

CONSUELO LÓPEZ VILA

*Doctora en Ciencias de la Información
Licenciada en Ciencias Políticas. Licenciada en Sociología*

GABINETES PÚBLICOS DE COMUNICACIÓN

A la memoria de mi hermano mayor,
José Antonio, que, con su ejemplo, me enseñó
a amar la profesión de periodista; a la memo-
ria, también, de mi hermano menor, *Félix
Manuel*, con el que compartí mis ilusiones
infantiles y juveniles

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN**
 - 1. El porqué de la elección del tema
 - 2. Un «modelo» para el análisis de la estructura de la realidad observada
 - 3. Límites de este trabajo
 - 4. Un tema multidisciplinar
- II. COMUNICACIÓN Y PODER PÚBLICO**
 - 1. Justificación de este apartado
 - 2. Del poder político y de sus antónimos
 - A. Una definición del poder político
 - A. De los antónimos del poder político en general
 - 5. El poder de los medios de comunicación
- III. GABINETES DE COMUNICACIÓN: IDEAS GENERALES**
 - 1. Gabinetes en el vértice de la organización de la Administración del Estado: una regulación legal que contiene elementos del máximo interés para el presente estudio
 - 2. Un fenómeno orgánico en expansión
 - 3. Concepto, naturaleza y clases
 - A. Concepto
 - B. Naturaleza
 - a) La distinción entre órganos de línea y órganos de apoyo
 - b) Órganos de apoyo al dirigente y órganos de apoyo a la organización
 - c) Órganos de apoyo especializado
 - d) Relatividad de la distinción entre órganos de línea y órganos de apoyo

- C. Clases
 - a) Gabinetes de Comunicación en el Poder legislativo. Especial referencia al llamado Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo del Parlamento Foral de Navarra
 - b) Gabinetes de Comunicación en el Poder judicial
 - c) Gabinetes de Comunicación en la Administración del Estado
 - d) Gabinetes de Comunicación en la Administración de las Comunidades autónomas
 - e) Gabinetes de Comunicación en las Corporaciones locales
 - f) Gabinetes de Comunicación en las organizaciones instrumentales públicas de las distintas Administraciones públicas
- D. Fundamento
 - a) Fundamento inicial (su «porqué»)
 - b) Fundamento final (su «para qué»)
- IV. LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN Y LOS GABINETES DE COMUNICACIÓN
 - 1. Apunte metodológico previo
 - 2. Una referencia a los catálogos de funciones que figuran en manuales y monografías.
 - 3. Un ejemplo tomado de la vida real
 - A. La «Dirección General de Medios de Comunicación» de la Comunidad de Madrid.
 - B. Boceto para una catalogación de las competencias de una Dirección de Comunicación
 - C. Una función de apoyo atribuida a la Dirección de Comunicación que no figura en la relación del art. 16: apoyo al portavoz del Gobierno
 - 4. La Dirección de Comunicación como órgano de coordinación
 - A. ¿Qué quiere decir «coordinar»? ¿Qué es lo que distingue a la actividad o función de «coordinar» de las demás?
 - B. Especial referencia a la comunicación como función coordinadora
 - C. La coordinación como resultado del recto ejercicio de las funciones directivas básicas
 - D. Importancia de la organización como factor de coordinación
 - 5. Análisis de la posición de la Dirección de Comunicación en una Comunidad Autónoma
 - A. Adscripción orgánica de la Dirección de Comunicación, y adscripción a ésta del personal especializado que ha de servirla
 - B. Un órgano especializado con «delegaciones» en cada uno de los órganos que componen el nivel superior de la organización
 - C. De la distinción entre relaciones jerárquicas y relaciones funcionales o especializadas como clave para entender la relación que liga a la Dirección de Comunicación con sus dependencias delegadas
 - 6. Semiótica administrativa y semiótica institucional
 - A. Una propuesta terminológica y conceptual
 - B. El manual de identidad corporativa
 - C. La imagen institucional como «referente de primer orden»
- V. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN Y SU DESCRIPCIÓN ESCRITA
 - 1. El organigrama
 - A. Ideas generales
 - a) Concepto
 - b) Fundamento
 - c) Requisitos
 - d) Clases

2. Un «modelo» para el análisis de la estructura de la realidad observada

No recuerdo haber tenido que plantearme nunca la opción entre teoría y práctica. Apenas terminada la licenciatura en la Facultad de Ciencias de la Información tuve la doble fortuna, muy próxima una y otra en el tiempo, de empezar a trabajar en un medio de comunicación y de incorporarme como profesora asociada a la Facultad en que me había titulado. De manera que pude vivir algo así como en dos mundos distintos pero que se complementan: el mundo de la teoría y el mundo de la práctica. Por ello, la imbricación entre ambas vivencias se produjo en mi persona de un modo natural.

Tal vez se deba a esta circunstancia el que no haya visto nunca como problema lo que para otros en verdad lo ha sido, y por lo que me cuentan, enormemente angustiioso y hasta lacerante, que les ha llevado a tener que plantearse la duda de si es la teoría la que nos enseña, en realidad de verdad, a afrontar la cambiante realidad, o más bien hay que prescindir de ella porque es la práctica la que nos enriquece en cada instante, pertrechándonos de un saber que nos permitirá encontrar la solución para los innumerables e imprevisibles problemas que cada día nos acechan en nuestra profesión.

De mí puedo decir sólo lo que he anticipado: que he tenido la suerte de poder compatibilizar la teoría y la práctica desde los primeros tiempos de mi vida de periodista en activo y de mi vida como profesora universitaria. Y creo que esta última se ha enriquecido con la práctica en distintos medios de comunicación, y que esa práctica, a su vez, se ha mejorado con la teoría que tenía que aprender para poder enseñar a los que unos años más tarde habrían de ser nuevos compañeros de profesión.

Por eso avancé –y traté de explicar– en el apartado anterior que de lo que aquí escribo poseo un saber teórico y también experimental. Y porque no quiero que se tome por expresión de vanidad estéril esta afirmación, me apresuro a decir que los trabajos específicamente dedicados al tema de que aquí me estoy ocupando no son excesivamente numerosos¹ y que es más frecuente que el tratamiento del mismo se haga en obras de contenido más amplio lo que, necesariamente, obliga a un planteamiento marginal o reduccionista².

Doy por bueno que muchas personas conocen qué es un modelo y su diferencia de la estructura a cuyo conocimiento intentan aproximarse. Pero como, sin duda, puede haber otras muchas que no posean ese conocimiento, o cuyas ideas al respecto no sean todo lo claras que debieran ser me parece que no está de más transcribir aquí unas palabras de un lingüista francés muy conocido, André Martinet que contienen una descripción –la más clara que conozco– de lo que es estructura y de lo que es el modelo para un análisis. He aquí sus palabras:

«En mi opinión, la estructura se encuentra en los hechos mismos. No es, ella sola, toda la realidad observable, pero está incluida en esa realidad (...).

El modelo es otra cosa. El modelo es, en el sentido en el que lo entiendo, lo que realiza el investigador para dar a entender a los demás lo que es la estructura. Puede pues, haber tantos modelos cuantos investigadores»³.

1. Harto expresivo de lo que digo es el prólogo del profesor Jesús Timoteo Álvarez Fernández al libro de Fernando Martín Martín, *Comunicación en empresas e instituciones*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995, pp. 13-14.

2. Recientemente he formado parte de un Tribunal convocado para juzgar una Tesis Doctoral sobre *Gabinetes de Prensa*, en la Universidad de Santiago de Compostela, y de la que es autora Berta García Orosa.

3. André Martinet, *Las estructuras y los hombres*, Barcelona 1969, p. 12 (La cita, sin embargo, la tomo de José Mondéjar, *Lingüística e Historia*, Revista Española de Lingüística, año 10, Fascículo: enero-junio 1980, p. 33).

Aquí ofrezco un modelo que he tenido que construir para mis clases de la asignatura «Gabinetes de Prensa». Un modelo que he ido elaborando y mejorando a lo largo de varios años, porque un modelo ni se improvisa ni es inamovible, antes al contrario ha de ir perfeccionándose a medida que se va conociendo mejor la realidad observada.

Un modelo del que me hubiera gustado disponer cuando fui nombrada, por primera vez, Jefe de un Gabinete de Prensa. Un modelo que puede ser útil –como elemento de comparación, al menos– a quienes en la Administración pública realizan un trabajo de este tipo o puedan llegar a realizarlo.

3. Límites de este trabajo

En el apartado precedente ha quedado ya hecha una primera acotación del contenido de este trabajo: ofrecer un modelo conceptual que permita alcanzar un mejor conocimiento de la estructura estática de esta realidad de nuestro tiempo que son los Gabinetes de Comunicación.

Y como ese modelo lo he ido elaborando a lo largo de los años en los que he venido simultaneando mi labor docente universitaria con la de periodista en activo en un Gabinete público de comunicación, podría pensarse que es esta personal dedicación mía la que me ha llevado a realizar, ya de entrada, esa acotación previa: Gabinetes públicos de comunicación. Pero no es así. Al menos no es la razón determinante de ese límite que me he impuesto.

El límite que describe ya el título de este trabajo responde a una convicción más profunda: la de que los gabinetes públicos de comunicación y los gabinetes de las empresas privadas tienen un distinto fundamento, tanto inicial como final.

Creo, en efecto, que mientras los gabinetes de comunicación de las empresas privadas tienen su razón de ser y su finalidad en el negocio, nacen y viven por y para hacer negocio, el porqué y el para qué de los «Gabinetes de Comunicación» es el poder político.

4. Un tema multidisciplinar

Por más que sea habitual que la sede que acoge a quienes venimos estudiando los Gabinetes de Comunicación, en cualquier Universidad, sea la Facultad de Ciencias de la Información, se trata de un tema multidisciplinar. Un tema, en efecto, en que muy diversas ramas del saber pueden reclamar competencia. Y esto sigue siendo así incluso cuando, como aquí hago, se deja fuera, por tener fundamento y finalidad distintos, a los Gabinetes de Comunicación de las empresas privadas.

Politólogos, sociólogos, expertos en teoría de la organización, y expertos en ciencias de la información, tienen bastante que decir en esta materia. Y, por supuesto, también los juristas, y de estos, en particular, los administrativistas y constitucionalistas.

Tema poliédrico, por tanto, que obliga a aceptar, como algo que pertenece a la naturaleza de las cosas, que en las exposiciones que conozco –como también en la que aquí intento– se eche siempre de menos la deseable complitud.

II. COMUNICACIÓN Y PODER POLÍTICO

1. Justificación de este apartado

La expresión «cuarto poder» se hizo tan habitual para designar a los «medios de comunicación» hace unas décadas que pronto llegó a convertirse en tópico, sin que esto quiera decir que no describa una profunda verdad. Y puesto que, como ya he anticipado, la actividad de los Gabinetes de Comunicación de los poderes públicos tiene por

objeto el poder por antonomasia, esto es: el poder político, resulta necesario hacer una referencia inicial, que ha de ser muy breve en este caso, a la relación de los poderes públicos con ese llamado «cuarto poder».

No es, ni mucho menos, escasa la bibliografía sobre esta materia, y en cualquiera de los libros que se ocupan de esa relación entre el poder político y la prensa (en sus diversas variedades, que incluye hoy la llamada «prensa digital», que otros prefieren llamar «periódico cibernético») puede encontrar el lector un catálogo de aquella, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el autor para estudiar el fenómeno: la más amplia del manual o tratado y la más específica de la monografía; y según que se pretenda analizar cómo ha funcionado en sucesivas etapas de gobierno, lo que permite establecer (al autor o al que lee) las inevitables comparaciones o la de un solo partido gobernante; o que la línea conductora del discurso sea la estructura mediática existente en un determinado país, o la preocupación del autor por la simbología (imagen institucional, protocolo)⁴.

2. Del poder político y de sus antónimos

A. Una definición del poder político

Del poder político se ha dicho que es *una energía dominadora apta para asumir una empresa de gobierno de un grupo humano cuya adhesión trata de asegurarse mediante la creación del orden por el derecho*⁵.

Tres son los rasgos que, conforme a esta definición, identifican al poder político:

a) En cuanto a su esencia, el poder político –tanto si su origen es la fuerza como si lo es la elección popular– es no tanto dominación, cuanto capacidad de encontrar obediencia en un grupo humano.

b) Por lo que hace al riesgo que comporta su ejercicio, el poder político, es muy semejante, por no decir idéntico, al del empresario: ganar o perder. El poder político, por ser empresa de gobierno, tiene mucho de aleatorio; el *alea jacta est*, de César, cuando decide pasar el Rubicón, sea o no cierto que pronunciara tal frase, expresa con absoluta precisión este contenido de riesgo que tiene el ejercicio del poder, en el que la única alternativa es la de ganar o perder: «La colonización es una empresa, la guerra también [...] Una acción diplomática es igualmente una empresa que debe ser preparada. Una reforma de cierto aliento, tal, por ejemplo, la reforma de la segunda enseñanza, es una empresa. Lo son las elecciones generales, etc.»

4. A alguna de esas distintas motivaciones responden obras generales y monografías como éstas que enumero por orden cronológico de aparición: Maurice Duverger, *Sociología política*, Editorial Ariel Colección Demos, Barcelona, mayo 1981, 3ª ed, 2ª reimpresión, especialmente pp. 237 a 239, dentro del Cap. III. De los antagonismos a la integración Sección 1ª Las formas de las luchas políticas. Párrafo 1. Las armas de combate. D. Los Medios de Información; José Cavero, *El PSOE contra la prensa. Historia de un divorcio*, Ediciones Temas de hoy, Madrid 1991; Tomás Álvarez y Mercedes Fernández, *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos Gabinetes de Comunicación*, Ed. Paidós, Barcelona 1997; Isabel Fernández y Fernanda Santana, *Estado y Medios de Comunicación en la España democrática*, Alianza Editorial, Madrid 2000; Ramón Reig, *Medios de Comunicación y poder en España. Prensa, radio, televisión y mundo editorial*, Paidós, Barcelona 2000; Fernando Ramos, *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*, Ed. Universitas, Madrid 2002.

5. F. González Navarro, *Derecho administrativo español*, Vol. I, Ed. Eunsa, 2ª edición actualizada y ampliada, Pamplona 1993, p. 60.

Por nota, precisa este autor que la definición que propone está claramente inspirada en la que, en su día, propuso Maurice Hauriou: «Una libre energía que gracias a su superioridad, asume la empresa de gobierno en un grupo humano por la creación del orden y del derecho». En la elaboración de este apartado y en la del siguiente sigo, en líneas generales, la que hace el profesor español citado, en las páginas 50 a 76 de su libro.

c) Por último, el poder político es creación del orden por el derecho, un derecho que es para el poder límite, por cuanto que, mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, el poder político sólo puede hacer aquello que le está permitido. El artículo 9 de la Constitución es muy claro al respecto: «Los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

B. De los antónimos del poder político en general

Frente a ese poder político se alzan sus antónimos, que no son únicamente los grupos terroristas, los grupos pacifistas, los «contracultura», etc. sino también otros que pueden tener incluso un reconocimiento constitucional (cuando de un Estado de democracia constitucional se trata): el poder militar, el poder burocrático, el poder económico, el poder sindical, el poder de los partidos políticos, etc.

Esa forma de racionalización del poder político que es el constitucionalismo ha elaborado una compleja doctrina de los «contrapoderes», que aquí, como es obvio, apenas puede ser apuntada, y que se articula mediante una serie de reglas que tienen por finalidad que la existencia de los mismos, lejos de poner en peligro la del sistema constitucional, contribuyan a su consolidación y también, incluso, a su humanización. Tales son, por ejemplo:

– El poder militar debe ser una organización subordinada y obediente.

– El poder burocrático, cuya asistencia necesita de modo permanente el poder político (a diferencia de lo que ocurre con el poder militar del que el poder político precisa sólo excepcionalmente, y hoy día, felizmente, para lo que se ha dado en llamar «misiones de paz»). Siendo, como es, rechazable el llamado sistema del «expolio» (que en el XIX español dio lugar a la figura del cesante), el de la profesionalización y permanencia en la función al margen de los avatares políticos no deja de plantear problemas. Algo tendré que decir sobre esto al hablar del personal de los Gabinetes de Comunicación.

– Los partidos políticos, cuya creación es libre, y que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, han de tener una estructura interna y un funcionamiento democrático (Art. 6 de la Constitución).

– Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, cuya creación y ejercicio de su actividad son igualmente libres, y que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, han de tener, tal como se predica de los partidos, una estructura interna y un funcionamiento democráticos (Art. 7 de la Constitución).

– Etc., etc.

Pero no son ninguno de éstos el «contrapoder» que aquí interesa, sino el de los medios de comunicación. A ello debo referirme con algo más de detalle.

3. El poder de los medios de comunicación

La rúbrica de este apartado es deliberadamente ambigua. Porque con ella pretendo cubrir las muy diferentes posiciones que, según los casos y circunstancias, puedan ocupar los medios de comunicación en la dinámica del poder político: prensa oficial y no oficial; y de aquélla, la oficial del Gobierno y la oficial de este o aquel determinado partido político; y de la no oficial, la autotitulado independiente y la que realmente lo es o que, en cierta medida, puede serlo; como también la que por su vinculación al poder o al dinero, o a ambas realidades, tiene capacidad para «tele-dirigir» el ejercicio del poder político, o de ciertos aspectos de él, por el partido gobernante, o la que por razones que pueden ser muy variadas llega a tener la suficiente *auctoritas* como para conseguir que le presten atención de quienes integran los cuadros del partido gobernante.

Que los medios de comunicación pueden ser utilizados como arma política no ofrece dudas. Como escribe Maurice Duverger: «Ellos pueden ser propiedad del Estado, de organizaciones capitalistas, de partidos o de movimientos populares. En este sentido, su fuerza se halla vinculada a la del poder, a la del dinero, o la del número, pero poseen fuerza propia»⁶.

En el bien entendido de que esto es así, lo mismo en regímenes autocráticos que en regímenes democráticos. En relación a éstos, que son los únicos que interesan en este momento, conviene retener los siguientes datos que, aunque referidos a 1985, pueden servir como referencia a los efectos de este trabajo cuyo tema no es el de los medios como «contrapoder», sino el de la estructura de los Gabinetes públicos de comunicación⁷:

a) El 30% de las personas mayores de 18 años, que es la edad en que los españoles adquirimos la mayoría de edad (art. 12 de la Constitución) leen el periódico todos los días; un 12,3 %, con frecuencia; el 20,1% de vez en cuando; y nunca, el 35,1%.

b) Un 51,2% oyen todos los días la radio; el 11,2 % con frecuencia; y nunca, el 16,6 %.

c) En cuanto a la televisión, el 66,2 % de las personas mayores de 18 años, un 66,2 % ven a diario la televisión; casi un 10%, la ve con frecuencia; un 15%, de vez en cuando; y sólo un 8% no la ve nunca.

Como estos datos demuestran, y como, aun sin ellos, todo el mundo intuye, la importancia de la televisión como instrumento para *inter-mediar* en la dinámica del poder político es evidente. Debiéndose tener presente, además, que el Estado-organización, esto es, el Estado como sujeto de derecho internacional, ha de intervenir *velis nolis*, quiérase o no, en la televisión (también en la radiodifusión; no así en la prensa escrita) por exigencias técnicas, lo que hace inevitable, además, una colaboración internacional.

Esto explica, por ejemplo, por qué las Comunidades autónomas se ocuparon de tener su propia televisión. Que ello pueda tener, y efectivamente tenga, apoyo constitucional (artículo 20, en relación con el artículo 9.2 de la Constitución) no impide tener que reconocer que también muchas veces, por no decir todas, es esa energía dominante que constituye la sustancia del poder político la que ha dado impulso a la asunción de competencias en esta materia.

III. GABINETES DE COMUNICACIÓN: IDEAS GENERALES

1. Gabinetes en el vértice de la organización de la Administración del Estado: una regulación legal que contiene elementos del máximo interés para el presente estudio

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [de España] dedica dos artículos (el 10 y el 16) a regular los Gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

González Navarro, en un estudio de contenido más amplio publicado en esta misma Revista⁸, ha analizado esos dos artículos, poniendo de relieve la naturaleza de

6. Maurice Duverger, *Sociología política*, Editorial Ariel, Colección Demos, cit., p. 227.

7. Citados por Francisco Iglesias, "Investigación de audiencia en televisión y mejora de la calidad de contenidos", en *Documentación de las ciencias de la información*, IX, Universidad Complutense, Madrid 1985. El informe que sirve de base al profesor Iglesias para su trabajo fue realizado por Emopública para la Dirección General de Ceotma (MOPU).

8. Francisco González Navarro, «El Gobierno de España en la Administración "general" del Estado», *Revista jurídica de Navarra*, 24 (julio-diciembre 1997) 119-189.

órganos de apoyo al dirigente (y no, propiamente de apoyo a la organización) que tienen los Gabinetes de que tratan esos dos artículos, y hace además una referencia específica, breve pero sustanciosa, a los que llama Gabinetes de prensa, como variedad de esos «órganos de apoyo político y técnico», por emplear la terminología que emplea la ley para definirlos⁹. Hubiera sido impropio de una ley haber descendido en la regulación de estos Gabinetes a un excesivo detalle. Ello es más propio de las normas de rango reglamentario, y es también lo más conveniente porque facilita futuras modificaciones, que el tiempo hará inevitables, sin necesidad de tener que recurrir al procedimiento, siempre más complejo, y también políticamente más comprometido, de elaboración de una ley de modificación.

Sin embargo, y ello es exponente de la importancia que se atribuye a este tipo de unidades orgánicas, si tenemos en cuenta que esa Ley del Gobierno [de España] es una ley que tiene sólo 26 artículos, dos disposiciones adicionales y una derogatoria, el tratamiento que dedica a esos Gabinetes de los que se ocupa no puede decirse que sea breve. Y si a esto se añade que las previsiones que contiene no parece que hayan sido redactadas a la ligera, tomar en consideración esos dos artículos, 10 y 16, para la elaboración de un «modelo» para el estudio de los Gabinetes de Comunicación me ha parecido, no sólo conveniente, sino necesario.

2. Un fenómeno orgánico en expansión

No me consta que exista ninguna regulación de carácter general –ni legal ni reglamentaria– de los Gabinetes públicos de comunicación. De los Gabinetes en general, la única que conozco es la ya citada de los artículos 10 y 16 de la Ley 50/1997, del Gobierno [de España], una regulación técnicamente correcta en la que, de manera concisa y clara, se abordan los problemas esenciales de la creación, organización y funcionamiento de este tipo de órganos de asistencia al dirigente. Una regulación que, como ya he anticipado, proporciona datos del máximo interés para futuras elaboraciones doctrinales y legislativas específicamente referidas a los Gabinetes de Comunicación, que son los que aquí estoy estudiando.

En cualquier caso, es un hecho notorio que los Gabinetes públicos de comunicación, con ese nombre o con otro distinto (por ejemplo con el de Gabinetes de prensa

9. *Artículo 10.* «De los Gabinetes. 1. Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de las Secretarías de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella. Particularmente les prestan su apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

2. A los Directores, Subdirectores y demás miembros de estos Gabinetes les corresponde el nivel orgánico que reglamentariamente se determine.

3. El número y las retribuciones de sus miembros se determinan por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias establecidas al efecto adecuándose, en todo caso, a las retribuciones de la Administración General del Estado”.

Artículo 16. “Del nombramiento y cese de los Directores de los Gabinetes. 1. Los Directores de los Gabinetes del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Ministros serán nombrados y separados por Real decreto aprobado en Consejo de Ministros.

2. Los Directores de Gabinete de los Secretarios de Estado serán nombrados por Orden ministerial, previo conocimiento del Consejo de Ministros.

3. Los Directores de los Gabinetes cesarán automáticamente cuando cese el titular del cargo del que dependen. En el supuesto del Gobierno en funciones continuarán hasta la formación nuevo Gobierno.

4. Los funcionarios que se incorporan a los Gabinetes a que se refiere este artículo pasarán a situación de servicios especiales, salvo que opten por permanecer en la situación de servicio activo en su Administración de origen.

Del mismo modo, el personal no funcionario que se incorpore a estos Gabinetes tendrá derecho a la reserva del puesto y antigüedad, conforme a lo dispuesto en la legislación específica.»

cuyo contenido semántico resulta estrecho para lo que hace un Gabinete de Comunicación en sentido verdadero y propio) han proliferado en los últimos años.

Los encontramos, efectivamente, en las Cortes Generales y en las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas. También en el Poder judicial empiezan a cobrar importancia, muestra de lo cual, por citar un ejemplo, es la creación reciente¹⁰ de un Gabinete de Prensa en la Audiencia Nacional. Gabinetes de Comunicación existen también en la Administración del Estado, en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones locales, así como en las organizaciones instrumentales, vinculadas o dependientes, de esas Administraciones públicas.

Debo insistir en que la denominación que se emplea para designar la figura orgánica que estoy estudiando tiene una importancia relativa, por más que, a mi modo de ver, sea la de Gabinete de Comunicación la que describe con suficiente precisión y de manera concisa, el contenido funcional que ese órgano debe tener cuando quien toma las decisiones se decide a aplicar los principios y reglas que enseña la llamada teoría de la organización. Tampoco debe desorientarnos el hecho de que, no pocas veces, las funciones que podrían y tendrían que estar adscritas a ese órgano especializado aparezcan distribuidas entre distintos órganos, solución orgánica defectuosa que inevitablemente dará lugar a duplicidades, interferencias y otras disfunciones que entorpecen el normal funcionamiento de la maquinaria administrativa. En el bien entendido que no estoy defendiendo que, en cada nivel orgánico, tenga que haber Gabinetes de Comunicación, ni siquiera que pueda ni deba haberlos, siempre y en todo caso, en todas las Administraciones públicas; advertencia esta última que es válida, sobre todo, para los pequeños municipios.

Lo que me importa subrayar, en cambio, es que este fenómeno expansivo al que me vengo refiriendo es exponente de que estamos ante algo que parece responder a la naturaleza de las cosas. Porque –y esto ha sido ya advertido en sede doctrinal– la complejidad de este mundo cambiante que nos ha tocado vivir, el cambio de valores que se está produciendo en nuestros días, por más que no nos demos cuenta muchas veces de que esto es así, ha determinado un cambio de mentalidad en orden a la forma de entender y organizar las relaciones entre los poderes públicos entre sí, y las de estos con los ciudadanos. Hoy se sabe ya –esto se ha aprendido en la dura escuela de la experiencia– que el «orden y mando» no basta para cumplir la multiplicidad de fines que los poderes públicos han de atender en una sociedad más dinámica, más exigente y menos sumisa como es la actual; una sociedad que demanda servicios cuya prestación era inimaginable hace apenas cincuenta años¹¹.

3. Concepto, naturaleza y clases

A. Concepto

Aceptando, porque me parece correcta, la orientación que marca el artículo 10 de la Ley 50/1997, del Gobierno [de España] y empleando para designarlos la denominación que considero más adecuada, por concisa y elocuente, defino los Gabinetes públicos de Comunicación, diciendo que son: *órganos políticos y técnicos, integrados por personal de libre designación, y que tienen por misión llevar a cabo tareas de confianza, asesoramiento y, en general, de apoyo especializado en esa materia, y cuya adscripción orgánica debe situarse en el vértice de la estructura.*

10. La noticia la facilitaron el día 12 de enero de 2004 distintos medios de comunicación.

11. Sobre este problema ha llamado la atención E. García de Enterría, *Curso de derecho administrativo*, I, Ed. Civitas, 11 ed. Madrid 2002.

Definiéndolos así creo haber recogido los rasgos esenciales que dan el perfil de este tipo de órganos:

a) Son órganos de apoyo especializado a dirigentes que ocupan el primer nivel en la correspondiente estructura orgánica.

b) Tanto el Jefe de cada Gabinete de comunicación como el resto del personal especializado que lo compone es de libre designación por ser la tarea política y técnica que realizan de confianza del titular, el cual puede cesarlos cuando lo considere necesario¹².

En cuanto a este último punto debo precisar que no estoy diciendo que todos aquellos que trabajan en un Gabinete público de Comunicación son personal de libre designación. Sólo quienes realizan esa «tarea política y técnica de confianza del titular» (de que habla el artículo 10, citado), lo son. Al menos es así como debiera ser.

B. Naturaleza

A lo largo de los meses que me ha llevado la redacción de estas páginas, he tenido ocasión de recordar que una de las ideas que trataba de inculcarnos el profesor González Navarro a quienes entonces éramos sus alumnos en la Facultad de Ciencias Políticas es la de que «no hay mejor práctica que una buena teoría», y que la «la práctica profesional deviene pura rutina cuando no está sostenida sobre una base teórica que nos permita entender la realidad sobre la que operamos». Aproximadamente es esto lo que debía decirnos entonces, porque algo así se lo he oído repetir en algunas conversaciones que he sostenido con él en estos últimos meses. La diferencia estriba en que es ahora cuando he comprendido el alcance de sus palabras y he llegado a convencerme de cuánta razón llevaba también en aquellos días, ya lejanos, en que le oí expresar esa convicción suya¹³.

Verdad que –como también decía y luego he leído en alguna de sus escritos– el alumno oye hablar de «problemas que no le interesan porque no ha sentido la necesidad de tener una respuesta de algo que él mismo no ha sentido como problema».

Pues bien, de un problema que yo he vivido muy de cerca durante mi actividad en un Gabinete de prensa («de comunicación», en realidad) de apoyo al titular de una Consejería de Comunidad autónoma quiero hablar aquí. Un problema que, entre otras causas, tiene su origen en el desconocimiento que suele tenerse sobre una cuestión que es necesario dilucidar: la de si el Gabinete de Comunicación es órgano de apoyo al dirigente o de apoyo a la organización. Por decirlo más claramente: voy a referirme a la relación entre el Gabinete de Comunicación de apoyo al Consejero de Presidencia (que suele tener rango de dirección general y por eso se le designa a veces con el acrónimo

12. Quien necesite conocer los problemas jurídicos que plantean los conceptos de *puestos de libre designación* y de *puestos de confianza* puede leer: Luciano Cordero Saavedra, *La “libre designación” como sistema de provisión de puestos de trabajo. De la discrecionalidad a la arbitrariedad*, «Actualidad administrativa», nº 12, 19 al 25 de marzo de 2001.

13. Una hermosa declaración de sus convicciones sobre la enseñanza universitaria la ha expuesto en un artículo que publicó con el título «La Universidad en la que yo creo», en la *Revista de Administración pública*, 53 (septiembre-diciembre 2000), pp. 107-193. Se trata, nos dice, de una «especie de confesión pública de *mi credo universitario* [hecha] “desde la última vuelta del camino” [unas páginas escritas] con la esperanza de que obren como semilla germinal en los surcos interiores de la mente receptiva de algún futuro lector [...]».

Pues bien, en ese artículo, y después de evocar la parábola socrática del sembrador («enseñar es como sembrar en el alma del que aprende»), dice esto: «Es necesario que transcurra tiempo para que, como resultado de la siembra que el que enseña lleva a cabo en el alma del que aprende, “surjan otras palabras que, en otros caracteres, sean canales por donde se transmita, en todo tiempo, esa semilla inmortal”. La semilla que esparce el labrador [...] se toma su tiempo antes de fructificar. Y así también ocurre con la palabra -oral o escrita- que el profesor deja “caer” en la mente del alumno (en su caso, también discípulo)».

DIRCOM) y los restantes gabinetes de comunicación. Pero antes hay que saber qué quiere decirse cuando de un determinado órgano se afirma que es un órgano de apoyo.

a) *La distinción entre órganos de línea y órganos de apoyo*

Esta distinción la expone muy claramente Luis Blanco de Tella y sólo una brevísima referencia a la misma podré hacer aquí¹⁴.

Órganos de línea son aquellos que de un modo inmediato y directo cumplen los fines distintivos de la organización, mientras que órganos de apoyo son aquellos que sólo de manera mediata o indirecta cumplen esos fines para cuya consecución fue creada la organización de que se trate.

La Universidad nos proporciona buen material para entender el alcance de esta distinción. La Universidad tiene unos fines institucionales, entre ellos y como primordial el de hacer ciencia. Una tarea que ha de llevar a cabo el profesor universitario, el cual ha de «investigar para saber y saber para enseñar». Pero esa tarea *de línea* necesita del *apoyo* que le prestan otras personas que llevan a cabo tareas mucho menos brillantes, sin duda, manuales incluso, pero indispensables:

En la Universidad –escribe González Navarro– «hay una *organización de línea*, llamada a cumplir de modo inmediato y directo los fines institucionales[...] organización que está compuesta por profesores-universitarios. Y hablo de profesor-investigador porque el profesor universitario ha de reunir esa doble condición. Sin investigación ni hay enseñanza ni hay ciencia. Y, desde luego, un profesor universitario que no investigue sólo el título de tal tendrá. [...] Hay también en la Universidad –y no puede dejar de haber– una *organización administrativa de apoyo*, encargada de allegar los medios personales y reales que se necesitan para que los fines institucionales sean desempeñados por los profesores-investigadores. La biblioteca, la secretaría, la cafetería, las instalaciones deportivas, etc., no son otra cosa que elementos de apoyo que hacen posible que aquellos fines institucionales puedan alcanzarse. El personal administrativo y contable, los ordenanzas, el personal encargado de la limpieza, etc. forman parte de esta organización de apoyo»¹⁵.

En los manuales y tratados de teoría de la organización, esta distinción se emplea con la terminología inglesa, o sea con las voces *line* (línea) y *staff* (bastón). Sin embargo, me ha parecido más conveniente eludir aquí esta terminología, habida cuenta que el significante inglés *staff* suele emplearse entre los profesionales de los medios de comunicación en una acepción distinta: la del personal que trabaja para una empresa¹⁶.

b) *Órganos de apoyo al dirigente y órganos de apoyo a la organización*

Nuevamente debo acudir a la lúcida exposición de Blanco de Tella para establecer esta otra distinción que es también capital¹⁷.

La distinción entre uno y otro tipo de órganos no es de naturaleza –pues ambos son órganos de apoyo, según expresa su denominación–. Lo que los distingue es el destinatario de su actuación: un concreto dirigente (y de aquí que se le llame *staff personal*

14. Luis Blanco de Tella, «Sobre el diseño de la organización y otras cuestiones», en el libro *Organización y procedimiento administrativo. Estudios*, Ed. Montecorvo. Madrid, 1975. pp. 173-197.

15. Francisco González Navarro, «La Universidad en que yo creo», cit., pp. 130 y 164.

16. Collins Build, *English Language Dictionary*, London Glasgow, 1987, First Published 1987, Reprinted 1988: «*Staff* [...] 1. The staffs of an organization are the people who work for it[...]. 3. a staff is also a strong stick or pole; an old-fashioned use [...]».

17. Luis Blanco de Tella, «Sobre el diseño de la organización y otras cuestiones», cit, especialmente pp. 179 y 180.

en tal caso), o la organización en abstracto (es decir, con independencia de quien sea el titular del órgano al que se presta asistencia). Escribe, al respecto, Blanco de Tella:

«El *staff del dirigente* suele asumir contenidos muy diversos y presentar una morfología igualmente variada. Puede, en efecto, aparecer constituido por posiciones individuales, por asesores con operan colectivamente, por unidades asimiladas en rango y estructuradas internamente a semejanza de las que integran la organización, etc. El *staff de la organización*, en cambio, se acomoda normalmente al patrón orgánico proporcionado por la estructura regular, aunque por lo que atañe a su contenido no existe marco alguno capaz de contener la diversidad de especialidades funcionales que pueden constituir su soporte».

Y añade un poco más adelante:

«En nuestro sistema administrativo podrían encontrarse referidos a posiciones de *staff personal* los títulos de adjunto, asesor personal secretario, jefes de gabinetes adscritos a determinados dirigentes, etc. Estos elementos, con unos nombres o con otros, tienden a generalizarse y multiplicarse en la actualidad en forma que no puede dejar de llamar la atención. El ejemplo de los gabinetes de ministros y subsecretarios, asimilados normalmente a unidades, intermedias de la organización administrativa, y dotados de su propia estructura jerárquica interna, es suficientemente demostrativo de dicha tendencia.»

Basta con esto para saber de qué estoy hablando aquí cuando –anticipando lo que luego intentaré demostrar– digo que, a mi entender, y según lo que he aprendido en la práctica, los Gabinetes de Comunicación, con ese nombre o con el menos apropiado de Gabinetes de prensa, son órganos de apoyo al dirigente, aunque también, y a determinados efectos, órganos de apoyo a la organización.

Estos dos tipos de órganos de apoyo tienen distinto contenido funcional y por eso los estudio en este apartado en que me estoy ocupando de la naturaleza de dichos órganos, ya que ese diferente contenido afecta a su sustancia.

Podría, ciertamente, estudiarlos en el apartado siguiente donde me ocupo de las clases de órganos de apoyo, pero creo preferible reservar ese otro apartado para exponer la diferenciación que resulta de atender a su diferente encuadramiento orgánico.

Sabemos ya que mientras los órganos de línea son aquellos que de un modo inmediato y directo llevan a cabo los fines distintivos de la organización («curar», en una organización hospitalaria; «enseñar», en una organización docente), los órganos de apoyo, aunque necesarios para que esos fines distintivos puedan cumplirse, se limitan a proporcionar los medios intelectuales o materiales para que los órganos de línea puedan actuar.

Esto que acabo de decir puede entenderse mejor cuando se poseen los conceptos de «*staff consultivo*» y «*staff auxiliar*» que ahora voy a exponer.

c) *Órgano de apoyo especializado*

Los Gabinetes de Comunicación son, por último, un órgano de apoyo especializado. En qué consiste esa especialización es problema al que me referiré en un apartado posterior de este trabajo. Lo que en este momento importa dejar claro es qué sea eso de un apoyo especializado. Para lo que es necesario hacer una exposición resumida de la distinción entre *staff auxiliar* y *staff consultivo*¹⁸.

18. Aunque he advertido ya que, como regla general, la voz «*staff*» va a ser aquí evitada, dado que en el argot periodístico este significante inglés se suele emplear en otra acepción distinta, la utilizo en este apartado, con el significado que tiene en los manuales y tratados de teoría de la organización, porque creo que me va a permitir dar mayor fluidez a la exposición.

En realidad, la clasificación que ahora estoy estudiando no es dual sino trinitaria, porque el llamado «*staff consultivo*» es a su vez de dos clases: «*staff consultivo general*» y «*staff consultivo especializado*»¹⁹:

- El «*staff auxiliar*» lleva a cabo actividades instrumentales o complementarias que pueden, ser, a su vez, administrativas (mecanografías, reprografías, Registro de entrada y salida de documentos, Archivo, Caja, etc.) o de pura gestión material (Servicio de limpieza; cafetería y restaurante; servicio de conservación, etc.).

- El «*staff consultivo*» lleva a cabo tareas de estudio de problemas y elaboración de dictámenes e informes, así como de elaboración de proyectos. Pero estos estudios pueden ser de dos clases, en razón al objeto sobre que versan:

- Estudios sobre los objetivos generales de la organización y de la política general que hay que seguir para alcanzarlos. Son los órganos del «*staff consultivo general*» los que, cuando la organización está bien diseñada, llevan a cabo este tipo de tareas.

- Estudios sobre actividades o materias especiales. Las llamadas Oficinas de Organización y Métodos, las de Presupuestos, las Oficinas de Estadística, etc., son ejemplos de «*staff consultivo especializado*». En este grupo hay que incluir también a los Gabinetes públicos de Comunicación.

d) *Relatividad de la distinción entre órganos de línea y órganos de apoyo*

Por último, y para entender el funcionamiento interno de un Gabinete de Comunicación, hay que tener muy presente la advertencia que intento expresar con la rúbrica de este apartado.

La cosa es muy simple: que un órgano se nos aparezca como órgano de línea o como órgano de apoyo, dependerá de cómo enfoquemos el análisis de la organización. El ejemplo que suele ponerse es el del Ministerio de Hacienda, una organización que contemplada dentro de la total organización de la Administración del Estado es, indiscutiblemente, una organización de apoyo a los restantes ministerios, ya que es el encargado de recaudar los ingresos con los que los otros departamentos ministeriales podrán cumplir los fines que cada uno de ellos tiene encomendado.

Pero cuando el foco empleado para el análisis lo reducimos, y lo que queremos estudiar no es la organización de la Administración del Estado sino el Ministerio de Hacienda, *aisladamente considerado*, entonces este ministerio se nos aparece como organización de línea, porque fin distintivo del mismo es la de recaudar ingresos. Todo ello sin perjuicio de que dentro de él sea, no sólo posible, sino también necesario distinguir entre unos órganos que realizan funciones de línea y otros que realizan funciones de apoyo.

C. Clases

Los Gabinetes públicos de comunicación, y posiblemente también los de las empresas privadas, constituyen, según he dicho en III.2, un fenómeno en expansión.

De todas maneras, y anticipándome a previsibles objeciones que podrían hacerse, debo decir que la comprobación estadística de esa afirmación, la contabilización de las organizaciones públicas en que efectivamente existen los gabinetes, cuándo esa expansión se inicia y a qué ritmo, en qué ámbito del sector público es más intenso y en cuáles es más lento o ni siquiera ha empezado, la cuantificación de efectivos en cada caso, si lo que en ocasiones se llama Gabinete de prensa es un verdadero y propio

19. Para entender la distinción entre «*staff consultivo general*», «*staff consultivo especializado*», y «*staff auxiliar*», me ha resultado utilísimo el libro editado a multicopista del profesor Luis Blanco de Tella, *Organización y Dirección*, ed. Escuela Nacional de Administración pública, Alcalá de Henares, 1967, 77 páginas (La materia que estoy exponiendo en el texto, la estudia el autor en las pp. 50-52).

Gabinete de Comunicación, y tantas otras variables como tendrían que ser tomadas en consideración es cuestión que escapa a la finalidad de este estudio.

Sin embargo, y aunque la realidad por mí observada –vivida, para decirlo con mayor precisión– es la de los Gabinetes de Comunicación en una Comunidad autónoma, al intentar ahora una clasificación de las distintas manifestaciones de esta figura orgánica, voy a abarcar la totalidad de los poderes públicos.

a) *Gabinetes de Comunicación en el Poder legislativo. Especial referencia al llamado Servicio de Prensa, Publicaciones y protocolo del Parlamento Foral de Navarra*

a') El Servicio de Relaciones con los Medios de Comunicación de la Asamblea legislativa de Madrid. Por razón de mi oficio he tenido contacto frecuente con el que se llama Servicio de Relaciones con los Medios de Comunicación del Gabinete de la Presidencia de la Asamblea legislativa de Madrid.

El cometido funcional de este Servicio, ha sido establecido por Acuerdo de 3 de diciembre de 2001, de la Mesa de la Asamblea legislativa de Madrid, que aprobó la reforma global [...] del Reglamento de Régimen interior de dicha Asamblea, y es el siguiente:

«Artículo 11: Al Servicio de Relaciones con los Medios de Comunicación corresponden las siguientes funciones:

- a) La coordinación de las relaciones con los medios de comunicación.
- b) La propuesta de acreditación de medios de comunicación ante la Asamblea de Madrid.
- c) La confección y distribución de los resúmenes de prensa y revistas.
- d) Facilitar a los medios de comunicación la información sobre las actividades de la Asamblea siguiendo las instrucciones de la mesa y el Presidente.
- e) Organizar las ruedas de prensa que institucionalmente promueve la Asamblea.»

b') El Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo de la Asamblea de Madrid. Una de las regulaciones más completas que conozco de un Gabinete de Comunicación de Asamblea legislativa, es, posiblemente, la aprobada en 1992 por la Mesa del Parlamento foral de Navarra, y que todavía está en vigor²⁰. Y por más que siendo la Revista que acoge este trabajo editada por el Gobierno de Navarra, su mención era, ya sólo por eso, oportuna, es esa otra razón de su complitud la que me ha impelido a insertarla aquí.

Existe en efecto, en el Parlamento foral de este Antiguo Reino un servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo, como unidad administrativa adscrita a la Secretaría General, y cuyas funciones distintivas son las siguientes, que enumero tal como aparecen ordenadas en el artículo 17 (de la letra «b» a la «n», ambas inclusive²¹:

– Facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los órganos de la Cámara, siguiendo las instrucciones de la Mesa, y establecer relaciones permanentes con los representantes de dichos medios.

– Acreditar a los representantes de los medios de comunicación para asistir a las sesiones de la Cámara, siguiendo las instrucciones de la Mesa, y controlar que las grabaciones gráficas y sonoras de las sesiones se realicen con la debida autorización del Presidente.

20. Su regulación se contiene en el Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra, aprobado por la Mesa del mismo en sesión de 2 de noviembre de 1992 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, de 13 de noviembre de 1992, número 64. La regulación del Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo se contiene en los artículos 5 y 17 al 20.

21. Prescindiendo de la relativa a las propuestas sobre su propia organización (art. 17, letra «a») y de las derivadas del funcionamiento de los órganos parlamentarios o que le sean encomendadas por el Presidente, la Mesa, o el Letrado Mayor (art. 17, letra «o»).

- Canalizar y facilitar los contactos de los Parlamentarios Forales y de los órganos de la Cámara con los medios de comunicación, cuando así lo soliciten.
- Recopilar cuanto se publique en relación con la Cámara y mantener informados a los órganos de la Cámara y servicios de la Cámara elaborando, a tal fin, un boletín diario de noticias.
- Organizar las actividades destinadas a difundir la imagen del Parlamento de Navarra y gestionar los espacios publicitarios que precise el Parlamento.
- Organizar y supervisar el protocolo que deberá guardarse en los actos a los que asista el Presiente, la Mesa o sus miembros y los demás órganos del Parlamento, así como los actos conmemorativos u otras actividades de carácter especial promovidas por la Cámara, en coordinación con los Servicios Generales.
- Distribuir las tarjetas de invitados conforme a lo previsto en el Reglamento y en los Acuerdos que la Mesa dicte en su desarrollo.
- Organizar la infraestructura para la producción, tratamiento y reproducción de los textos de carácter parlamentario para su edición interna o externa, y velar por la corrección gramatical y de estilo de los textos producidos, en coordinación con los Servicios Jurídicos, en su caso.
- La transcripción de los debates parlamentarios, tanto en las sesiones del Pleno como de las Comisiones para su correcta publicación, así como conservar las grabaciones sonoras y de video de las sesiones hasta su remisión al Archivo de la Cámara.
- Editar el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, los Diarios de Sesiones del Pleno y de las Comisiones, la Memoria anual de actividades y demás publicaciones que acuerde la Mesa, tramitando, en su caso, los oportunos expedientes de contratación y controlando su impresión y distribución.
- Controlar la tirada, las suscripciones y distribución y venta de todas las publicaciones del Parlamento.
- Organizar y asegurar los servicios de traducción simultánea en las sesiones del Pleno y de las Comisiones, así como la traducción vascoence-castellano y castellano-vascoence de los textos que determine la Mesa de la Cámara y de aquéllos que deban ser publicados en la edición en vascoence del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

b) Gabinetes de Comunicación en el Poder judicial

En el Consejo General del Poder judicial existe la figura del Consejero Portavoz, del que depende una Oficina de prensa que se encuentra ubicada en el edificio del Consejo, existiendo también un despacho de la misma Oficina en la planta baja del Palacio del Tribunal Supremo (téngase presente que el Presidente del Tribunal Supremo es simultáneamente Presidente General del Poder Judicial). Al frente de la Oficina de prensa hay un periodista dependiente del Consejero Portavoz. La Oficina edita diariamente un Boletín con los resúmenes de las noticias relativas a actuaciones judiciales que aparecen en toda la prensa nacional.

Abundando en estas consideraciones, y por orientar una futura investigación que confirme esa afirmación hecha más arriba de que el fenómeno de los que genéricamente vengo llamando Gabinetes públicos de comunicación es un fenómeno en expansión, me parece oportuno consignar estos datos que muestran cómo va extendiéndose este instrumento orgánico de comunicación en el ámbito judicial. Por lo que he podido saber²², la Oficina de Prensa que existe en el Consejo General del Poder Judicial fue

22. Agradezco a Elena Sánchez González, Oficial de la Administración de Justicia en el Tribunal Supremo, la generosa colaboración que me ha prestado pidiendo y obteniendo estos datos para mí.

creada en 1980, y en la Memoria del citado Consejo, correspondiente a 1981, se haría referencia a la creación de aquella y de las funciones que está llamada a cumplir.

Casi dos décadas después, y mediante Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 1999, se creó, como organismo delegado de la primera, la Oficina de Prensa existente en el Palacio del Tribunal Supremo.

En este proceso expansivo de estos órganos de comunicación en el Poder Judicial merece destacarse que en algunas Comunidades que tienen asumidas competencias en relación con la actividad administrativa de apoyo en el ámbito del Poder Judicial (provisión de medios, concretamente) se han creado por las mismas Comunidades autónomas Oficinas de Prensa en dicho ámbito. Tal ha ocurrido en Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia.

Posteriormente, y mediante acuerdo tomado por el Pleno, en 23 de julio de 2003, el Consejo General del Poder Judicial ha creado una Oficina de Prensa en la Audiencia Nacional, y cuatro Oficinas más en los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes a las Comunidades autónomas de Baleares, Castilla La Mancha, Madrid y País Vasco.

c) *Gabinetes de Comunicación en la Administración del Estado*

En la Administración del Estado existe, por lo pronto un Ministro Portavoz del Gobierno, nombrado por Real Decreto 561/2000, de 27 de abril, como Ministro sin cartera.

Tiene interés detenerse un momento en la estructura orgánica de apoyo al Portavoz del Gobierno. Situado, como se encuentra, en el vértice de la organización de la Administración del Estado, y correspondiendo a ésta las relaciones con el exterior, la mera lectura de las funciones que tiene atribuida esa organización de apoyo permite apreciar la existencia de una configuración piramidal de la acción informativa gubernamental.

A los efectos del presente estudio podemos prescindir del Gabinete del Portavoz. Me limitaré, por ello, a recoger las funciones de las dos Oficinas Generales que le apoyan²³.

• *Oficina General de Información*²⁴:

Corresponde a la Oficina General de Información, cuyo titular tiene rango de Subsecretario, el ejercicio de las siguientes funciones:

- La elaboración y difusión de las referencias y notas informativas del Consejo de Ministros y del Presidente del Gobierno.
- La coordinación de los servicios de prensa de los Departamentos ministeriales, de los órganos de la Administración periférica y, en su caso, de los organismos públicos dependientes de la administración General del Estado.
- Las relaciones con los medios nacionales de comunicación social
- La transmisión de informaciones a los medios de comunicación sobre las actividades del Gobierno.
- La elaboración de informes y boletines periódicos basados en la información nacional.

23. Cfr. Real decreto 811/2000, de 19 de mayo, que determina la estructura de apoyo al Ministro Portavoz del Gobierno, y el Real Decreto 1280/2000, de 30 de junio que la desarrolla.

24. De la Oficina General de Información depende el Departamento de Seguimiento Informativo, cuyo titular tiene el rango de Director general y es responsable de la realización ejecutiva de las funciones anteriores. De este Departamento depende la Unidad de Información Nacional y la Unidad de Documentación Informativa, cuyos titulares tienen rango de Subdirector general.

El tratamiento documental y el seguimiento de las informaciones aparecidas en los medios de comunicación nacionales, así como la gestión y mantenimiento de las diferentes bases de datos.

La elaboración y distribución de las publicaciones periódicas del Portavoz del Gobierno.

• *Oficina General de Desarrollo y Análisis informativo:*

Corresponde a la Oficina General de Desarrollo y Análisis Informativo, cuyo titular tiene rango de Subsecretario, el ejercicio de las siguientes funciones:

- La dirección y coordinación de la acción informativa exterior que desarrollan las Consejerías y Agregadurías de Información de las representaciones diplomáticas de España.
- La acreditación de corresponsales, colaboradores y enviados especiales extranjeros, así como el apoyo informativo a periodistas de medios informativos internacionales.
- La organización de cobertura informativa de las visitas y viajes de Estado.
- La realización de estudios e informes sobre el reflejo informativo de la actualidad nacional e internacional, así como sobre el sector de los medios de comunicación.
- El análisis informativo de coyuntura política, económica y social.
- La asistencia y propuesta en asuntos de administración económica, personal, previsiones presupuestarias y régimen interior e infraestructuras a los órganos de apoyo del Ministro Portavoz del Gobierno.

d) *Gabinetes de Comunicación en la Administración de las Comunidades Autónomas. Especial referencia al Gabinete de Comunicación del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra*

a') En la *Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid*, y según luego se verá con mayor detalle, existe una Dirección General de Medios de Comunicación, que está encuadrada en la Consejería de Presidencia.

Esa Dirección General tiene a su vez delegados en cada una de las restantes Consejerías que, en la actualidad son las siguientes²⁵: Justicia e Interior, Hacienda, Economía e Innovación Tecnológica, Transportes e Infraestructuras, Educación, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Sanidad y Consumo, Cultura y Deportes, Familia y Asuntos Sociales, y, por último, Empleo y Mujer.

Al frente de cada una de esas Delegaciones existe un Jefe de Prensa, que es, en todas ellas, un periodista.

Desde el punto de vista de la teoría de la organización ofrece particular interés el estudio de la relación de la Dirección General de Medios de Comunicación con sus delegados, y la de cada uno de estos con la respectiva Consejería. Me ocupo de este problema en IV.3.

b') En la *Comunidad foral de Navarra*, y por Decreto foral 349/2003, de 28 de julio (B.O. de Navarra de 8 de agosto de 2003) se ha creado la Dirección General de Comunicación, adscrita al Departamento del que es titular el Portavoz del Gobierno, y que está organizada en dos servicios, el de Medios de Comunicación (con dos seccio-

25. Decreto 61/2003, de 21 de noviembre (BOCM del 22).

nes: la del Gabinete de Prensa y la de Publicidad) y el de Protocolo y Publicaciones (con dos Secciones: la de Protocolo y la de Publicaciones).

Por lo reciente de su organización, y por la modernidad de sus contenidos, considero conveniente transcribir las tareas atribuidas a cada una de las cuatro funciones básicas que dan nombre a las respectivas secciones²⁶:

- Funciones relativas a la *Prensa*. Son éstas:
 - La información a los medios de comunicación social sobre la actividad del Gobierno y la Administración.
 - El asesoramiento técnico al Gobierno y a los Departamentos en materia de medios de comunicación.
 - La recepción y ordenación de las informaciones publicadas o emitidas.
 - La gestión de los contenidos del portal del Gobierno de Navarra en Internet.
 - La evaluación de la eficacia de la política informativa respecto al desarrollo de la acción del Gobierno de Navarra.
 - Cualquier función similar o complementaria de las descritas que le sea encomendada.
- Funciones relativas a la *Publicidad*. Son éstas:
 - La gestión de los espacios publicitarios promovidos por la Administración.
 - La coordinación, supervisión y autorización previa de las campañas publicitarias y contrataciones e inserciones de este carácter producida en el ámbito del Gobierno de Navarra y organismos y entidades dependientes de sus departamentos, con el fin de procurar la homogeneización de la imagen del Gobierno de Navarra.
 - El asesoramiento técnico al Gobierno y los Departamentos en materia de Publicidad.
- Funciones relativas al *Protocolo*:
 - El protocolo y ceremonial del Gobierno de Navarra y de sus miembros.
 - La organización de actos oficiales promovidos por el Gobierno de Navarra, por su Presidente o Consejeros, o por los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.
 - La asistencia a los miembros del Gobierno en sus visitas y otras actividades oficiales.
 - El asesoramiento al Gobierno, a otros órganos de la Administración y las entidades locales que lo precisen en materia de protocolo, ceremonial y organización de actos oficiales.
 - La coordinación de las actividades y visitas del Palacio de Navarra como sede del Gobierno.
 - La gestión de ayudas a centros y casas regionales.
 - La promoción de los símbolos oficiales y de las señas de identidad de la Comunidad Foral de Navarra.

26. Agradezco a mi colega Gerardo Huarte, Director del Servicio de Medios de Comunicación de la Comunidad Foral de Navarra, la amabilidad con la que me ha atendido, y todas sus explicaciones sobre la organización y el funcionamiento de esta Dirección General de Comunicación.

- La organización y coordinación de acciones encaminadas a potenciar la imagen de la Comunidad Foral en el interior y en el exterior de Navarra.
- Funciones relativas a *Publicaciones*:
 - La coordinación de la planificación del conjunto de publicaciones en soporte impreso, audiovisual y digital del Gobierno de Navarra y sus Departamentos.
 - La tramitación administrativa y seguimiento técnico del proceso de edición de las obras pertenecientes al Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra.
 - La propuesta al Gobierno de Navarra de autorización de precios de venta al público del Catálogo de Publicaciones del Gobierno de Navarra.
 - El depósito, promoción, distribución institucional y comercial y venta del Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra.
 - La propuesta, desarrollo, aplicación y control de las normas sobre identidad de las expresiones gráficas y representativas de la Comunidad Foral de Navarra.
 - La tramitación administrativa y seguimiento técnico de la impresión de la papelería ordinaria que incorpora las expresiones gráficas representativas del Gobierno de Navarra.

No dispongo de espacio para analizar este completísimo elenco de funciones –no conozco otro más completo– cuya mera lectura permite conocer el variado quehacer de una Dirección de Comunicación. Un lector que haya hecho suyos los conceptos que vengo exponiendo en las páginas precedentes podrá discernir con facilidad las funciones de línea de las de apoyo, y en éstas las que son propias del staff auxiliar y las que lo son del staff consultivo especializado.

El Gabinete de Comunicación de la Comunidad Foral de Navarra tiene rango de Dirección General y depende orgánicamente del Portavoz del Gobierno, que en la actualidad lo es el Consejero de Administración Local y digo en la actualidad, porque, aunque el Gabinete de Comunicación está siempre adscrito al Portavoz, el que éste lo sea uno u otro Consejero dependerá como esté organizado el Gobierno en un momento dado.

Merece ser reseñado, comparativamente con otros Gabinetes de Comunicación de Comunidades autónomas, que las personas asignadas a este departamento es personal fijo y únicamente el Director General es persona de confianza del Gobierno. En la actualidad la Dirección de Servicio de Medios de Comunicación cuenta con una plantilla de 8 periodistas y 6 administrativos, que se ocupan de las tareas propias de un gabinete de prensa (anualmente genera más de 3000 notas de prensa y convoca alrededor de 570 ruedas de prensa, además de las atención individualizada a los medios; concesión de entrevistas o peticiones de información).

Además de las relaciones informativas con los medios de comunicación, la Dirección de Servicio de Medios de Comunicación gestiona toda la publicidad del Gobierno de Navarra. La Sección de Publicidad supervisa todas las campañas publicitarias encargadas por las diferentes Consejerías, que son las que tienen presupuesto para estas acciones. La realización de las campañas se adjudican anualmente, mediante concurso público, a dos empresas externas; una desarrollará la creatividad y producción de los anuncios, y la otra se ocupará de la planificación y contratación. Hay que destacar que, quizá porque la Comunidad foral de Navarra tiene sólo 500.000 habitantes, o tal vez porque la experiencia ha enseñado que el afán de protagonismo puede poner en riesgo la armonía del conjunto, no hay Gabinete de Prensa en éstas. Dicho de otra manera: la actividad de comunicación en esta Comunidad foral se encuentra absolutamente centralizada en esa Dirección de Comunicación, una centralización que no sólo es informativa, sino también de los mensajes publicitarios.

e) *Gabinetes de Comunicación en las Corporaciones locales*

La función de que me estoy ocupando presenta caracteres muy distintos en el ámbito Local, lo que fácilmente se puede entender, ya que las diferencias de población entre unos y otros municipios, se traduce, lógicamente, en diferencias de medios materiales y personales.

En el momento de redactar estas líneas acaba de entrar en vigor (el 1 de enero de 2004) la Ley 57/2003, de 14 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, una ley que aborda frontalmente este problema que viene preocupando de antiguo, pues es absurdo que pueda darse, aunque sea sólo sobre el papel, una regulación igual a un municipio de varios millones de habitantes que a un modesto municipio rural que, además, no pocas veces se encuentra en situación irreversible de demografía decreciente.

Esa ley critica ya, al rígido uniformismo de la Ley de Bases de Régimen Local que contempla a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme. He aquí un párrafo sumamente elocuente de la exposición de motivos de dicha ley:

«...el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Consejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común que con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones».

Un primer paso para acabar con esta situación es esta Ley 57/2003, a la que me estoy refiriendo.

Retomando ahora el hilo de mi exposición diré que en la Comunidad de Madrid existen 148 municipios, cuyas diferencias demográficas son enormes.

Un Municipio, por ejemplo, como Móstoles con 198.819 habitantes, no es ya que pueda, es que necesita contar con una organización específicamente encargada de asumir las relaciones con los medios de comunicación. Municipios hay, en cambio, que apenas si pueden contar con un responsable –así llamado de prensa–. Y en otros ni siquiera eso es posible, por lo que disponen de la colaboración ocasional de algún profesional del periodismo.

Un análisis de los datos que poseo sobre la realidad del fenómeno comunicativo aquí estudiado me permite establecer los siguientes elementos orientadores acerca de la real implantación de estos órganos en el ámbito local, cuya denominación es muy variada como ahora se verá²⁷:

De los 179 municipios existentes en la Comunidad de Madrid, tienen *un Responsable de prensa* los siguientes: El Álamo / Alcalá de Henares / Alcobendas / Algete / Aranjuez / Arganda del Rey / Colmenar Viejo / Collado Villalba / Fuenlabrada / Getafe / Leganés / Majadahonda / Mejorada del Campo / Morlzarzal / Móstoles / Navalaga-

27. Utilizo la relación de municipios que incluye la Guía de Comunicación de la Comunidad de Madrid, última edición, que es la de 2002. En 2003 se celebraron elecciones en la Comunidad de Madrid, y ello ha impedido publicar una nueva edición de dicha Guía, edición que se encuentra ahora (escribo en febrero de 2004) en preparación, estando prevista su publicación para mediados de abril

mella / Navalcarnero / Pinto / Pozuelo de Alarcón / Rivas-Vacía Madrid / Las Rozas de Madrid / San Fernando de Henares / San Lorenzo del Escorial / San Martín de Valdeiglesias / Torrejón de Ardoz / Torrelodones / Torres de la Alameda / Valdemoro / Villanueva de la Cañada / Villanueva del Pardillo / Villaviciosa de Odón.

Debo de advertir, antes de seguir adelante, que esta expresión –Responsable de prensa– es la más generalizada, y que figura en la Guía de la Comunicación de la Comunidad de Madrid, no siempre es lo suficientemente identificadora, pues sugiere un puesto de jefatura más que un órgano o una unidad administrativa. Quizá por eso, a veces, en esa Guía, la identificación del correo electrónico puede decir esto: gabinete-prensa@ayto-móstoles.es.

Pues bien, en Móstoles hay, efectivamente, un jefe de prensa, que es el responsable de prensa; trabajan en ese Gabinete 3 periodistas, un diseñador y un fotógrafo.

Véase ahora como en otros municipios la denominación que se utiliza difiere de la habitual citada. Concretamente:

- *Directora de Relaciones Externas*: Chinchón.
- *Relaciones Institucionales y Prensa*: Ciempozuelos.
- *Director de Comunicación y Relaciones Externas*: Coslada.
- *Concejal de Comunicación*: Cubas de la Sagra.
- *Portavoz Institucional*: El Escorial.
- *Gabinete de Comunicación*: Parla.
- *Concejalía de Protocolo y Medios de Comunicación*: Soto del Real.

Debo insistir en que las diferencias entre unos municipios y otros es inevitable y que sería absurdo montar una oficina de prensa, en sentido verdadero y propio, en un pequeño municipio rural. El principio de eficiencia, que vincula a todas las Administraciones públicas, obliga a elegir, entre las varias opciones posibles para alcanzar un fin determinado, aquélla que implique menos gasto.

Por último diré que en el Ayuntamiento de Madrid los Servicios de Comunicación son tres:

- Dirección de Comunicación.
- Gabinete de Prensa.
- Gabinete de Radio.

f) Gabinetes de Comunicación en las organizaciones instrumentales públicas de las distintas Administraciones públicas

La clasificación de los Gabinetes públicos de comunicación que vengo exponiendo quedaría incompleta si no hiciera una brevísima referencia a la organización instrumental de las Administraciones públicas, expresión con la que suele hacerse una referencia genérica a dos grandes grupos de organizaciones públicas: los organismos autónomos y las empresas públicas.

De unos y otras existen numerosas manifestaciones tanto en la Administración del Estado, como en la Administración de las Comunidades Autónomas o en las Corporaciones locales. La Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, contiene una serie de referencias a ambos tipos de organización instrumental que permite obtener una idea bastante completa de sus posibles cometidos, y que es válida para los tres niveles de la Administración pública –el estatal, el de las Comunidades autónomas y el de la Administración local–.

Ambos tipos de organización instrumental –que la ley citada denomina genéricamente «organismos públicos»– «tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado [o a la Administración de una Comunidad autónoma, o a una Corporación local], dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro organismo público, al ministerio competente [en su caso, al órgano equivalente en la Comunidad Autónoma o en la Corporación local] por razón de la materia, a través del órgano que se determine» (art. 2.3).

Uno y otro tipo de organismos públicos «tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propias, así como autonomía de gestión» en los términos que la ley establezca (art. 42.1), y «se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados» (art. 44.1).

Y, por lo que hace a cada uno de esos dos tipos específicamente considerados hay que tener presente esto:

– «Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un ministerio [en su caso, de una Consejería de Comunidad Autónoma, o del órgano equivalente en la Administración local de que se trate]. La realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos» (art. 45.1).

– Las empresas públicas [que la Ley citada llama «entidades públicas empresariales»] «se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades públicas que tengan atribuidas, en los aspectos específicamente regulados para las mismas» (art. 53.2).

Basta con esta somera descripción para entender el alcance de la expresión «organización instrumental» que aquí empleo.

A los efectos de este trabajo debo añadir únicamente esto:

– Esa instrumentalidad que se predica de estos dos tipos de organismos públicos no impide que aparezcan vinculados a la Administración a la que se hallan adscritos (la llamada «Administración de cobertura») por una relación que, si bien no es propiamente jerárquica, condiciona de manera más o menos intensamente (varía de unos organismos a otros) su actividad.

– Ello impide que, formalmente al menos, frente a terceros aparezcan como organizaciones independientes pues, como ya he dicho, tienen personalidad jurídica diferenciada de la de la Administración «de cobertura».

Por último, debo decir –insistiendo en lo afirmado en los inicios de este trabajo– que he sido durante dos años Jefe del Gabinete de Prensa en el Canal de Isabel II; o para expresarlo de manera más exacta: durante mi permanencia en las Consejerías de Medio Ambiente y Justicia de la Comunidad de Madrid hube de simultanear mi cargo de Jefe del Gabinete de Prensa en dichas Consejerías con el ejercicio de idéntico cometido en la citada empresa pública; y ello porque el Canal de Isabel II se hallaba adscrito en ese tiempo a esas consejerías. Tras la reorganización llevada a cabo después de las elecciones de 2003, el Canal de Isabel II ha quedado adscrito a la Consejería de Presidencia.

D. Fundamento

Preguntar por el fundamento de un acto o de una actuación es tanto como demandar saber el porqué y el para qué de ese acto o de esa actuación. Así es que cuando aquí incluyo un apartado específicamente dedicado al fundamento de los Gabinetes de Comunicación estoy tratando de saber porqué y para qué existen en la Administra-

ción –y en general en todos los poderes públicos– unos órganos que, con esa u otra denominación, más o menos afín, se ocupan de obtener y facilitar información que guarda relación, más o menos directa, con los fines del concreto poder público que los crea y sostiene²⁸.

Analizar este problema es esencial para confirmar cuánto hay de cierto en esa afirmación que hecho en I.3 de la necesidad de estudiar separadamente los Gabinetes de Comunicación de las empresas particulares y los Gabinetes de Comunicación de los poderes públicos.

a) *Fundamento inicial (su «por qué»)*

Las Administraciones públicas han tenido que crear Gabinetes de Comunicación porque, en un sistema democrático, la Administración pública –y, en general, los poderes públicos–, han de dar cuenta de sus actos al «soberano», esto es; al pueblo. No sólo de los actos que afectan de modo inmediato y directo a los ciudadanos, singular e individualmente considerados, sino también de cualquier faceta de su actividad que pueda afectarles, aunque sea incidentalmente como individuos o como colectividad. Como ha escrito González Navarro:

«...el vigente ordenamiento español muestra una tendencia a crear supuestos en los que, frente a la potestad del peticionario de solicitar información sobre una determinada materia aparece un deber correlativo de proporcionarla.

Con otras palabras: hay una serie de casos –que parece ir en aumento– en los que la ley constituye relaciones jurídicas en las que en el lado activo figura una potestad de pedir información y en el pasivo un deber de darla. Y como ocurre siempre que la ley crea una relación de ese tipo, el ejercicio de la potestad por su titular se traduce en el nacimiento de una relación jurídica en la que aparece ocupando la posición activa el titular de lo que en ese momento es ya un derecho y posición pasiva el titular de una obligación: derecho de pedir información, por un lado, obligación de darla, por otra»²⁹.

No tendría sentido recoger aquí los distintos supuestos de esa potestad-derecho de pedir información y correlativo deber-obligación de darla que cita el autor. Basta con enumerar sólo algunos. Por ejemplo, éstos que no me son, ni mucho menos, desconocidos, pues he tenido ocasión de vivir experiencias de éstas durante mi actuación como Jefe de Gabinete de Prensa:

– Potestad-derecho que tienen los miembros de las corporaciones locales de obtener del Alcalde o Presidente, o de la Comisión de gobierno, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de sus funciones (art. 14 del reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales).

– Potestad-derecho de acceder a la información en materia de aguas en los términos previstos en la citada Ley 38/1995 (art. 15 de la Ley de Aguas).

28. Esta identificación entra en fundamento de un «algo» con su «porqué» y su «para qué», y la correlativa distinción entre un fundamento inicial y un fundamento final, la he aprendido en F. González Navarro, que la ha explicado en un estudio publicado en el Libro Homenaje al profesor Sebastián Martín-Retortillo, con el título *Habilitación para la creación de firma electrónica*.

29. F. González Navarro y J.F. Alenza García, *Derecho de petición*, Ed. Civitas, Madrid 2002, especialmente pp. 387-388). Creo necesario que quienes no somos juristas tengamos presente esta declaración terminológica que sigue al párrafo transcrito: «Puede aparecer prurito de sutileza distinguir entre potestad y derecho, y entre deber y obligación, pero la técnica jurídica y su aplicación exige sutileza. *La potestad y el deber nacen directamente de la ley, y por eso puede hablarse de relaciones jurídicas de creación legal*». [Lo mismo en el texto que en esta nota he destacado en cursiva aquellas frases que expresan ideas menos habituales para los juristas].

– Potestad-derecho de toda Administración a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado (art. 168.3 del Reglamento de planeamiento urbanístico, de 23 de junio de 1978).

b) *Fundamento final (su «para qué»)*

La aparición y generalización de los Gabinetes de Comunicación de los poderes públicos tiene no sólo un «porqué» sino también un «para qué»: asegurar la efectividad del llamado *principio de transparencia*.

Aunque el significante *transparencia* está en boca de todo el mundo, y aunque no pasa día sin que desde las más variadas tribunas se demande la transparencia de la actuación de los poderes públicos, son más bien escasas las ocasiones en que se nos explica qué es eso de la transparencia. Y lo cierto es que no supe que el significado de ese vocablo fuera enormemente complejo hasta que leí lo que el profesor González Navarro, partiendo de un trabajo de otro administrativista, el profesor Sainz Moreno, tiene escrito sobre el particular³⁰. Dice aquel autor:

«Para entender el principio de transparencia [...] es necesario tener presente algo que, siendo por demás obvio suele pasarse por alto: que el reverso de la transparencia no es el secreto, sino la opacidad. Parece lo mismo, pero no es igual.

Como tampoco es lo mismo secreto que sigilo, términos que nuestra legislación emplea como sinónimos, pero que deben diferenciarse porque, efectivamente, cubren campos semánticos distintos [...].

Ahora bien, ese principio [o regla, que tanto da en este momento] de la transparencia tiene dos vertientes o, si se prefiere, dos caras: una anterior, o haz, y otra posterior, el envés: el deber de informar y el deber de callar.

La moneda es una, con dos caras: «cara» y «cruz»; una también era la tizona, pero sus lados son dos: el haz y el envés. Una y la misma cosa es también el principio o regla de la transparencia pero presenta dos aspectos que no son distintos ni tampoco contradictorios, son, simplemente, complementarios.

Pero ese deber de callar que tiene a veces toda Administración transparente, tiene, a su vez, dos aspectos: el secreto y el sigilo. [...]

– El deber de sigilo se configura como un deber personal de discreción cuya finalidad es la de evitar perturbar o causar daños o molestias innecesarias tanto a la propia Administración como a los administrados.

– El deber de secreto se refiere a asuntos concretos a los que se les atribuye el carácter de reservados, bien porque hayan sido clasificados como tales, bien porque lo dispone la ley.»

Como resulta de estas palabras, cuya cita me ha parecido que era ineludible recoger aquí, por más que pueda parecer demasiado extensa, todo un cúmulo de problemas se ocultan tras esos vocablos: transparencia, opacidad, secreto y sigilo.

Evidente resulta que aquí debo limitarme a llamar la atención sobre la importancia de distinguir el significado de cada uno de esos significantes, y la relación entre ellos existente.

Tampoco he de extenderme aquí en el análisis de la legislación en que esos tres deberes –transparencia, secreto y sigilo– y el antónimo del primero de ellos –opacidad–

30. Obviamente ha sido a través de este autor, que me invitó a leerlo, como he llegado a conocer la existencia misma de ese estudio: que está publicado en la obra colectiva: J. González Pérez y F. González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Ed. Civitas, 2ª ed, Madrid 1999, pp. 434-446.

aparecen regulados, y que el lector curioso puede manejar en la fuente que he utilizado y dejo aquí citada.

En España, el principio de transparencia, identificado a veces incluso por su nombre, se ha hecho presente, en primer lugar, a través de la Constitución (art. 105: derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos; art. 20: derecho a comunicar o recibir libremente información *veraz* por cualquier medio de difusión), y a través de las leyes [art. 4.3 de la Ley 12/1989, de la Función Estadística pública; art. 3.2.g) de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; art. 4.5 de la Ley 4/1999, de reforma de la del Procedimiento administrativo común etc.], y esto tanto en su vertiente positiva (deber de informar) como en la negativa (deber de callar).

Esto último porque, en efecto, puede haber razones que justifiquen la imposición del secreto administrativo (que, repito, no debemos confundir con la opacidad).

Para garantizar la correcta aplicación del principio de transparencia en esa doble vertiente indicada, ha sido necesario crear los Gabinetes públicos de comunicación. La complejidad misma de este principio, que aquí apenas si puedo dejar más que apuntado, la abundantísima serie de normas que regulan la materia, añade un factor de dificultad al ejercicio de la función que dichos Gabinetes públicos de comunicación tienen encomendada.

IV. LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN Y LOS GABINETES DE COMUNICACIÓN

1. Apunte metodológico previo

Lo diré una vez más: en el presente trabajo estoy intentando aplicar las enseñanzas que proporciona la llamada «teoría de la organización» para, contrastando esas enseñanzas con las que me ha proporcionado mi experiencia personal de ocho años en organizaciones del tipo de las aquí estudiadas, proponer un modelo conceptual de los que, en sentido amplio, y sin perjuicio de las distinciones y precisiones que haya que establecer, denomino Gabinetes de Comunicación.

Otra herramienta de la que me estoy sirviendo es la que proporcionan los textos normativos que, de manera más o menos completa, regulan los Gabinetes, en general, y los de comunicación en particular.

En lo que antecede he utilizado los datos que proporciona la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [de España], así como otras disposiciones, para elaborar una doctrina general (concepto, naturaleza y clases) de los Gabinetes de Comunicación.

Valiéndome ahora, nuevamente, de lo que nos dicen los textos normativos, voy a abordar ahora el problema de la organización de los Gabinetes de Comunicación en las Comunidades autónomas, en las que, en lo que conozco y como regla general, suele haber un órgano, adscrito a una Consejería y que suele tener rango de dirección general, órgano que, a su vez, tiene delegados en las restantes Consejerías.

A esa realidad normativa aplicaré luego conceptos, principios y reglas de «teoría de la organización», para ver de ir avanzando en el conocimiento y comprensión de la realidad observada.

2. Una referencia a los catálogos de funciones que figuran en manuales y monografías

Aunque, como he dicho, los estudios específicamente dedicados a los Gabinetes de Comunicación no son demasiado abundantes, mucho menos lo que reduciendo más el

foco, analizan exclusivamente los de los poderes públicos, suele faltar en ellos un intento –más o menos completo– de catalogación de las tareas que son propias de estos órganos.

Queda fuera de los límites del presente trabajo mío, el llevar a cabo un análisis no ya exhaustivo, ni siquiera incompleto, del elenco competencial que es propio de los Gabinetes de Comunicación, pero resulta inevitable, pues de otra manera resulta imposible saber de qué estamos hablando, hacer una referencia a ese tema.

A tal efecto, y sin perjuicio de cuanto luego he de decir, puede bastar para empezar a tomar contacto con la materia, recoger la relación de contenidos que se contiene en el libro –en cierto modo pionero entre nosotros– de Fernando Martín citado más arriba³¹:

- *Funciones de comunicación interna:*
 - Elaboración del Manual de Funciones
 - Creación de la información
 - Relación con Departamentos de la organización
 - Suscripciones de la organización y del Gabinete
 - Reuniones de grupo
 - Análisis diario de todos los medios de comunicación/Monitoring
 - Boletín informativo diario
 - Dossier informativo/Rapports
 - Circulares internas
 - Visitas de empresa/institución
 - Formación de cursos
 - Libro de estilo
 - Informe anual-Memoria
 - Puesta en contacto con Empresas de Artes Gráficas
- *Funciones de comunicación externa:*
 - Difusión de la información
 - Relación con los medios de comunicación
 - Notas de prensa
 - Elaboración de entrevistas, artículos, reportajes
 - Ruedas de prensa
 - Revista informativa: interna, externa, mixta
 - Organización de eventos; relaciones públicas y protocolos
 - Patrocinio y mecenazgo ante los medios de comunicación

Como se ve, el autor utiliza un criterio de clasificación que podríamos llamar físico o, si se prefiere, direccional, pues es la dirección de la comunicación hacia donde circule el mensaje –*ad intra*, *ad extra*– la que determina el encuadramiento de la misma en el catálogo.

31. Fernando Martín Martín, *Comunicación en empresas e instituciones. De la consultora a la Dirección de comunicación*, Ed. Universidad de Salamanca, 1995, especialmente pp. 64-95.

Cabe preguntarse si no se podrían hacer agrupaciones de segundo o ulterior grado que permitan una más rápida visualización del conjunto. Y cabe preguntarse también si la propuesta de agrupación dual es la más adecuada para la elaboración de un sistema conceptual óptimo.

Pero antes de intentar siquiera esa tarea me parece conveniente buscar apoyo en alguna relación de las tareas, funciones o competencias de las que han aparecido publicadas en algún diario oficial.

3. Un ejemplo tomado de la vida real

A. *La Dirección General de Medios de Comunicación de la Comunidad de Madrid*

Aunque el catálogo de funciones de la Dirección de Comunicación de la Comunidad foral de Navarra ofrece un material más rico a efectos de lo ahora pretendo hacer, me ha parecido preferible evitar la reiteración y por ello voy a utilizar la normativa de la Comunidad de Madrid que, al fin y al cabo, es la que ha condicionado mi actuación profesional durante estos años.

Véase, pues, la relación de las competencias de la Dirección General de Medios de Comunicación de la Comunidad de Madrid, adscrita orgánicamente a la Consejería de Presidencia, tal como aparecen en el artículo 16 del Decreto 273/2001, de 20 de diciembre, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería³²:

«*Artículo 16. Competencias de la Dirección General de Medios de Comunicación.*

Corresponde a la Dirección General de Medios de Comunicación, además de las previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las siguientes “competencias”:

- a) La coordinación de las relaciones del Gobierno con los medios informativos locales, nacionales y extranjeros.
- b) La elaboración y la difusión de los comunicados del Gobierno y de los de cualquier actividad generada por la Administración de la Comunidad de Madrid que ofrezca relevancia informativa.
- c) El seguimiento, recogida, ordenación y difusión en la Administración autonómica de las informaciones publicadas relativas a la comunidad de Madrid.
- d) El soporte a las actuaciones de los servicios informativos de la Administración de la Comunidad de Madrid mediante la gestión de los medios técnicos adecuados a tal fin.
- e) La elaboración de los planes de comunicación para coordinar las actuaciones de los servicios informativos de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- f) Impartir y coordinar las pautas de la imagen institucional de la Comunidad de Madrid.
- g) La realización y distribución de publicaciones de servicio informativo, tales como la “Agenda de la Comunidad de Madrid”, la “Guía de la Comunicación de la Comunidad de Madrid” y el “Manual de Identidad Corporativa”.
- h) La elaboración con diversos organismos administrativos autonómicos en lo referente a asesoramiento periodístico, diseño de publicaciones y grabaciones audiovisuales.»

32. *BOCM de 14 de enero de 2002.*

El Artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre³³, al que se remite el artículo que acabo de transcribir, es el que enumera las funciones de dirección y gestión propias de una Dirección General, cualesquiera que fueren los fines distintos que le correspondan. Transcribo a continuación este precepto, y llamo la atención sobre el carácter de funciones de línea que tienen todas ellas (salvo la mencionada en último lugar, cuya naturaleza dependerá de la manera como aparezca configurada según la correspondiente asignación de la misma):

«Artículo 47. Los Directores Generales son Jefes del Centro directivo que les está encomendado y tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos de la Consejería que sean de su incumbencia.
- b) Vigilar y fiscalizar las dependencias a su cargo, ejercer la jefatura inmediata del personal adscrito a la Dirección, y proponer su destino dentro de la misma.
- c) Elevar anualmente al Consejero un informe crítico sobre la marcha, rendimiento y costes de los servicios a su cargo, proponiendo las modificaciones que estime necesarias.
- d) Acordar o proponer al Consejero, según proceda, la resolución que estime conveniente en las materias de la competencia del Centro directivo.
- e) Proponer el régimen de funcionamiento de las unidades adscritas a la Dirección.
- f) Las demás que se les asignen en el ámbito de la Consejería.»

Por el momento, es la relación de tareas, funciones y competencias que específicamente le corresponden, en cuanto Dirección General de Medios de Comunicación, la única que interesa analizar.

B. Boceto para una catalogación de las competencias de la Dirección General de Comunicación

Basta la mera lectura del artículo 16 del Decreto 273/2001, de 20 de diciembre, precepto que he transcrito en el apartado precedente, para comprobar que a quienes lo hayan redactado no les ha preocupado, ni poco ni mucho, relacionar las distintas tareas, funciones y competencias que específicamente corresponde a la Dirección General de Medios de Comunicación, con arreglo a un criterio de ordenación mínimamente coherente. Da la impresión de que se han ido incorporando al precepto a medida que se les iba ocurriendo a sus anónimos redactores.

No es que yo crea que un texto normativo de esta clase (sea una ley, sea un reglamento) deba ser un tratado de teoría de la organización, y mucho menos que a los legisladores se les deba presumir el conocimiento de estas cuestiones. Pero como esos textos suelen ser encargados a expertos, parece que un mínimo nivel de calidad debe exigirse a los autores, antes de dar por bueno el trabajo que presentan.

En el caso del que me estoy ocupando, la abstracción y la casuística se mezclan sin orden ni concierto, y ciertamente, si se opta por combinar ambos criterios, esa casuística podría haberse completado con relativa facilidad simplemente con echar un vistazo a cualquiera de los manuales al uso.

Y lo cierto es también que con sólo poseer unos rudimentos de teoría de la organización, repasar alguno de los estudios, que se manejan habitualmente, especialmente dedicados a esta materia, y reflexionar un poco sobre la relación normativa que contiene ese artículo 16, es posible mejorar el producto.

33. BOCM de 20 de diciembre de 1983; BOCM de 3 de febrero de 1984.

Procediendo de la manera que acabo de decir, y sin perjuicio de fundamentar, en los apartados que seguirán después, la solución a la que llego, creo que una manera de reordenar racionalmente y con arreglo a una base mínimamente científica las tareas, funciones y competencias que el citado artículo 16 atribuye a la Dirección General de Medios de Comunicación como específicamente *distintivas* de ella, podría ser la siguiente, en la que mi aportación se reduce a insertar en un modelo conceptual que se hace patente a través de las rúbricas que intercalo las que el precepto recoge, manteniendo incluso la terminología que emplea:

- *Funciones de dirección:*

- La elaboración de los planes de comunicación para coordinar las actuaciones de los servicios informativos de la Administración de la Comunidad de Madrid (letra e);
- La coordinación de las relaciones del Gobierno con los medios informativos locales, nacionales y extranjeros (letra a);
- Impartir y coordinar las pautas de la imagen institucional de la Comunidad de Madrid (letra f).

- *Funciones de gestión (I) Funciones mixtas de línea y de apoyo:*

- La elaboración y difusión de los comunicados del Gobierno y de los de cualquier actividad generada por la Administración de la Comunidad de Madrid que ofrezca relevancia informativa (letra b);
- El seguimiento, recogida, ordenación y difusión en la Administración autonómica de las informaciones publicadas relativas a la Comunidad de Madrid (letra e);
- La realización y distribución de publicaciones de servicio informativo, tales como la «Agenda de la Comunidad de Madrid», la «Guía de la Comunicación de la Comunidad de Madrid» y el «Manual de Identidad Corporativa» (letra g).

- *Funciones de gestión (II) Funciones de apoyo:*

- El soporte a las actuaciones de los servicios informativos de la Administración de la Comunidad de Madrid mediante la gestión de los medios técnicos adecuados a tal fin (letra d);
- La colaboración con los diversos organismos administrativos autonómicos en lo referente a asesoramiento periodístico, diseño de publicaciones y grabaciones audiovisuales (letra h).

C. Una función de apoyo atribuida a la Dirección General de Medios de Comunicación que no figura en la relación del artículo 16: apoyo al Portavoz del Gobierno

En materia informativa corresponde al Consejero de Presidencia las siguientes funciones³⁴:

- La dirección y coordinación [sic] de la política informativa de la Comunidad de Madrid;
- Las relaciones con los demás medios de comunicación; y
- Las funciones de Portavoz del Gobierno.

34. Artículo 2 del Decreto 273/2001, de 20 de septiembre del 2001 que establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOCM de 14 de enero de 2002).

A tal efecto existe en la Dirección General de Medios de Comunicación un Servicio Asesor de Prensa, cuyo titular es Jefe de la Oficina del Portavoz³⁵. Servicio que, a su vez, cuenta con una unidad de apoyo [sic] a la Oficina del Portavoz, con rango de Sección³⁶.

Todo ello sin perjuicio de la competencia de coordinación de la actuación de los órganos y organismos adscritos a la Consejería –por ejemplo, el Canal de Isabel II, que tiene atribuida la Viceconsejería de la Presidencia³⁷–.

Parece que en este caso estamos ante un, supuesto de apoyo al dirigente (no a la organización), con la particularidad de que se trata de un apoyo especializado.

4. La Dirección de Comunicación como órgano de coordinación

A. *¿Qué quiere decir «coordinar»? ¿Qué es lo que distingue a la actividad o función de «coordinar» de las demás?*

En el apartado anterior hemos visto que en relación de funciones que se atribuyen a la Dirección General de Medios de Comunicación en la Comunidad autónoma de Madrid se emplea hasta tres veces el verbo «coordinar». ¿Qué se quiere decir con este significativo?

Pudiera ser que esta pregunta provoque cierta sorpresa incluso en personas que trabajan en órganos que, o bien se califican como «órganos de coordinación» en la correspondiente norma reguladora, o bien tienen atribuida expresamente, entre sus fines, la de *coordinar*. Porque lo cierto y verdad es que el verbo coordinar y el sustantivo *coordinación*, que de él deriva, aparece usado con frecuencia en normas de todo tipo. La misma Constitución española de 1978 la emplea en dos ocasiones³⁸. Y no son muchos, sin embargo, los que se han tomado la molestia de averiguar el significado de esos vocablos. Es algo que se da por sabido. «La misma palabra lo dice...», llegará a contestar alguno. Que lo dice es innegable. Lo que no está ya tan claro es que se sepa qué es eso que dice.

Debo confesar que yo misma he participado durante mucho tiempo de esa ignorancia. Es algo que daba por sabido. Para mí, como para tanta gente, no era un problema. Lo fue a partir del momento en que leí un trabajo del profesor Blanco de Tella cuyo título es nada menos que éste: «El mito de la función coordinadora»³⁹. Y es que en este libro he podido aprender que no es pacífico, ni mucho menos, el concepto de coordinación. Hasta el punto que Blanco de Tella ha identificado nada menos que trece significados de ese significativo en la literatura especializada. He aquí la relación de esos diferentes significados:

- un principio de organización.
- un concepto que expresa el fin de la organización.

35. Artículo 17 del Decreto citado en la nota precedente.

36. Artículo 6 de la Orden 742/2002, de 27 de mayo, del Consejero de la Presidencia, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica de esa Consejería.

37. Art. 5 del Decreto 2001, de 20 de diciembre del 2001. La estructura básica de la Consejería de la Presidencia así como la relación de Organismos adscritos se contiene hoy en el artículo 1.5 del Decreto 227/2003, de 24 de noviembre.

38. *Artículo 103*. «1. La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento».

Artículo 154. «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la *coordinará*, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad».

39. Luis Blanco de Tella, «El mito de la función coordinadora», en la obra colectiva (en la que aparecen dos trabajos de este autor y otros dos de González Navarro): *Organización y procedimiento administrativos*. Estudios, Ed. Montecorvo, Madrid 1975, pp. 21-167.

- un elemento del concepto de organización.
- una función concreta del dirigente administrativo.
- un concepto equivalente al de planificación o dependiente del mismo.
- un concepto incluido en la función de organizar, en sentido estricto, o como efecto de la estructura formal.
- resultado o efecto del ejercicio de la función de mando.
- un aspecto o fase de la función de control.
- resultado del sistema de comunicaciones de la organización.
- efecto de las relaciones interpersonales o de la actividad cooperadora de los miembros de la organización.
- proceso de arbitraje de intereses.
- categoría de relaciones contrapuestas a la idea de jerarquía.
- resultado o efecto del ejercicio del conjunto de funciones directivas.

No puedo detenerme aquí en hacer una exposición, ni siquiera somera, de cada una de esas posiciones doctrinales. Pero la impresión que he sacado, después de leer lo que cada una de ellas nos cuenta Blanco de Tella, es la de que debo dar la razón al autor cuando nos dice, utilizando una imagen empleada por uno de esos especialistas, que el de coordinación es uno de esos «conceptos-ómnibus de la Ciencia de la Administración, dentro de los cuales todas las versiones y sentidos posibles tienen derecho a viajar».

B) Especial referencia a la comunicación como función coordinadora

Una referencia concreta debo hacer, sin embargo, a una de esas posiciones doctrinales: aquella que ve la coordinación como un resultado del sistema de comunicaciones.

Desde luego la relación entre los conceptos de coordinación y comunicación es generalmente aceptada por los teóricos de la Ciencia de la Administración, en el sentido de que la coordinación supone la existencia de un sistema organizado de comunicaciones. Algo que es evidente, del mismo modo que, «de un individuo que no esté conectado a la red de comunicaciones, bien puede decirse que no pertenece a la organización».

Hay autores, sin embargo, que van más allá, y sostienen, por ejemplo, que «la coordinación es el producto final de la comunicación efectiva», posición que me parece excesivamente simplificadora, entre otras razones porque su aceptación exigiría ponerse de acuerdo acerca de lo que entendemos por comunicación: ¿el proceso de transmisión de información, la información misma, o ambas cosas?

El tema no se agota ahí, pues nos lleva al problema que plantean las comunicaciones informales, problema que afecta a la conservación de la organización formal porque puede provocar una quiebra o debilitación de la misma por inadecuación entre centros de comunicación y centros de decisión. Y esto porque poseer información confiere poder, lo cual «genera sumisión, con lo que se erigen jerarquías adicionales a las que se reflejan en el organigrama».

C. La coordinación como resultado del recto ejercicio de las funciones directivas básicas

No puedo limitarme, en un problema que es determinante de todo un modo de entender el cometido que han de realizar los Gabinetes públicos de comunicación [comprendiendo en esta expresión, como aquí vengo haciendo, tanto la Dirección de

Comunicación como sus «delegaciones» –allí donde las hay, lo que, salvo error por mi parte, constituye la regla general en la Administración del Estado y en la de las Comunidades autónomas– en los restantes departamentos (en su caso, Consejerías de la organización de que se trate].

Y puesto que debo posicionarme en el problema creo que hay que dar la razón a Blanco de Tella cuando nos dice que la coordinación no es propiamente una función sino un resultado: el que se obtiene mediante el adecuado ejercicio de las funciones directivas básicas que son éstas: planificación, organización, mando *stricto sensu*, y control.

De manera que si alguna de esas funciones directivas no se lleva a cabo, o no se ejercita adecuadamente, no podrá alcanzarse ese resultado que llamamos coordinación. Un resultado, sin el cual, la organización no puede funcionar, y no funcionará.

Siendo esto así, tenemos que preguntarnos si, efectivamente, lo que se ha querido decir empleando el verbo «coordinar» en tres ocasiones para enumerar las funciones de la Dirección General de Medios de Comunicación es que –«como su propio nombre indica»– se trata de un órgano que tiene atribuidas funciones directivas en relación con la comunicación. Este es el problema clave, es aquí donde radica el núcleo de la cuestión que da fundamento y sentido al presente trabajo. Lo examinaré dentro de un momento.

Antes debo hacer una brevísima alusión a otro problema del que me ocupo a continuación.

D. Importancia de la organización como factor de coordinación

Esas cuatro funciones directivas básicas –planificación, organización, mando en sentido estricto, y control– de cuyo correcto ejercicio depende la obtención de ese resultado que es la coordinación, pueden y deben llamarse *factores de coordinación*, ya que son determinantes de la misma.

Todas ellas, individual y conjuntamente consideradas, participan de esa naturaleza de factores de coordinación, lo cual no impide que sea posible, cuando se las analiza de cerca, apreciar que las de planeamiento y de organización son *preparatorias de la coordinación*, que la de mando es la que de modo inmediato y directo *produce la coordinación*, y que la de control sea *complementaria y eventualmente correctora* de las desviaciones o disfunciones en la ejecución, o de errores en la planificación o en la organización.

Insisto que cada una de esas funciones directivas básicas tiene un papel que cumplir, y que si alguna de ellas no se cumple adecuadamente, puede frustrarse o, por lo menos, no alcanzarse de manera plenamente satisfactoria ese resultado deseable de la coordinación. Y en cuanto cada una condiciona el funcionamiento de las otras, todas ellas son interdependientes, forman un sistema⁴⁰.

Ahora bien, lo que me importa destacar es la importancia que tiene la organización en cuanto factor de coordinación. Autores hay que consideran que la estructura formal es el fundamental factor de coordinación.

No puedo detenerme aquí en cuáles son los aspectos estructurales –lo mismo de la estructura horizontal que de la estructura vertical– que tienen mayor trascendencia en

40. Para conocer lo que es un sistema y lo que es la llamada «Teoría General de sistemas» recomiendo la lectura del capítulo del volumen I del *Derecho administrativo español*, del profesor F. González Navarro, Ed. Eunsá, 2ª edición, Pamplona 1993. También conviene leer puesto que la Administración pública es un sistema social, y como tal dinámico, lo que sobre *dinámica de sistemas* se dice en el capítulo XXII del volumen II de esa obra.

orden a facilitar u obstaculizar la coordinación, y que son analizados por Blanco de Tella en el trabajo que cito en la nota 32.

Pero adelanto ya que para diagnosticar sobre el estado de salud de una organización es una herramienta sumamente útil el organigrama, por lo que dedico un apartado final en este trabajo a estudiar el empleo de esta técnica.

5. Análisis de la posición orgánica de la Dirección de Comunicación

A. Adscripción orgánica de la Dirección de Comunicación y adscripción a ésta del personal especializado que ha de servirla

Es sabido que el primer problema que se plantea a quien ejercita esa función directiva que es la función de organizar es el de si son las personas las que deben ajustarse a las necesidades de la estructura orgánica que se pretende diseñar o si es la estructura de la organización la que ha acomodarse a las personas:

«Para la primera alternativa el esquema es determinante; el ajuste del individuo al puesto objetivamente configurado es un problema (posterior) de selección, adscripción o perfeccionamiento de personal. Para la segunda, el individuo es determinante del esquema; organizar es problema subsiguiente a la selección o asignación del personal estimado necesario o idóneo a priori.»⁴¹

Parece ser que, aunque la opinión de la mayoría de los autores es la de que el diseño orgánico debe hacerse con arreglo a criterios objetivos (de racionalidad y razonabilidad; por tanto, de objetividad y adecuación a los fines institucionales), esa opinión no siempre es seguida en la práctica⁴².

Dicho lo que antecede y siendo mi parecer coincidente con la doctrina mayoritaria, debo decir en relación con el problema concreto de que aquí voy a ocuparme, que, a mi entender la Dirección de Comunicación debe adscribirse al vértice de la organización, lo que no quiere decir que pueda ni deba atribuírsele una posición de supraordenación jerárquica sobre el resto de la organización. Si algo he aprendido en los años en que he andado trabajando en estos asuntos es que las dificultades de funcionamiento derivan muchas veces, no tanto de las relaciones con los medios, y con los agentes sociales (en suma, de las relaciones externas) cuanto de la relaciones interorgánicas. Si la Dirección de comunicación no cuenta con un apoyo sólido en el vértice de la organización no podrá funcionar adecuadamente.

Y esto nos lleva al problema de la selección y adscripción del personal de este órgano peculiar, así como del personal de las «delegaciones» de la Dirección de Comunicación en los órganos superiores de la estructura horizontal: Ministerios, en la Administración del Estado, Consejerías en las Comunidades Autónomas, Concejalías en los grandes municipios.

41. Luis Blanco de Tella, «Sobre el diseño de la organización y otras cuestiones», en el libro *Organización y procedimiento administrativo. Estudios*, Ed. Montecorvo, 1975. (Este libro contiene dos trabajos –uno de ellos, el citado- de Blanco de Tella y otros dos de F. González Navarro.

42. «... la doctrina es una cosa –escribe Blanco de Tella- y la práctica otra, y en la práctica resulta incuestionable que la solución de muchos problemas de organización en el plano formal se hace depender de circunstancias estrictamente subjetivas. De este modo, aspectos tan importantes como la supresión o la creación de un puesto, la definición de su contenido funcional, la asignación de rango y otros semejantes se resuelven sobre la base de consideraciones de carácter personal; entrando también aquí aquellos casos en que la fijación del número de elementos que han de constituir cierto nivel (negociados, secciones, etc.), se lleva a cabo en función del número de personas que forman un grupo o que pertenecen a un determinado cuerpo de funcionarios. Es decir, algo así como si el número de embajadas se fijase de acuerdo con un número preexistente de embajadores, el de divisiones con el de generales o el de municipios con el de secretarios» (Luis Blanco de Tella, «Sobre el diseño de la organización y otras cuestiones», cit., p. 174).

B. Un órgano especializado con «delegaciones» en cada uno de los órganos que componen el nivel superior de la organización

Ya vimos que, la Ley del Gobierno (artículos 10 y 16) atribuye a los que genéricamente llama Gabinetes el carácter de órganos políticos y técnicos con funciones de confianza. El personal especializado que sirve en los órganos de comunicación ha de ser designado libremente por el dirigente como personal de confianza que es. Es, por tanto, un personal al que se le exige, no solo lealtad institucional sino también lealtad personal al dirigente.

En las monografías que se ocupan de los Gabinetes de Comunicación no es infrecuente que se hable de las «resistencias» que oponen a la Dirección de Comunicación las oficinas de prensa delegadas de aquélla. Esto es un hecho real y resulta explicable dado que, aunque formalmente el personal especializado que trabaja en esas oficinas de prensa depende de aquélla, de hecho se elige por el titular de ese órgano situado en el primer nivel de la organización, es decir que es un personal de confianza de ese titular (o sea, del Ministro, del Consejero, o, en su caso, del Concejal).

Esto hace que el problema orgánico al que vengo refiriéndome, evoque, por lo que tiene de insoluble, aquel otro que se llama de la cuadratura del círculo.

Como he dicho en III.3.C.d), en la Comunidad foral de Navarra la Dirección de Comunicación no tiene delegados en las Consejerías, ella sola asume la total actividad de comunicación de aquélla. Sea cual fuere la razón de esta situación (allí apunté algunas), hay que reconocer que un problema que es insoluble en este caso ha sido eliminado de raíz.

C. De la distinción entre relaciones jerárquicas y relaciones funcionales o especializadas como clave para entender la relación que liga la Dirección de Comunicación con sus dependencias delegadas⁴³

Esquemmatizando al máximo, puede decirse que la función de organizar implica un doble orden de actuaciones:

– *Dividir el trabajo* entre unidades primero, y luego entre puestos de trabajo, y para lo cual puede atenderse a distintos criterios (los fines a cumplir, las técnicas a emplear, la «clientela», el territorio, o incluso el tiempo), y

– *Establecer relaciones* entre esas unidades y puestos, lo que implica crear una serie de posiciones interdependientes y que se diferencian en función de la autoridad y responsabilidad que se asigna a cada una de esas posiciones.

La estructura resultante es, asimismo, de dos clases que se corresponden con esa dualidad de actuaciones:

– Una *estructura horizontal* o por departamentos

– Una *estructura vertical* o jerarquizada, la cual implica asignar a cada posición una responsabilidad, esto es el deber de cumplir o de hacer cumplir una serie de tareas.

Pues bien, y entramos ya en el problema que aquí nos interesa, hay otros autores que distinguen dos tipos de jerarquía: la jerarquía de «línea» y la jerarquía «funcional».

43. Los conceptos que aquí manejo los he aprendido también en un libro de 77 páginas mecanografiadas, editado a multicopista en 1967 por la Escuela Nacional de Administración Pública para uso de los alumnos. Ese libro, cuyo título es *Organización y Dirección*, aparece identificado registralmente de esta forma: Luis Blanco de Tella -1967- E.N.A.P. Alcalá de Henares (España). Depósito legal: M-10140-1967 (Geha 180 DA, núm. 995.402), es un modelo de claridad y concisión.

Véase cómo describe una y otra clase de jerarquía el profesor Blanco de Tella:

«Por jerarquía de línea se entiende, normalmente, aquella en la cual el contenido del vínculo jerárquico es genérico o indeterminado. La autoridad que se ejerce a través de una relación de esta naturaleza se extiende a todos los problemas y aspectos de la actividad de los subordinados que no hayan sido específicamente atribuidos a otras líneas de autoridad. Por consiguiente, el contenido de la jerarquía de línea puede ser total, y así ocurrirá cuando dicha relación no concorra con ninguna otra. Pero, además, la jerarquía de línea puede sufrir restricciones más concretas sin perder aquel carácter y, en este caso, su contenido aparece simplemente como residual.

Por el contrario, la llamada jerarquía funcional se caracteriza por la limitación del contenido del vínculo jerárquico: El jefe funcional tiene una autoridad especializada y concurrente. Su jefatura sólo se extiende a aquellos aspectos concretos que le hayan sido específicamente asignados y, en consecuencia, sólo puede emanar ciertas órdenes y exigir determinadas responsabilidades formalmente establecidas de antemano».

Esta distinción es la que nos da la clave para entender esa presencia en un órgano determinado de un personal que depende a determinados efectos, «formalmente establecidos de antemano», del titular de otro órgano distinto, y que, sin embargo, y a otros efectos (por ejemplo, horario de trabajo, ubicación física, etc.) dependerá del titular del órgano al que ha sido adscrito.

En la Administración del Estado hay, por lo menos, dos ejemplos muy claros de relación funcional o especializada: la que liga a los funcionarios interventores asignados a una Intervención delegada de un Ministerio con la Intervención General del Estado, que pertenece al Ministerio de Hacienda, y la que liga a los Abogados del Estado adscritos a la Asesoría jurídica de un determinado Ministerio con la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, que pertenece al Ministerio de Justicia.

Y esto mismo, con algunas diferencias de matiz que ahora destacaré, es lo que ocurre con la relación que liga a la Dirección de Comunicación con los Gabinetes de Comunicación (sea ésta o no la denominación que en cada caso tengan) existentes en los distintos órganos del primer nivel de la estructura orgánica horizontal.

Las diferencias de matiz son, por lo menos éstas:

– En el caso de los interventores del Estado y de los Abogados del Estado, se trata de personal funcionario, perteneciente a cuerpos en los que se ingresa mediante la superación de unas muy rigurosas pruebas selectivas, y que se encuentran sujetos a un estatuto legal y reglamentario que asegura su permanencia de por vida en la organización, salvo que sean sancionados con la expulsión por causas tasadas y con sujeción a procedimiento formal.

Nada de esto sucede con el personal especializado que sirve en un Gabinete de Comunicación, personal que es libremente designado para realizar funciones políticas y técnicas de confianza.

– La otra diferencia es que, tanto los interventores como los abogados del Estado, tienen una dependencia jerárquica de línea respecto de la Intervención General y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

En cambio, quienes trabajan en un Gabinete de Comunicación tienen una doble dependencia funcional: respecto de la Dirección de Comunicación y respecto del titular del órgano del primer nivel al que sirven.

Así es como creo que puede entenderse la peculiar posición orgánica de los Gabinetes públicos de comunicación y la relación que le liga con la Dirección de comunicación correspondiente. No encuentro una explicación más clara que la que acabo de dar.

6. Semiótica administrativa y semiótica institucional

A. Una propuesta terminológica y conceptual

Es sabido que «no todos los fenómenos comunicativos pueden ser explicados por medio de categorías lingüísticas»⁴⁴, y que fue Saussure, en unos cursos que tuvieron lugar en la Universidad de Ginebra en los periodos académicos 1906-1907, 1908-1909 y 1910-1911, quien habló por primera vez de la posibilidad de concebir una ciencia que sería parte de la psicología social, y por consiguiente de la psicología general, y a la que propuso llamar *semiología* (vocablo derivado del griego *semeión*)⁴⁵ y que ha dado lugar a lo que hoy llamamos semiótica.

Aunque no hay coincidencia entre los autores acerca del campo que debe cubrir el dominio semiótico, a los efectos que aquí persigo, me basta con situarme en la posición de Umberto Eco, para quien en el ámbito de esta disciplina tienen cabida no sólo los signos artificiales de intencionalidad comunicativa, sino también los signos naturales y los no intencionales. Un modo de entender lo que ya hoy se tiene por verdadera ciencia y conforme al cual:

- Es *signo* todo aquello que, a partir de una convención expresa o implícita, representa o puede representar (esto es: significar) una cosa determinada;
- El *emisor* de esa significación puede ser una máquina o un sintiente humano;
- El *destinatario* de esa significación ha de ser siempre un sintiente humano.

Menos conocido es que, de unos años a esta parte, al menos en España, viene empleándose la expresión *semiótica jurídica*, y también *semiótica administrativa* para referirse a un sistema de signos artificiales con intencionalidad comunicativa que producen efectos o consecuencias jurídicas, esto es que atribuyen potestades y derechos, así como deberes y obligaciones⁴⁶. Los signos y señales⁴⁷ de tráfico son los más conocidos, aunque hay muchísimas otras manifestaciones de esta variedad de la semiótica⁴⁸.

En la bibliografía sobre Gabinetes de Comunicación, al menos por lo que me consta, las expresiones que se emplean para designar lo que aquí propongo llamar *semiótica institucional* son, por lo menos, las siguientes: «imagen corporativa», «imagen institucional», «imagen corporativa» e «imagen institucional», «identidad corporativa» e «imagen pública».

44. Umberto Eco, *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*, Lumen, Barcelona 1978, p. 217 (La traducción del italiano al español es de Francisco Serra Catarell).

45. Ferdinand de Saussure, *Curso de lingüística general*, publicado por Charles Bally y Albert Sechehaye, con la colaboración de Albert Riedlinger (traducción prólogo y notas de Amado Alonso, Ed. Losada, Buenos Aires, 16ª ed. 1977).

46. Iniciador de este nuevo sector de la ciencia jurídica es el profesor González Navarro [Cfr. el volumen 3º de su *Derecho administrativo español*, 2ª ed. Pamplona 1997, donde dedica un capítulo a la elaboración de una «Introducción a la semiótica jurídica» (pp. 211-301)].

47. Quizá no esté de más recordar que las expresiones *procesos comunicativos* y *procesos de información* no son intercambiables, como no lo son los vocablos *señal* y *signo*.

En ambos tipos de procesos se produce el paso de una *señal* (que no siempre, ni necesariamente, tiene capacidad «significante») desde una fuente, a través de un *transmisor* y a lo largo de un *canal*, hasta un *destinatario* (que puede ser una máquina, un sintiente no humano, o un sintiente humano).

Pues bien: estaremos ante un simple proceso informativo (esto es: ante un simple paso de información) cuando el proceso se establece entre una máquina y otra, y la señal carece de capacidad significante; habrá en cambio, un proceso de comunicación, en sentido verdadero y propio, cuando la señal solicita una respuesta interpretativa del sujeto.

48. Cfr. F. González Navarro, *Derecho administrativo español*, vol. 3º, cit. Pp. 256 a 260, donde expone un completísimo catálogo de los signos administrativos: proxémicos, icónicos, indiciarios, mímicos o gestuales y simbólicos.

Siendo un fenómeno de semiosis el que tiene lugar cuando se crean unos signos intencionales, exclusivamente no lingüísticos (o, en su caso, combinados con otros de carácter lingüístico) para hacer, por así decirlo, omnipresente en un determinado medio social a una organización que trata de reclutar adhesiones en un determinado medio social, creo que la expresión semiótica institucional describe, con la máxima precisión esta función instrumental que realizan algunos Gabinetes de Comunicación (los adscritos al vértice de la organización).

Porque, por un lado, «la caracterización de un signo se basa solamente en un significado codificado que un determinado contexto cultural atribuye a un significante»⁴⁹, y una institución es «una idea objetiva transformada en un obrar social por su fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades individuales indefinidamente renovadas»⁵⁰.

Si se prefiere, podríamos decir que la función instrumental que estoy estudiando se cumple mediante la creación de los llamados códigos de reconocimiento que son aquellos que seleccionan aspectos fundamentales que definen un matiz de la realidad que interesa conocer. Lo que digo a continuación acerca de los llamados manuales de identidad corporativa permitirá entender lo que acabo de reseñar.

B. El manual de identidad corporativa

Ha sido editado en 1997, su realización se debe a la Dirección General de Medios de Comunicación; siendo el texto de Pascual Arribas, y el diseño, del mismo Pascual Arribas y de José Luis Villalmanzo. La edición, que consta de 192 páginas, es verdaderamente primorosa.

Incluye «todas las reglas técnicas imprescindibles, en aras de la normalización de la reproducción y del uso de lenguajes identificativos a niveles básicos del Gobierno de la Comunidad de Madrid, así como todas sus posibles aplicaciones en los diferentes niveles de comunicación» (pág. 11).

En líneas generales, su contenido es el siguiente:

- Elementos corporativos (Escudo y Bandera; Símbolo; Logotipo, Símbolo logotipo).
- Papelería [Uso externo, uso externo (grupo A); uso externo (grupo B); uso externo (grupo B – Centros); uso interno; uso interno (centros); impresos]
- Señalización [Generalidades; señalización interurbana; señalización de edificios (Consejerías); Señalización de edificios (Centros).
- Publicidad (Impresa; audiovisual).
- Varios (Actos públicos; Parque móvil).

Pues bien, a efectos de entender la definición de Código de reconocimiento que consigné más arriba, véase lo que se dice sobre el *Escudo* (pág.13):

«El color, factor determinante en la percepción visual, y con un marcado valor en el recuerdo de cualquier imagen, es factor clave en la representación icónica. Por ello se concede especial relieve a la incidencia cromática. Tanto en el escudo como en la bandera de nuestra Corporación.

49. Umberto Eco, *La estructura ausente*, cit., p. 333.

50. Maurice Hauriou, *Principios de derecho público y constitucional*, traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, 2ª ed. p. 84 (Tomo la cita de F. González Navarro, *Derecho administrativo español*, Ed. Eunsa, vol. II, Pamplona 1994, p. 48).

En el *Escudo* el fondo es rojo, como recuerdo de la bandera de Castilla, ya que castellana es la historia y la ascendencia de nuestra comunidad. Sobre el campo rojo dos castillos de color amarillo que simbolizan la intención de la Comunidad de Madrid de servir de unión entre las dos Castillas (en algunos casos, el amarillo se puede cambiar por oro).

Los castillos están sobrevolados por siete estrellas de cinco puntas, en color blanco (plata en ciertas ocasiones) procedentes del Escudo de la capital, que recuerdan la Osa Menor muy visible en el cielo de Madrid; la configuración de cinco puntas hace alusión a las cinco provincias limítrofes con nuestra Comunidad. Todo ello rematado por la Corona Real de España, en color amarillo o en oro cuando sea necesario, que simboliza la capital de la Comunidad como Real Sitio.»

C. La imagen institucional como «referente de primer orden»

Esa percepción de la importancia de la imagen institucional que siempre tuvieron, por ejemplo, las Corporaciones locales, y de la que han dado muestra, desde el momento mismo de su creación, las Comunidades autónomas, contrasta con el abandono –difícilmente explicable– que venía produciéndose en el ámbito de la Administración del Estado a partir, sobre todo, de la implantación del sistema democrático constitucional.

Afortunadamente, la situación ha empezado a cambiar durante el año 1999, a finales del cual se ha publicado el Real decreto 1465/1999, de 17 de noviembre (BOE del día 25), en el que se hace pública confesión de esa dejadez a la que acabo de aludir y se establecen criterios de imagen institucional, al mismo tiempo que se regula la producción documental y el material impreso de la Administración del Estado.

Por lo que acabo de decir, y por las explícitas referencias que en la exposición de motivos se hacen al auge del fenómeno de la comunicación, a la imagen como referente de primer orden [*sic*], y a la comunicación con los ciudadanos como obligación derivada de los fines, las actuaciones y la propia naturaleza de la existencia de las instituciones públicas, me parece de interés transcribir aquí el apartado I de la exposición de motivos de este Real decreto. Dice así:

«En una sociedad en la que factores como la globalización y el auge de la comunicación han provocado el que la imagen se haya convertido en un referente de primer orden, las organizaciones incluyen entre sus prioridades la de dotarse de instrumentos que reafirmen su identidad y faciliten su identificación por los ciudadanos. La Administración General del Estado no puede permanecer ajena a esta realidad, que además lleva aparejados efectos de acercamiento al ciudadano y economía en sus manifestaciones que se revelan como trascendentales en una organización dedicada precisamente a prestar servicios básicos a los ciudadanos.

Sin embargo, a diferencia de otras grandes organizaciones, y en particular, de las Administraciones Autonómicas y Locales del Estado español, la Administración General del Estado carece de criterios que definan una imagen institucional propia en sus manifestaciones externas. Por el contrario, hasta la fecha, la Administración General del Estado se ha caracterizado por ofrecer múltiples y heterogéneos diseños, símbolos y logotipos, propios de algunos de sus componentes. Tal situación ha producido una atomización de la imagen de la Administración General del Estado en su percepción de los ciudadanos, con las consiguientes consecuencias en cuanto a la confusión y falta de identificación con lo que ha de constituir una organización homogénea en su proyección externa. La multiplicidad de imágenes se constata en datos como el de la existencia actual de cerca del centenar de símbolos diferenciados que identifican a órganos y organismos prestadores de servicios en el ámbito estatal.

En atención a las consideraciones expresadas, un programa de imagen institucional como el que plantea esta norma responde, por una parte, a las necesidades de una institución pública para la cual la comunicación con los ciudadanos constituye una

obligación derivada de sus fines, sus actuaciones y la propia naturaleza de su existencia.

Por otra parte, una nueva identificación visual se corresponde necesariamente con un cambio en la realidad y en la propia cultura de la organización a la que representa. Precisamente esta norma se aprueba en un momento en el que comienza a dar sus frutos el proceso de paulatinas transformaciones de la organización y la actividad de la Administración General del Estado, que tiene como vértice y referencia la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La presente norma insta unos criterios de imagen institucional que faciliten la identificación por los ciudadanos de la amplia diversidad de elementos que componen la Administración General del Estado. Dicha imagen se sustenta en el Escudo de España, símbolo común a todas las instituciones del Estado, que posee las características de neutralidad y coherencia con la organización a la que va a representar, y que además presenta la ventaja de su familiaridad entre los ciudadanos.»

V. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN Y SU DESCRIPCIÓN ESCRITA

En este apartado continúo ocupándome de un aspecto de la semiótica administrativa al que no suele dársele la importancia que merece, que es mucha, según se verá: la representación gráfica de la organización.

Si me ocupo de ello en un apartado distinto del que le precede es porque aquí voy a referirme también a los manuales de organización y a las guías de comunicación que, aunque «tienen que ver» en el organigrama, constituyen o bien una descripción literaria de la organización (caso de los manuales), o bien una utilísimas herramienta para dar fluidez a la comunicación con aquellas otras organizaciones públicas y privadas que, de una u otra manera, tienen o pueden tener asignado un «papel» en el «gran teatro» de ese mundo en que actúa el poder político al que ha de servir el Gabinete de Comunicación.

1. El organigrama⁵¹

A. Ideas generales

a) Concepto

Lo que es un organigrama queda ya anticipado en las líneas que anteceden: la representación gráfica de una estructura orgánica.

El organigrama es un *signo icónico* que, al igual que los restantes signos de la misma clase, reproduce los rasgos de la misma clase, reproduce los rasgos esenciales de la realidad que se quiere representar —una estructura orgánica, en este caso— y que la experiencia enseña que son aptos para evocar esa realidad⁵².

51. Todo cuanto conozco sobre organigramas lo debo a un pequeño-gran libro [pequeño por su extensión (122 páginas) y por su formato (14,50 cm. x 21,50 cm.)], grande por su claridad, concisión y profundidad; un libro del que es autor, Luis Blanco de Tella, *Técnica y aplicación de los organigramas*, Servicio Central de Publicaciones/Presidencia del Gobierno, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid 1982.

52. No ignoro que el concepto de signo icónico viene siendo cuestionado desde hace algún tiempo. El mismo Umberto Eco que se servía de él ampliamente en *La estructura ausente*, Ed. Lumen, Barcelona 1978, pp. 217-241, un libro que estudiábamos en la Facultad de Ciencias de la Información, se desprende de él un *Tratado de semiótica general*, Ed. Lumen, 4ª ed. Barcelona 1988, pp. 293-324, llegando a decir que «la categoría del iconismo no sirve para nada».

No comparto la crítica ni la conclusión del maestro italiano. Entre otras razones porque está desmentida por la realidad. La de las señales de tráfico, por ejemplo.

Y como los rasgos esenciales de una estructura orgánica son , por un lado, los órganos (o, en su caso, los puestos de trabajo) y, por otro, las relaciones entre los órganos (o, en su caso, los puestos de trabajo), son esos rasgos los que se reflejan en el organigrama mediante los correspondientes iconos, que son de dos tipos: las *figuras* (que representan los órganos o, los puestos de trabajo) y las *líneas* (que representan las relaciones entre órganos o, en su caso, entre puestos de trabajo).

b) *Fundamento*

Todo organigrama tiene un porqué (fundamento inicial), y un para qué (fundamento final). Y ese doble fundamento creo que, en el caso de los que aquí estoy hablando –organigramas que representan gráficamente una organización pública– es el mismo que señalé al hablar del fundamento de los Gabinetes de Comunicación: el deber de informar (que sería el «porqué» del organigrama) y el principio de transparencia (un «para qué»).

Haciendo hincapié en esa información que el organigrama debe proporcionar, hay que añadir que una de las ventajas del organigrama es la que permite facilitar que esa información llegue al destinatario de una manera rápida y eficaz. Y como ese destinatario puede ser no sólo el público en general (que, como regla general, tiene una curiosidad puramente elemental y primaria: por ejemplo, adónde o a quién ha de dirigirse), sino también al experto (que examina la representación gráfica con espíritu crítico), debe tenerse presente que la elocuencia del organigrama va más allá de la mera información al público, ya que, desde otro punto de vista (cuando se le ve «con otros ojos») se convierte en una poderosa herramienta para el análisis de la organización.

c) *Requisitos*

Para que el organigrama responda a su razón de ser (proporcionar la información que se *debe dar*) y a su finalidad (hacer transparente la organización), ha de cumplir dos requisitos: claridad y actualidad.

El organigrama es *claro* cuando el nivel de los órganos (en su caso, puestos) y la dependencia de los mismos aparecen adecuadamente representada en el mismo.

El organigrama es *actual* cuando la información que proporciona «está al día».

Por desgracia, la fama de «inútil» que algunos atribuyen a esta herramienta se debe a que uno u otro de estos requisitos (cuando no los dos) se incumplen en la práctica.

d) *Clases.*

• Por la *organización representada*, los organigramas son de dos clases: de organizaciones simples y de organizaciones complejas, y éstas, a su vez, pueden ser:

- Complejas por inserción de relaciones funcionales;
- Complejas por inserción de relaciones de apoyo; y
- Complejas por inserción de relaciones funcionales y de relaciones de apoyo.

Este último es el caso de un organigrama en que haya de aparecer representado un Gabinete de Comunicación con delegaciones en otros órganos.

• Por la *disposición gráfica*, los organigramas son de dos clases:

– Organigramas verticales, en los que la jefatura de máximo nivel aparece situada en el centro de la parte superior del gráfico, situándose los restantes niveles en posiciones descendentes, sucesivas, lo que gráficamente confiere una imagen piramidal de la organización representada.

– Organigramas horizontales, ramificados de izquierda a derecha, de forma que los distintos niveles aparecen en columnas o zonas verticales.

– Organigramas radiales, en los que el dirigente de máximo nivel aparece situado en el centro del gráfico.

En la Administración española es el organigrama vertical el que suele utilizarse.

B. Reglas que deben tenerse en cuenta para que el organigrama cumpla la finalidad que con él se pretende

Escapa a la razón de ser de este trabajo el elaborar un organigrama representativo de la posición de un Gabinete de Comunicación en una estructura orgánica, ni abstracta ni concreta. Pero tampoco creo que la referencia a los organigramas que, aquí hago, deba concluir en lo que acabo de exponer.

Me parece conveniente –al hilo de la exposición magistral que hace Luis Blanco de Tella de esta técnica– resumir aquí las principales sugerencias que hace este especialista y ello por dos razones: la una es que su libro es hoy prácticamente inencontrable; y la otra es que en las últimas décadas se ha producido un fenómeno contrario al que florecía en aquellos años de la data de las tres ediciones –1973, 1975 y 1982– que llegó a alcanzar; asistimos al fenómeno de que el empleo de esa técnica y su aplicación es ahora cada vez menos frecuente; al menos es esto lo que yo creo haber percibido en los años en que vengo trabajando en la Administración pública. No ignoro que hay programas de ordenador que facilitan la elaboración de este tipo de representaciones gráficas pero, al menos algunas de las que he visto, no siempre se ajustan a lo que podría considerarse un empleo correcto de dicha técnica. Y esto que digo vale también para algunas de las páginas web de organismos oficiales que incorporan la representación gráfica de la correspondiente organización.

Por todo ello, incorporo aquí algunas reglas básicas sobre el empleo de las figuras y las líneas, según las sugerencias de Luis Blanco de Tella.

a) Reglas relativas a las figuras

– Debe evitarse el uso de figuras distintas (por ejemplo: círculos, rectángulos y triángulos).

– Debe emplearse el rectángulo de lado simple dispuesto horizontalmente porque es el de uso más frecuente; facilita la lectura de los epígrafes que deban contener las figuras; y es el trazado sencillo.

– El trazado debe ser *fino y continuo*. De tener que recurrir al trazado discontinuo (inevitable en ocasiones), debe expresarse (al pie o al margen del organigrama) el sentido que se le da (comités, elementos que no se desarrollan, etc.).

– Debe buscarse ante todo la claridad del gráfico al establecer el orden de colocación de las figuras. Logrado esto es aconsejable proceder con criterios objetivos (orden de llamamientos a la institución de la jefatura superior, orden en que aparecen numeradas en la regulación de que se parte, etc.) para efectuar la colocación de las figuras de un determinado nivel.

b) Reglas relativas a las líneas

– Las líneas expresivas de relaciones jerárquicas de *línea* deben ir en trazo grueso y continuo.

– Las líneas expresivas de relaciones jerárquicas *funcionales o especializadas* deben ir en trazo fino, continuo o discontinuo (en este segundo caso debe consignarse al margen o al pie la oportuna aclaración). Si afectan a todos los elementos de un determinado nivel basta con que terminen en el tramo horizontal de la relación jerárquica de línea correspondiente a aquellos elementos.

– Las líneas expresivas de relaciones de *apoyo* deben ir en trazo fino y continuo. Si se trata de relación de apoyo al *dirigente* la línea que la exprese debe enlazar con la figura o espacio que lo represente sin tocar la línea de autoridad. Si la relación es de apoyo a la *organización*, la línea correspondiente debe enlazar con la línea de autoridad.

– Todos los elementos que dependen de una misma jefatura debe quedar ligados a ella por una sola línea debidamente ramificada.

– La representación del vínculo jerárquico debe ser idéntica en todos los niveles puesto que la naturaleza de dicho vínculo no varía de un nivel a otro. De aquí que deba desaconsejarse el adelgazamiento de la línea de autoridad a medida que se desciende de nivel.

– Debe evitarse, en lo posible, el cruce de líneas recurriendo, si fuere necesario, siempre que se mantenga la claridad de la representación, a alterar la posición de las figuras.

2. Los manuales de organización

A. Ideas generales

a) Concepto

Distintos de los organigramas, pero íntimamente ligados con ellos, son los manuales de organización que no son otra cosa que descripciones escritas de la organización hechas para facilitar al personal de la misma la consulta de datos relativos a su estructura o régimen interno que hayan de manejar para resolver un problema concreto.

b) Fundamento

• La razón de ser (el «porqué», de estos manuales se encuentra en la complejidad de la legislación administrativa, una de cuyas características es el desarrollo de la norma de mayor nivel (la ley) mediante normas reglamentarias o resoluciones de distinto rango. Por ejemplo, en la Administración del Estado⁵³:

«a) Reales decretos legislativos y Reales decretos-leyes, las disposiciones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 83 de la Constitución.

b) Reales decretos del Presidente del Gobierno, las disposiciones y autos cuya adopción venga atribuida al Presidente.

c) Reales decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben las normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

d) Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real decreto.

e) Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.

f) Órdenes ministeriales, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.»

53. Artículo 25 de la Ley 50/1997, del Gobierno [de España].

- El fundamento final de estos manuales se halla en el principio de eficacia⁵⁴ (su «para qué»), así como en la necesidad que tiene la Administración de actuar con celeridad, lo que hace patente la conveniencia de hacer accesible, de forma fácil y rápida, el acceso a la legislación que hayan de aplicar, y concretamente y en lo que ahora importa, a las normas sobre organización administrativa.

Téngase presente que, como luego se dirá no son únicamente las normas jurídicas –quiero decir: normas vinculantes con forma de ley, reglamentos, etc.– las que integran el contenido de un manual de este tipo. Las llamadas normas UNE («una norma española»), normas DIN, normas ISO, no son normas jurídicas o, al menos no se presentan usualmente como tales⁵⁵.

c) Clases

- Los manuales de organización a los que me estoy refiriendo ahora (y que no deben confundirse con las llamadas «guías de comunicación» dirigidas fundamentalmente al exterior de la organización) pueden clasificarse, *según la finalidad* que tratan de cumplir, en dos categorías:

- Manuales de organización pensados para ser utilizados como medio de facilitar al funcionario o empleado público que desarrolla su labor en un puesto de trabajo, un instrumento de consulta de acceso sencillo y de contenido claro y actualizado que le facilite su profesión.

- Manuales de organización que tratan, además, de ser un instrumento de formación y perfeccionamiento profesional de ese mismo funcionario.

- *Atendiendo al destinatario*, los manuales de organización pueden ser de dos clases:

- Manuales elaborados para ser utilizados por todo el personal de la organización, y

- Manuales cuyo destinatario es sólo un sector del personal: directivos superiores, mandos intermedios, personal auxiliar de gestión, personal subalterno, etc.

- *Por su forma de presentación*, los manuales de que me estoy ocupando pueden ser:

- Manuales de hojas finas, y

- Manuales de hojas intercambiables; estos últimos son los más recomendables pues facilitan la permanente puesta al día de los mismos.

B. Contenido

En relación con este aspecto, debo empezar diciendo que, aun dando por supuesto que estos manuales versan sobre cuestiones orgánicas, y que su contenido es normativo, estas Normas de que aquí estoy hablando, no son únicamente normas legales o reglamentarias, sino también las que se elaboran, con fines de normalización, por organismos oficiales o privados, nacionales o extranjeros (las normas UNE son, entre nosotros, las más conocidas en ciertos sectores).

Teniendo esto muy presente y atendiendo no tanto a su contenido en sentido verdadero y propio, sino a su estructura formal, suele distinguirse en estos manuales tres partes: introducción, cuerpo y apéndices.

54. Artículo 103, de la Constitución, y artículo 75, de la Ley 30/1992, de Reforma Jurídica de las Administraciones públicas y de Procedimiento administrativo común.

55. Digo usualmente, porque puede establecer su obligatoriedad una norma jurídica.

– La *parte introductoria* suele contener una breve descripción de la creación y ulterior desarrollo de la organización, y otra descripción de la naturaleza, y finalidad del manual, utilidad, relación de abreviaturas, siglas y acrónimos, así como el sumario que refleja las líneas generales de su contenido.

– El *cuerpo* del manual, generalmente dividido en capítulos suele abrirse con una descripción general de la estructura orgánica y una representación gráfica de la norma; en los capítulos que siguen se van describiendo y representado gráficamente, con el detalle que se considere conveniente, las distintas partes de esa organización general empezando por los niveles orgánicos superiores y terminando en los inferiores, y pasando de la organización centralizada a la descentralizada.

– En los *apéndices* se recoge información de muy diversa naturaleza, por ejemplo, mapas de territorio en que actúa la organización, etc.

3. Las guías de comunicación

No deben confundirse con los llamados Manuales de organización que acabo de analizar. Entre otras razones porque el destinatario de las mismas suele ser el público general e indeterminado.

Tengo a la vista, en el momento de redactar estas líneas, la «Guía de la Comunicación de la Comunidad de Madrid», que es la que he venido manejando durante varios años. Editada por la Dirección General de Medios de Comunicación, en tres tomos de formato caprichoso (11,50 cm. x 21,50 cm.) y que son de hojas fijas unidas por el sistema de anillas, Se renueva anualmente y su contenido que no difiere gran cosa de un año a otro en cuanto a su estructura formal se ajusta a la siguiente sistemática general:

TOMO I: MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. Medios de comunicación

- 1.1. Agencias
- 1.2. Medios escritos
- 1.3. Diarios digitales
- 1.4. Ente Público Radio Televisión Madrid
- 1.5. Televisiones
- 1.6. Emisoras de Radio

2. Gabinetes de Comunicación oficial

- 2.1. Altas instituciones del Estado
- 2.2. Gobierno y Administración Central
- 2.3. Entidades públicas de la Comunidad de Madrid
- 2.4. Comunidades Autónomas
- 2.5. Parlamento Europeo y Comisión europea en España

3. Publicidad

- 3.1. Agencias de publicidad/ Compra de medios
- 3.2. Publicidad exterior

4. Comunicación y Relaciones públicas

- 4.1. Agencias de comunicación y relaciones públicas
- 4.2. Organizaciones profesionales en el Área de la Comunicación, Publicidad y Marketing

5. Control de difusión / Audiencia /Sondeos / Investigación

6. Telecomunicaciones

6.1. Operadoras

6.2. Equipos

6.3. Cable

6.4. Servicios

6.5. Portales

7. Índices

7.1. Índice de entidades

7.2. Índice onomástico

TOMO II. GOBIERNO DE MADRID

1. Gobierno de Madrid

1.1. Presidencia

1.2. Consejería de Presidencia

1.3. Justicia e Interior

1.4. Hacienda

1.5. Economía e Innovación tecnológica

1.6. Transporte e Infraestructuras

1.7. Educación

1.8. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

1.9. Sanidad y Consumo

1.10. Cultura y deportes

1.11. Familia y Asuntos Sociales

1.12. Empleo y Mujer

2. Índices

2.1 Índice por entidades

2.2 Índice onomástico

TOMO III. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ENTIDADES SOCIALES

1. Asamblea de Madrid

1.1. Asamblea de Madrid

2. Administraciones locales

2.1. Ayuntamiento de Madrid

2.2. Municipios y Alcaldes de la Comunidad

2.3. Federación de Municipios

3. Otras entidades públicas

3.1. Delegación del Gobierno

3.2. Consejo Económico y Social

4. Entidades sociales

4.1. Organizaciones políticas, sindicales y sociales

4.2. Empresas

4.3. Entidades educativas y culturales

- 4.4. Instituciones religiosas
- 4.5. Organizaciones humanitarias y asistenciales
- 4.6. Servicios

- 5. Comunidades autónomas
- 5.1. Instituciones autonómicas

- 6. Administración del Estado
- 6.1. Altas instituciones
- 6.2. Gobierno y Administración central

- 7. Parlamento y Comisión europeos en España
- 7.1. Representaciones de Parlamento europeo y Comisión europea

- 8. Índice
- 8.1. Índice por entidades
- 8.2. Índice onomástico

VI. FINAL

Debo poner ya punto final a este trabajo para lo cual, y a modo de resumen, me interesa hacer las siguientes consideraciones que pueden contribuir a facilitar al lector la comprensión de cuanto aquí he dicho:

1) Lo expuesto me ha permitido confirmar lo que durante mucho tiempo ha sido para mí únicamente una intuición: que los Gabinetes de Comunicación de los poderes públicos tienen una razón de ser (un «porqué») y una finalidad (un «para qué») distinto de los Gabinetes públicos de comunicación que existen en las empresas privadas. Mientras los de éstas nacen y viven por y para el negocio, los Gabinetes de Comunicación nacen y viven para cumplir fines que el poder político ha asumido en los nuevos tiempos democráticos: dar razón de sus actos y hacer transparente su actuación.

2) He ofrecido aquí las líneas básicas de un modelo que permite obtener una visión distinta y más completa de la realidad estudiada. Por decirlo con palabras del profesor González Navarro, al que una vez más debo citar, desde este lugar en que me he situado ofrezco a quienes vengan detrás «un óptimo miradero» –así habla él y así me lo parece– para ver perspectivas nuevas de la realidad observada. Un miradero al que se llega por senderos distintos que a ratos discurren juntos y otras veces se separan.

3) Uno de esos senderos es el que ofrece la llamada teoría de la organización. Una teoría que proporciona herramientas conceptuales que hacen inteligibles los Gabinetes de Comunicación. Esas herramientas son, por lo menos, éstas:

– La distinción entre órganos de línea y órganos de apoyo, que permite iluminar zonas de oscuridad que advierto en algunas de las exposiciones al uso; los Gabinetes de Comunicación son organizaciones de apoyo, lo que no impide que, cuando los analizamos aisladamente, encontremos en ellos unidades de línea y unidades de apoyo.

– La distinción entre órganos de apoyo al dirigente y órganos de apoyo a la organización; distinción que permite comprobar que, a determinados efectos, los Gabinetes de Comunicación son órganos de apoyo a la organización (lo que se hace patente al analizar la doble fundamentación a la que responden este tipo de órganos) y también, y a otros efectos, órganos de apoyo al dirigente (lo que se ve cuando se ordena conforme a una base científica las funciones que tienen atribuidas).

– La distinción entre relaciones jerárquicas y funcionales; una herramienta teórica que permite entender la relación que existe entre la generalmente llamada Direc-

ción de Comunicación⁵⁶ y los Gabinetes de Prensa ministeriales, en la Administración del Estado, así como la establecida en las Administraciones de las Comunidades autónomas entre el órgano equivalente a aquella Dirección de Comunicación y sus delegaciones en las Consejerías. Y creo digno de resaltar, como aquí he hecho, que la más completa regulación que conozco de una Dirección de Comunicación es la que ha establecido recientemente el Decreto foral [navarro] 349/2003.

– La aceptación, por último, de que la llamada coordinación no es una función directiva, en sentido verdadero y propio, sino el resultado del recto ejercicio de las cuatro funciones directivas básicas que son el planeamiento, la organización, el mando y el control.

4) El otro sendero es el que ofrecen las dispersas regulaciones normativas –cuando existen– de estos Gabinetes de Comunicación. Y una enseñanza teórico-práctica que he adquirido a lo largo de estos meses es precisamente el de la necesidad de contar con el apoyo de juristas de derecho público –administrativistas y constitucionalistas, en particular– no sólo para la localización de esas normas sino, sobre todo, para su comprensión.

5) Por último: debo insistir en que soy consciente de que este trabajo deja muchas cuestiones sin tratar (por ejemplo, las relativas a la naturaleza y selección del personal que ha de ocupar los puestos distintivos de esos órganos de apoyo especializado que son los Gabinetes públicos de comunicación) y de que otros problemas lo han sido de manera menos completa de lo que hubiera deseado (es el caso de la fundamentación inicial y final de estos Gabinetes, que hubiera exigido un estudio muy afinado de las llamadas relaciones informales, tanto en el interior de la organización como hacia el exterior).

En cualquier caso creo –y confío que no se atribuya a estas palabras más un sentido que en modo alguno quieren tener– este trabajo puede servir para traer a un primer plano unos órganos cuya importancia en orden a la racionalización del poder en los tiempos democráticos creo que es prácticamente desconocida o, en el mejor de los casos, no está suficientemente valorada.

56. En el argot que manejamos quienes estudiamos estas cuestiones suele utilizarse el anónimo DIRCOM para designar este órgano.