figura fue motivo de discusión, ya que algunos grupos parlamentarios consideraban que era difícil de justificar y que sólo serviría para aumentar el número de altos cargos y la burocratización de la Administración.

7. El comisionado para Actuaciones Exteriores fue creado por el Decreto 190/1992, de 14 de septiembre, y el comisionado para Universidades e Investigación por el Decreto 318/1992, de 28 de diciembre.

8. El art. 10 de la Ley 13/1989 dice que «excepcionalmente, el Gobierno puede nombrar comisionados, con la categoría de alto cargo (excepto si se trata de consejeros del mismo Gobierno), a los que debe asignarse un ámbito de actuación específico». La redacción del proyecto de ley era diferente, ya que otorgaba a todos los comisionados rango de consejero. En un principio, el grupo socialista, el de Iniciativa per Catalunya y el mixto se oponían a dicha redacción. Concretamente, el grupo de Iniciativa per Catalunya pidió que se rebajara el rango al de alto cargo y que se reservara el rango de consejero solamente a los titulares de los departamentos, como se establece en el citado artículo. Finalmente, la Ley 2/1992, de 7 de julio, ha modificado el art. 10 de la Ley 13/1989, y lo ha dejado redactado del siguiente modo:

«1. Excepcionalmente, el Gobierno puede nombrar comisionados, a los que debe asignar un ámbito de actuación específico. Este ámbito de actuación debe configurarse para la atribución específica y parcial del ejercicio de las competencias administrativas establecidas en los art. 12, 13 y 14.

»En cualquier caso, los comisionados actúan bajo la dirección superior del titular del departamento al que están adscritos y dependen del secretario general en las funciones de éste que no les hayan sido atribuidas.

»El mandato de los comisionados es el de la legislatura, sin perjuicio de su eventual renovación por el gobierno si persisten las causas que motivaron su nombramiento.

»2. Los comisionados asisten a las reuniones del Gobierno cuando se les convoca especialmente para informar del desarrollo de las funciones que tienen encomendadas.»

Organización de la Administración de la Generalidad tienen rango de secretario general;⁹ los directores de servicios —como, por ejemplo, el de Gobernación, que sorprendentemente es el único que existe en la actualidad— y los diversos directores de área del Servicio Catalán de la Salud poseen el rango de directores generales.¹⁰ Las funciones asignadas a estos cargos explican, en principio, el rango que se les ha otorgado. Así, el comisionado para Actuaciones Exteriores es el encargado, entre otras cosas,¹¹ de coordinar e impulsar la actuación de la Generalidad en su proyección exterior y, a tal efecto, los departamentos de la Generalidad deben informar al comisionado de sus proyectos y actuaciones. En lo referente al director general de la Función Pública, podemos observar que las funciones que tiene asignadas le obligan a relacionarse con frecuencia con secretarios generales: elaborar disposiciones generales en materia de función pública; gestionar el Registro General de Personal; programar efectivos de la Administración de la Generalidad y proponer las correspondientes convocatorias de pruebas de selección; y, también, si procede, realizar una provisión de puestos de trabajo generales, dar apoyo técnico y asesoramiento en materia de función pública a los departamentos y organismos de la Generalidad, etc.¹² Lo mismo ocurre con el vicepresidente ejecutivo del Comité Asesor, que se encarga básicamente de estudiar las distintas técnicas administrativas de organización y de elaborar y ejecutar las propuestas de organización de la Administración de la Generalidad.¹³ Además, asisten al Pleno del Comité Asesor todos los secretarios generales de los departamentos y tres directores generales con competencias horizontales: el director general del Gabinete Jurídico Central, el director general de la Función Pública y el director del Centro Informático de la Generalidad, además del director de la Escuela de Administración Pública.¹⁴ Finalmente, los directores de servicio y los directores de área del Servicio Catalán de la Salud también tienen una relación constante con directores generales, lo cual hace completamente necesario equipararlos con dicho rango.

Un caso especial es el secretario general de la Presidencia, que, si bien tiene rango de secretario general, actúa como un consejero, ya que dirige el Departamento de la Presidencia y asiste a las reuniones semanales del Consejo Ejecutivo;¹⁵ en cambio, pocas veces asiste a las reuniones del Consejo Técnico, reunión semanal de los secreta-

9. En cuanto al rango de secretario general que posee el director general de la Función Pública, así lo dispone el art. 12.2 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad. En lo relativo a la vicepresidencia del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalidad, si bien no lo prevé el Decreto 23/1986, de 30 de enero, de creación del Comité Asesor, sí lo hallamos en el art. 1.2 del Decreto 69/1989, de 4 de abril, que modifica el anterior y que asigna a dicho cargo la categoría de secretario general.

10. El art. 11.4 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración, es el que otorga rango de director general a los directores de servicios.

11. Las funciones asignadas al comisionado para Actuaciones Exteriores las hallamos en el mencionado Decreto 190/1992, de 14 de septiembre, por el que se creó dicho cargo.

12. Éstas son, entre otras, las funciones que hallamos en el art. 12.1 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

13. Éstas son las funciones que hallamos en el art. 2 del Decreto 23/1986, de 30 de enero, por el que se creó el Consejo Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalidad (DOGC núm. 651, pág. 491).

14. Este último fue añadido en el Decreto 69/1989, de 4 de abril, de modificación del art. 3 del Decreto 23/1986, de 30 de enero, por el que se creó el Comité Asesor.

15. Así lo establecen el Decreto 108/1982, de 12 de mayo, y el Decreto 200/1986, de 4 de julio, de reestructuración de la Secretaría General de la Presidencia y creación de la Secretaría General Adjunta.

rios generales de todos los departamentos. Quien realmente desempeña las funciones de secretario general en el Departamento de la Presidencia y quien asiste a las reuniones del Consejo Técnico es el secretario general adjunto.¹⁶ Además, hay que añadir que cuando se elaboró la primera redacción del Proyecto de ley de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad, el art. 10 empezaba diciendo: «El titular de la Secretaría General de la Presidencia tiene rango asimilado a consejero». Este primer párrafo fue criticado por el grupo mixto, por el grupo parlamentario de Esquerra Republicana y, sobre todo, por el grupo parlamentario de Iniciativa per Catalunya, que pidieron su supresión. Esquerra Republicana de Catalunya propuso cambiar la redacción de modo que no se explicitara el hecho de que hubiera de tener rango de consejero, sino que tan sólo se dijera que su remuneración debía ser equivalente a la de un consejero. En cambio, Iniciativa per Catalunya quería ir más allá, ya que consideraba que «si las tareas encomendadas al departamento son tan relevantes como para ser encargadas a un titular con rango de consejero, nada impide distinguir la Presidencia de la Generalidad de la titularidad del Departamento de la Presidencia». El diputado Rafael Ribó, en sesión plenaria del 29 de noviembre de 1989, incluso dijo que la enmienda a este primer apartado del art. 10 podría tener un nombre y apellido, haciendo una clara alusión al ex secretario general de la Presidencia, Lluís Prenafeta. Pero, con anterioridad a dicho pleno, se aceptó una enmienda transaccional al art. 10, en que se suprimía este apartado y, por tanto, se evitó así la discusión.

En cuanto a las funciones asignadas a los secretarios generales, la Ley 13/1989 las enumera en el art. 13:

1. Representar al departamento por delegación del consejero y ejercer, bajo la dirección del titular del departamento, las funciones que le sean delegadas por éste.
2. Asumir la inspección de los centros, dependencias y organismos adscritos al departamento, sin perjuicio de las atribuciones propias de los directores generales, y dirigir y organizar los servicios generales del departamento.
3. Velar por la organización, simplificación y racionalización administrativas y asegurar el apoyo técnico y jurídico general del departamento.
4. Ser el órgano de comunicación con otras administraciones y entidades relacionadas con el departamento y con otros departamentos, organismos y entidades que dependan del mismo, sin perjuicio de las atribuciones de los directores generales sobre esta cuestión.
5. Coordinar la actuación del departamento en relación con las transferencias de funciones y servicios.
6. Ser el jefe superior de todo el personal del departamento y resolver los asuntos que afecten a dicho personal, excepto en el caso de que correspondan al consejero; contratar al personal laboral y nombrar a los funcionarios interinos del departamento.

16. Así lo establece también el Decreto 200/1986, de 4 de julio, en su art. 2.2:

«El Secretario General Adjunto de la Presidencia ejercerá, respecto a las Direcciones Generales citadas en el apartado anterior, las funciones propias de los Secretarios Generales de los Departamentos, y también las que le sean delegadas por el titular del Departamento de la Presidencia.

»Asimismo, asistirá a las reuniones de los Secretarios Generales de los Departamentos como representante del Departamento de la Presidencia, formará parte de todas las Comisiones Interdepartamentales y de todos los Organismos donde esté representado el Departamento de la Presidencia y prestará apoyo administrativo a las Comisiones y a los Organismos adscritos al Departamento.»

7. Coordinar, bajo la dirección del consejero, los programas y actuaciones de las diferentes direcciones generales y de los organismos adscritos al departamento.

8. Tramitar las disposiciones generales y, si procede, elaborarlas y llevar a cabo su estudio e informe.

9. Elaborar, junto con los directores generales, el anteproyecto de presupuesto del departamento para someterlo al consejero, tramitar el de los organismos y entidades adscritos al departamento, y dirigir y controlar la gestión del presupuesto del departamento.

10. Supervisar la adquisición de suministros, bienes y servicios, y también los expedientes de contratación de cualquier tipo; autorizar los gastos dentro de los límites establecidos por el reglamento y elaborar informe de las propuestas de los gastos que excedan de tales límites.

11. Elaborar los programas de necesidades del departamento y ejercer las demás funciones que la legislación vigente le atribuya.

12. Proponer las reformas dirigidas a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos centros del departamento y preparar los métodos de trabajo, teniendo en consideración los costos y el rendimiento.¹⁷

Además de estos doce puntos, hay que señalar que los secretarios generales de los diversos departamentos integran el Consejo Técnico, al que, como prevé el art. 17, le corresponde hacer el análisis y estudio de las disposiciones y asuntos que deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno. Los art. 13 y 17 son, en definitiva, la justificación legal de la ubicación jerárquica que la propia Ley asigna a la figura del secretario general.

2. La figura del secretario general dentro del eje político-técnico

En la lista de funciones que el art. 13 de la Ley 13/1989 asigna a los secretarios generales, puede observarse cómo, además de funciones de tipo técnico, los secretarios generales también tienen funciones políticas que inciden claramente en las políticas que lleva a cabo el departamento. Así, sólo con la simple lectura del presente artículo ya podemos desprendernos de la idea, muy frecuente en los directores generales, de que los secretarios generales son cargos con funciones exclusivamente técnicas. Ahora bien, si sólo nos fijamos en las funciones asignadas a los secretarios generales por la ley, su perfil parece más técnico de los que realmente es. Son otros los elementos que nos indican por qué puede hablarse de un contenido político y de una gran fuerza política de la figura del secretario general:

— En primer lugar, hay que recordar que este cargo pasó de denominarse *secretario general técnico* a llamarse *secretario general*, sin el calificativo de técnico, lo cual implica que se quiso dar un perfil más político a dicha figura.

— En segundo lugar, como he dicho, la Ley lo sitúa como la segunda autoridad jerárquica dentro del departamento después del consejero. Y dentro de la Administra-

17. Esta última función fue introducida gracias a una enmienda del grupo mixto.

ción, como también se ha comentado, la jerarquía es importante, y la tendencia es que, a medida que los cargos van subiendo en la escalera jerárquica de la administración, su contenido político sea más elevado. Por tanto, el contenido político del perfil de la segunda autoridad de cualquier departamento administrativo, como el del secretario general, es difícil de disimular.

— En tercer lugar, incluso la propia Ley asigna a los secretarios generales unas funciones claramente políticas: representar al departamento por delegación del consejero, comunicarse con otras administraciones y entidades relacionadas con el departamento, coordinar la acción del departamento en relación con las transferencias de funciones y de servicios, coordinar los programas y actuaciones de las direcciones generales y de los organismos adscritos al departamento, etc.

— En cuarto lugar, aunque también tienen asignadas importantes funciones técnicas, éstas, a su vez, influyen decisivamente en aspectos políticos. Así, funciones como las relacionadas con el presupuesto o con el personal del departamento tienen una incidencia política extraordinaria.

— En quinto lugar, el secretario general es siempre una persona de absoluta confianza del consejero, e incluso puede considerarse como el cargo de más confianza del consejero dentro del departamento. Así, como veremos a continuación, mientras que el cambio de un consejero conlleva a corto plazo un cambio del secretario general, este hecho es más difícil de percibir en los directores generales, cuyo perfil requiere una dosis más alta de especialidad.

— En sexto lugar, y sin ser el último en importancia, los secretarios generales se reúnen semanalmente en el llamado Consejo Técnico, en el cual, como hemos comprobado al comentar sus funciones, se estudian las disposiciones y asuntos que deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno. Es decir, impulsan, retrasan o paralizan aquellas cuestiones que deberán ser discutidas por los consejeros y por el presidente de la Generalidad; en definitiva, pues, confeccionan la agenda del Consejo Ejecutivo y la debaten previamente. En el Consejo Técnico, que si se llamara «Consejo Político» reflejaría más la realidad, también es donde se mantiene la discusión previa —y donde tiene lugar la negociación interdepartamental más dura— de los presupuestos.

La figura del secretario general tiene, pues, un contenido más político que técnico y, además, un claro protagonismo dentro del departamento. No obstante esta preeminencia política, el cargo de secretario general no puede considerarse como un primer paso para llegar a ser consejero o como la principal fuente de reclutamiento de los consejeros, sino que ésta hay que buscarla fuera de la Administración. Así, desde 1980 hasta 1993, tan sólo ha habido cuatro secretarios generales que hayan llegado a ser consejeros (Basáñez, Vallvé, Vilalta y Cuenca), dos de los cuales, curiosamente, fueron secretarios generales con el consejero Cullell —Basáñez y Vilalta—. ¹⁸ Siguiendo con este aspecto promocional, las cifras cambian si observamos cuántos secretarios generales han sido previamente directores generales: en este caso, se trata de uno de cada tres secretarios generales. ¹⁹ Por tanto, en este caso sí puede decirse que la fuente

18. De los cuatro, tres fueron consejeros de departamentos distintos de aquellos en los que fueron secretarios generales.

19. Todos ellos, excepto un solo caso, lo fueron dentro del mismo departamento en que posteriormente han sido secretarios generales.

de reclutamiento es más clara, aunque hay que decir que la mayoría de secretarios generales no han pasado por un grado jerárquico inferior al suyo propio. No obstante, el cargo de secretario general es más un punto de llegada que un punto de partida dentro de la escalera jerárquica de la Administración.

Lo que me ha interesado destacar en este apartado es que la figura del secretario general puede calificarse como más política que técnica, siendo precisamente esta preeminencia política de los secretarios generales, esquematizada en los seis puntos que acabo de ver, la que a menudo suscita conflictos con otros cargos del departamento y, sobre todo, con los directores generales.

3. El secretario general: un cargo conflictivo y poco gratificante

Las funciones asignadas por la Ley a los secretarios generales y el hecho de ser la segunda autoridad del departamento convierten a los secretarios generales en una figura conflictiva dentro de la Administración catalana. Esta conflictividad tiene su origen, no sólo en sus funciones políticas, sino también en las técnicas. Así, empezando por estas últimas, el hecho de asumir funciones como las de la simplificación y racionalización administrativas o las de la contratación del personal laboral y el nombramiento de funcionarios interinos, provoca que a menudo sean criticados por los directores generales del departamento, que no ven con buenos ojos este control o la necesidad de este visto bueno del secretario general, que puede llegar a encorsetar, según expresan algunos directores generales, su capacidad de gestión. Otro punto claramente conflictivo entre los secretarios generales y los directores generales es la negociación interna del presupuesto. Los secretarios generales deben llevar a cabo una doble negociación: por una parte, una intradepartamental con sus directores generales y, por otra, una interdepartamental con el resto de secretarios generales, con el secretario general de Economía y Finanzas y con el interventor general. Esta negociación dentro y fuera del departamento sitúa a los secretarios generales en una posición incómoda, pero, a la vez, con una elevada capacidad de iniciativa: en la negociación interna, a veces el secretario general decide, junto con el consejero, qué direcciones generales deben potenciarse en cada ejercicio presupuestario, lo cual, en general, no agrada a los directores generales. Es preciso advertir, sin embargo, que la negociación interna de cada departamento no tiene unas características homogéneas, puesto que en buena parte depende de quién sea el consejero, de quién sea el secretario general y de quiénes sean los directores generales. Hay secretarios generales que saben o pueden imponer su criterio presupuestario y otros que, en cambio, lo que hacen es dejar que la negociación se produzca entre direcciones generales y adoptar después la decisión tomada y, sólo en caso de no llegarse a un consenso, tomar entonces la iniciativa.

Es evidente que el secretario general, como segunda autoridad del departamento y como persona con funciones políticas, puede llegar a ser un filtro en la relación entre los directores generales y los consejeros. En cuanto a las funciones políticas, pues, a los directores generales tampoco les gusta la interposición de una tercera persona, el secretario general, en el diálogo político entre ellos y los consejeros. Esto, según algunos directores generales, puede ralentizar o, incluso, paralizar las decisiones políticas de las direcciones generales. En este aspecto, como en el anterior, según quiénes sean los altos cargos del departamento, la balanza puede inclinarse más a favor del

secretario general, de los directores generales o, todavía más, de un determinado director general. No obstante, la proximidad entre el consejero y el secretario general provoca que éste generalmente se encuentre mejor situado que los directores generales en el momento de resolver los conflictos internos.

Pero, a pesar de ser una figura básica del departamento y con una preeminencia política destacable, algunos secretarios generales consideran que las funciones que conlleva su cargo lo convierten en poco gratificante. En primer lugar, por los conflictos que, como acabamos de observar, genera su actividad. Tales conflictos se producen entre altos cargos (entre secretarios generales y directores generales) y, por tanto, tienen un contenido y unas consecuencias políticas notables. Y, en segundo lugar, porque esta actividad tiene un ámbito de proyección que pocas veces va más allá del departamento y, prácticamente nunca, más allá de la Administración. El hecho de que sus funciones no tengan como destinatarios directos a los ciudadanos ocasiona que éstos les conozcan poco o incluso no les conozcan en absoluto. En cambio, esto no ocurre en el caso de los consejeros ni tampoco en el caso de los directores generales, cuya gestión adquiere un eco que casi siempre va más allá de la propia Administración y que afecta directamente a determinados sectores sociales. Esto obliga a los secretarios a «desempeñar los trabajos sucios del departamento, sin salir jamás en la foto».

4. El secretario general: un cargo de absoluta confianza del consejero

La permanencia de los secretarios generales en el cargo puede afirmarse que depende de la permanencia del consejero. Cuando cambia el consejero, poco después también acostumbra a producirse un cambio de secretario general. De ello se deduce que los consejeros quieren cubrir este cargo con personas de absoluta confianza, lo cual es también un indicador de la importancia del cargo. Si nos fijamos, pues, en los cambios de consejeros y de secretarios generales desde 1980 hasta enero de 1993, podremos apreciar fácilmente esta tendencia. Estos cambios los hallamos en los siguientes cuadros, en los que figuran los nombres de los diversos consejeros y secretarios generales, y la fecha del decreto de nombramiento y de cese.

Consejeros y secretarios generales de los departamentos de la Generalidad de Cataluña desde 1980 hasta 1993

Gobernación

Consejeros	Secretarios generales
Joan Vidal Gayolà (8-5-80 / 24-8-82)	Francesc Lliset Borrell (13-5-80 / 5-4-81)
Macià Alavedra Moner (24-8-82 / 9-5-86)	<i>Josep Margalef Meler</i> (13-4-81 / 17-6-86)
Agustí Bassols Parés (9-5-86 / 4-7-88)	Núria de Gispert Català (17-6-86 / 27-7-88)
Josep Gomis Martí (4-7-88 / 22-12-92)	Immaculada Folchi Bonafonte (27-7-88 / 28-4-92)
	Manuel Feu Manso (11-5-92 / 27-1-93)
M. Eugènia Cuenca Valero (22-12-92)	Marisa Florensa Palau (27-1-93)

Economía y Finanzas

Consejeros	Secretarios generales
Ramon Trias Fargas (8-5-80 / 16-11-82)	<i>Florià Ibar Concha</i> (10-4-81 / 23-6-83)
Jordi Planasdemunt Gubert (16-11-82 / 8-6-83)	
Josep M. Cullerell Nadal (8-6-83 / 23-4-87)	J. Manuel Basáñez Villaluenga (23-6-83 / 23-4-87)
J. Manuel Basáñez Villaluenga (23-4-87 / 23-4-88)	Josep Servat Rodríguez (15-5-87 / 25-8-88)
Ramon Trias Fargas (23-4-88 / 22-10-89)	Manuel Feu Manso (25-8-88 / 4-4-89)
	<i>Enric Arderiu Gras</i> (4-4-89)
Macià Alavedra Moner (24-10-89)	

Enseñanza

Consejeros	Secretarios generales
Joan Guitart Agell (8-5-80 / 4-7-88)	Francesc Noy Ferré (13-5-80 / 13-9-82) M. Eugènia Cuenca Valero (13-9-82 / 9-5-86) Carme Laura Gil Miró (9-5-86 / 17-6-86) Josep Margalef Meler (17-6-86 / 1-8-88)
Josep Laporte Salas (4-7-88 / 22-12-92)	Josep Grifoll Guasch (1-8-88 / 11-1-93)
Joan M. Pujals Vallvé (22-12-92)	Antoni Gelonch Viladegut (11-1-93)

Cultura

Consejeros	Secretarios generales
Max Cahner Garcia (8-5-80 / 18-6-84)	Lluís de Carreras Serra (23-6-80 / 20-9-84)
Joan Rigol Roig (18-6-84 / 19-12-85)	Montserrat de Vehí Torra (20-9-84 / 16-1-86)
Joaquim Ferrer Roca (19-12-85 / 4-7-88)	Aldo d'Ambrosio Gomáriz (16-1-86 / 20-2-87)
	<i>Glòria Riera Alemany</i> (20-2-87 / 16-7-90)
Joan Guitart Agell (4-7-88)	Joaquim Triadú Vila-Abadal (16-7-90)

Sanidad y Seguridad Social

Consejeros	Secretarios generales
Josep Laporte Salas (8-5-80 / 22-7-88)	Josep Grifoll Guasch (19-5-80 / 1-8-88)
Xavier Trias Vidal de Llobatera (22-7-88)	Josep Servat Rodríguez (25-8-88 / 3-4-90) Joaquim Tosas Mir (3-4-90 / 24-11-92)

Política Territorial y Obras Públicas

Consejeros	Secretarios generales
Josep M. Cullell Nadal (8-5-80 / 8-6-83)	<i>Albert Vilalta González</i> (12-5-80 / 20-6-85)
Xavier Bigatà Ribé (14-6-83 / 4-7-88)	<i>Joaquim Tosas Mir</i> (21-6-85 / 3-4-90)
Joaquim Molins Amat (4-7-88)	Senén Florensa Palau (3-4-90 / 4-8-92) Joan I. Puigdollers Noblom (25-9-92)

Agricultura, Ganadería y Pesca

Consejeros	Secretarios generales
Agustí Carol Foix (8-5-80 / 18-6-84)	Jaume Fonolleda Aspert (23-5-80 / 12-7-82) <i>Josep Tarragó Colominas</i> (30-7-82 / 4-7-85)
Josep Miró Ardèvol (18-6-84 / 19-12-89)	<i>Joan I. Puigdollers Noblom</i> (4-7-85 / 25-9-92)
Joan Vallvé Ribera (19-12-89 / 14-9-92)	
Francesc X. Marimon Sabaté (14-9-92)	Lluís Vázquez Pueyo (25-9-92)

Trabajo

Consejeros	Secretarios generales
Joan Rigol Roig (8-5-80 / 18-6-84)	Joaquim Echavarri Ruano (30-5-80 / 31-10-80) Montserrat de Vehí Torra (14-11-80 / 20-9-84)
Oriol Badia Tobella (18-6-84 / 4-7-88)	Manuel Feu Manso (20-9-84 / 25-8-88)
Ignasi Farreres Bochaca (4-7-88)	Estanislau Simon Flores (25-8-88)

Justicia

Consejeros	Secretarios generales
Ignasi de Gispert Jordà (8-5-80 / 24-8-82)	<i>Ignasi Joaniquet Sirvent</i> (16-5-80 / 8-4-84)
Agustí Bassols Parés (24-8-82 / 9-5-86)	Núria de Gispert Català (21-6-84 / 17-6-86)
Joaquim Xicoy Bassegoda (9-5-86 / 16-6-88)	Joan Cortadellas Àngel (17-6-86 / 27-7-88)
Agustí Bassols Parés (4-7-88 / 22-12-92)	<i>Núria de Gispert Català</i> (27-7-88)
Antoni Isac Aguilar (22-12-92)	

Industria y Energía

Consejeros	Secretarios generales
Vicenç Oller Company (8-5-80 / 18-6-84)	Joan Vallvé Ribera (6-6-80 / 8-4-84)
Joan Hortalà Arau (18-6-84 / 27-2-87)	Enric Arderiu Gras (5-7-84 / 9-4-87)
Macià Alavedra Moner (27-2-87 / 19-12-89)	Joaquim Pujol Figa (9-4-87 / 9-1-90)
Antoni Subirà Claus (19-12-89)	Alfred Noman Serrano (9-1-90)

Comercio, Consumo y Turismo

Consejeros	Secretarios generales
Francesc Sanuy Gistau (8-5-80 / 19-12-85)	<i>Andreu Gispert Llavet</i> (23-5-80 / 14-7-86)
Narcís Oliveras Terradas (19-12-85 / 9-5-86)	
Joaquim Molins Amat (9-5-86 / 4-7-88)	Artur Mas Gavarró (17-7-86 / 13-10-86)
Lluís Alegre Selga (4-7-88)	<i>Senén Florensa Palau</i> (13-10-86 / 3-4-90)
	Josep X. Hernández Moreno (3-4-90)

Bienestar Social

Consejeros	Secretarios generales
Antoni Comas Balldellou (4-7-88)	Bartomeu Puiggròs Royo (11-7-88 / 28-4-92)
	Felip Puig Godes (28-4-92)

Medio Ambiente

Consejeros	Secretarios generales
Albert Vilalta González (4-4-91)	Montserrat de Vehí Torra (8-4-91)

El 23% de los secretarios generales se han mantenido en el cargo después del cambio de consejero, pero tan sólo el 7,6% se mantuvieron hasta el final del mandato del segundo consejero. O visto desde la perspectiva de los consejeros: de los diversos nombramientos de consejeros, aproximadamente uno de cada cuatro (26,6%) ha mantenido el secretario general, pero sólo cuatro (8,8%) lo han mantenido hasta el final de su mandato. Y si nos fijamos en estos cuatro consejeros, podemos observar que dos de ellos lo fueron por menos de siete meses — Planasdemunt y Oliveras— y, por tanto, casi no tuvieron tiempo para sustituir al secretario general. Todos estos datos nos demuestran que, en primer lugar, el cargo de secretario general es un cargo de apoyo directo del consejero y que requiere, por tanto, toda su confianza, y, en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, que los secretarios generales normalmente cesan poco después del cese de los consejeros (aproximadamente el 75% de los cambios de los consejeros han representado el cese inmediato o casi inmediato del secretario general).

Esta relación de confianza entre el consejero y el secretario general también puede percibirse en el hecho de que, a veces, incluso hay consejeros que, cuando han cambiado de departamento, se han llevado con ellos al secretario general. Así, por ejemplo, pueden destacarse los siguientes «matrimonios» entre consejeros y secretarios generales: Agustí Bassols y Núria de Gispert, que estuvieron primero juntos en Justicia, después en Gobernación y, finalmente, de nuevo en Justicia; Joan Rigol y Montserrat de Vehí, que compartieron departamento primero en Trabajo y luego en Cultura; Josep Laporte y Josep Grifoll, que han estado siempre juntos en la Administración (empezaron en el Departamento de Sanidad y Seguridad Social, siguieron en el de Enseñanza y, actualmente, están en el Comisionado de Universidades); y Joaquim Molins y Senén Florensa, que ocuparon los cargos de consejero y secretario general, respectivamente, en los departamentos de Comercio, Consumo y Turismo, y de Política Territorial y Obras Públicas.

5. La profesionalización y polivalencia de los secretarios generales

Desde 1980 hasta enero de 1993, ha habido un total de cuarenta personas que han sido secretarios generales²⁰ —que no son demasiados, si se tiene en cuenta la cifra total de treinta y seis personas que han sido consejeros. De este total, más del 40% lo han sido más de una vez y prácticamente siempre en departamentos administrativos diferentes, lo cual permite concluir que existe una cierta profesionalización y una cierta polivalencia en el cargo de secretario general. Y si se cambia la perspectiva del presente análisis, fijándonos en los consejeros, observamos que aproximadamente la mitad ha tenido un único secretario general y el resto más de uno (sólo cuatro de las treinta y seis personas nombradas consejero desde 1980 hasta enero de 1993 han tenido más de dos secretarios generales distintos). Y entre los consejeros, prácticamente todos los de Unió han tenido solamente un único secretario general;²¹ en cambio, los de Convergència mayoritariamente (el 60%) han tenido más de uno (en el 40% restante se incluyen los que fueron nombrados a finales de 1992, que en el mes de enero del 1993 aún no habían tenido tiempo de cambiar de secretario general).

Los ejemplos más claros de secretarios generales que han estado bajo las órdenes de diferentes consejeros son los siguientes: Joaquim Tosas, que ha sido secretario general con los consejeros Bigatà y Molins en Política Territorial y Obras Públicas, y después con el consejero Xavier Trias en Sanidad y Seguridad Social; Joan Ignasi Puigdollers, que lo ha sido con los consejeros Miró Ardèvol y Joan Vallvé en Agricultura, Ganadería y Pesca, y con el consejero Molins en Política Territorial y Obras Públicas; Josep Margalef, que fue secretario general de Gobernación con los consejeros Vidal Gayolà y Alavedra, y con el consejero Guitart en Enseñanza; Enric Arderiu, que ha sido el único secretario general del único consejero de Esquerra Republicana de Catalunya, Joan Hortalà, y posteriormente del Departamento de Economía y Finanzas

20. También se incluyen los secretarios generales adjuntos y los secretarios generales de la Presidencia, que he excluido del análisis anterior, ya que pertenecen a un departamento en el cual no hay consejero.

21. Los únicos consejeros de Unió que han tenido dos secretarios generales, Agustí Bassols y Joan Rigol, forman parte de los que he calificado de «matrimonios» entre consejeros y secretarios generales, es decir, son de los que han sido más fieles a un secretario general.

con los consejeros Ramon Trias y Alavedra, y, sobre todo, Manuel Feu, que es el único que ha sido secretario general de tres consejeros distintos y en tres departamentos también distintos (con el consejero Badia en Trabajo, con el consejero Trias en Economía y Finanzas, y con el consejero Gomis en Gobernación). Además, también hay otros secretarios generales que lo han sido con dos consejeros distintos: Florià Ibar, con los consejeros de Economía y Finanzas Ramon Trias y Jordi Planasdemunt; Josep Servat, con el consejero Basáñez, de Economía y Finanzas, y con el consejero Xavier Trias, de Sanidad y Seguridad Social; Glòria Riera, con los consejeros Ferrer y Guitart, ambos de Cultura; Albert Vilalta, con los consejeros Cullell y Bigatà de Política Territorial y Obras Públicas; Josep Tarragó, con los consejeros Carol y Miró, ambos de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ignasi Joaniquet, con los consejeros de Justicia Gispert y Bassols; y, finalmente, Andreu Gispert, con los consejeros Sanuy y Oliveras, de Comercio, Consumo y Turismo.

Esta profesionalización de los secretarios generales los acerca más a la figura del consejero —donde también puede hablarse de profesionalización— y los aleja, en cambio, de la figura de los directores generales, que, como ya hemos comentado, tienen un perfil más especializado, lo cual ocasiona que casi nunca cambien de departamento e, incluso, difícilmente de dirección general.

Conclusiones

De la definición jurídica de la figura del secretario general de la Administración catalana puede dilucidarse un perfil más técnico que político. No obstante, la actividad cotidiana de los secretarios generales nos permite concluir todo lo contrario, es decir, que la vertiente política pesa mucho más que la técnica. El hecho de ser la segunda autoridad del departamento, de ser un cargo de absoluta confianza del consejero, de asistir semanalmente al Consejo Técnico y de ser el principal encargado de negociar el presupuesto, son los principales elementos que tiñen políticamente a los secretarios generales. Algunos de estos elementos ya los hallamos señalados en la Ley, pero para ver su dimensión política o para acentuarla es preciso ir más allá de la estrechez de miras del punto de vista estrictamente jurídico.

La figura del secretario general, debido a las funciones que le son encomendadas y a su posición intermedia entre el consejero y los directores generales, a menudo entra en conflicto con los directores generales del departamento, ya que los secretarios generales pueden limitar la actividad de estos últimos no sólo técnicamente sino también políticamente. Es también una figura que puede calificarse de enigmática y anónima respecto a los ciudadanos, ya que prácticamente ninguna de sus actuaciones tiene un eco que vaya más allá de la Administración, lo cual no quiere decir, insisto en ello, que sea una figura preminentemente técnica.

Desde 1980 hasta 1993, hay muchas menos personas que han sido secretarios generales que nombramientos de secretarios generales, es decir, hay bastantes personas que han sido nombradas secretarios generales más de una vez —por ello he hablado de la profesionalización de esta figura— y en diversos departamentos —por ello he hablado de la polivalencia. Esta profesionalidad y polivalencia, que también tienen los consejeros, no la hallamos, en cambio, en los directores generales.

Todos estos elementos de la figura de secretario general nos permiten pensar que

es una figura políticamente preeminente en el funcionamiento del departamento. Los secretarios generales, junto con los directores generales, pero jerárquicamente por encima de ellos, son los que dirigen los departamentos, mientras que los consejeros se encargan de relacionarse con el presidente, con el Gobierno central, con el Parlamento, con los medios de comunicación y con determinados grupos sectoriales (sindicatos, patronales, etc.). Los secretarios generales pueden considerarse viceconsejeros, es decir, una figura que se sitúa entre los consejeros y los directores generales, pero mucho más cercana a los primeros, con un perfil claramente político y con una gran preeminencia en la dirección del departamento.