

**LA FUNCIÓN DE GOBIERNO EN LA  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA,  
CUARENTA AÑOS DESPUÉS**

ANTONIO PORRAS NADALES

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD: EL PUNTO DE PARTIDA. 3. LA FUNCIÓN DE GOBIERNO COMO FUNCIÓN POLÍTICA. 4. GOBIERNO Y GOBERNANZA: DESAFÍOS INCUMPLIDOS. 5. UN BALANCE MEDIOCRE Y SUS VENTAJAS. 6. PERSPECTIVAS DE CAMBIO HISTÓRICO. 7. CONSIDERACIONES FINALES.

Fecha recepción: 11.10.2017  
Fecha aceptación: 16.01.2018

# LA FUNCIÓN DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, CUARENTA AÑOS DESPUÉS

ANTONIO PORRAS NADALES<sup>1</sup>

Universidad de Sevilla

*In memoriam, a mi admirado amigo Pedro de Vega*

*«countries that are poor, close to the equator, ethnolinguistically heterogeneous, use French or socialist laws, or have high proportions of Catholics or Muslims exhibit inferior government performance»<sup>2</sup>.*

*«Los Ministros del Real Despacho, en aquellos amenes isabelinos, eran siete fantoches de cortas luces, como por tradición suelen serlo los Consejeros de la Corona en España» (Valle Inclán, Viva mi dueño).*

## 1. INTRODUCCIÓN

La aparición de la Constitución española en el año 1978 supuso, en una perspectiva histórico-comparada, la consolidación del modelo del «parlamentarismo racionalizado» que había emergido en Europa durante el periodo de entreguerras<sup>3</sup>. Con una apoyatura directa en la Ley Fundamental de Bonn, el diseño constitucional de la posición del ejecutivo en nuestra norma suprema implica una apuesta a ultranza por la estabilidad gubernamental y un claro alejamiento respecto del modelo italiano que, al fin y al cabo, no dejaba de demostrar un alto índice de inestabilidad gubernamen-

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho Universidad de Sevilla. Calle Enramadilla, 18-20. 41018 Sevilla. Email: aporras@us.es

<sup>2</sup> Laporta, R., LOPEZ DE Silanes, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R., (1999) «The Quality of Government» *Journal of Law, Economics and Organization*, Núm. 15, 1, 1999.

<sup>3</sup> Y que encuentra su posterior denominación en MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1936) *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ.

tal tras la segunda posguerra<sup>4</sup>. Esta configuración de la forma de gobierno acentúa incluso algunas de las características del modelo alemán, en la medida en que junto a la moción de censura constructiva, que supone un blindaje indirecto del ejecutivo, se diseña una potestad de disolución prácticamente libre en manos del Presidente; de ahí que se haya llegado a hablar de un auténtico parlamentarismo hiperracionalizado.

Parece claro que semejante diseño contribuye a acentuar la centralidad del poder ejecutivo, y más en particular la figura del propio Presidente del Gobierno; un sesgo de eviente modernidad si recordamos que, a partir de entonces, puede aceptarse como una tendencia constante al nivel comparado el reforzamiento del rol presidencial.

Naturalmente toda apuesta por la gobernabilidad, sobreentendida como estabilidad del ejecutivo, se monta sobre una presunción implícita: la de que los gobiernos estables son en principio los más idóneos para llevar adelante una función de gobierno eficiente. Una exigencia plena de coherencia en el contexto de un Estado social intervencionista, donde el ejecutivo debería ser el instrumento motor al servicio del sistema de valores y derechos constitucionalizados en el Título I de la Constitución.

Sobre estas coordenadas, parece claro que el diseño constitucional refleja pues una clara centralidad del ejecutivo, suscitando un resultado donde, aunque formalmente se reproducen pautas similares a las de las Constituciones europeas más próximas, en la práctica, sin embargo, se incorporan ciertos perfiles o elementos propios o singulares.

Nuestra hipótesis de interpretación consistirá en proponer que esta concepción del ejecutivo propia del parlamentarismo racionalizado coincide en nuestro país con una determinada visión institucional donde se refleja una tradición cultural de largo recorrido histórico, que se traduciría en una visión del gobierno entendido como una instancia superior y autónoma, relativamente inmune a cualquier tensión de cambio y resistente a cualquier riesgo de debilitamiento institucional: incluso aunque esta exigencia venga impuesta por el propio desarrollo del Estado autonómico. Se trataría de una visión del mundo donde se refleja una concepción institucional estática y conservadora, probablemente condicionada por viejas tradiciones del catolicismo hispano y por influencia de la tradición francesa del derecho público.

Paradójicamente se trata de una visión que tiende a reproducirse con escasas variaciones en la escala autonómica, con algunas derivas complementarias en otros elementos periféricos de nuestra cultura institucional: como, por ejemplo, la indiscutida continuidad de los tradicionales sistemas de oposiciones como criterio de selección del personal público, o la rotunda aversión hacia cualquier tipo de instituciones u organismos independientes. Tras ella se escondería, finalmente, una cierta resistencia al cambio o la innovación institucional, implicando una dinámica inercial de carácter estático y conservador.

---

<sup>4</sup> Pensemos, por ejemplo, que desde la aprobación de la Constitución de 1947 hasta el año 1978 (es decir, de la I a la VII Legislatura) se suceden en Italia nada menos que 32 gobiernos, o sea, una duración media de más de un gobierno por año.

## 2. GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD: EL PUNTO DE PARTIDA

Aunque el postulado histórico de partida, centrado en el ideal de gobiernos estables, se considere como una vía de llegada hacia una eficaz función de gobierno, parece evidente que en primera instancia la estabilidad suele aceptarse históricamente como un valor en sí mismo: es decir, como una evidencia constatada y fundamentada en la historia, que se remontaría en sus ejemplos más precisos al inestable período de entreguerras, para proyectarse institucionalmente en términos de pura gobernabilidad.

Lo que significa pues que la noción de gobernabilidad se aparece en todo análisis del gobierno como una primera dimensión relativamente autónoma, donde en principio parece predominar una visión puramente orgánica, en su sentido estructural o estático; lo que dejaría entonces en un segundo plano su desarrollo o proyección dinámica, que se operaría en clave funcional y programática, fundamentalmente a través de la vía del impulso político. Es una dualidad que se reproduce fielmente en nuestra propia doctrina, donde en general el estudio del gobierno se aborda desde perspectivas estructurales u orgánicas, dejando los aspectos funcionales en segundo plano<sup>5</sup>.

En nuestro caso, esta noción estricta de la gobernabilidad se aparece como una suerte de primer objetivo buscado deliberadamente desde el mismo origen genético del sistema, es decir, desde el propio diseño del circuito electoral-representativo durante a transición. Se trata de un diseño que, en un balance sintético de cuarenta años, cabe calificar como auténtico éxito ya que, al menos hasta el año 2015, el balance de la estabilidad gubernamental en nuestro país resulta perfectamente evidente.

A partir de un escenario de gobiernos fuertes y estables, el análisis del ejecutivo se suele proyectar en términos puramente estructurales a través de un organigrama formal del gobierno que, en la práctica, tiende a mantenerse también establemente a lo largo del tiempo.

### *a) La clave genética: el sistema electoral*

Es evidente que la primera pieza que se diseñó en la España democrática al servicio de la gobernabilidad fue el sistema electoral, que en cierto modo precede a la propia Constitución a partir del Decreto-Ley del año 1977: un modelo que debería calificarse como históricamente exitoso en la medida en que, aunque la legislación electoral ha experimentado numerosos cambios menores a partir de la LOREG de

---

<sup>5</sup> Cfr. en general ALVAREZ CONDE E. (coord.) *Administraciones públicas y Constitución, reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 1998; GARCÍA FERNÁNDEZ, J. «El Título IV de la Constitución: el gobierno y la administración», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 15, 2004.

1985, sin embargo no se han modificado sus parámetros fundamentales<sup>6</sup>; y en cuanto a sus efectos, desde la aprobación de la CE sólo cabe hablar de una notable estabilidad gubernamental que dura hasta el año 2015, permitiendo en todo caso una serie de gobiernos estables, en ocasiones con mayoría absoluta y en el resto de los casos con gobiernos en minoría igualmente estables, basados en apoyos de legislatura; sin que hayamos tenido hasta ahora ni una sólo experiencia de gobierno de coalición en la esfera del gobierno central<sup>7</sup>, y sin que apenas haya sido necesario hasta esa fecha el uso excepcional de la figura de la disolución anticipada.

Como es sabido tales resultados se montan sobre un sistema electoral que cuenta con una fórmula de escrutinio formalmente proporcional (el sistema D'Hondt) operando sin embargo sobre una distribución de distritos provinciales de desigual tamaño: el límite legal de 350 diputados y el relativo predominio de distritos de pequeño tamaño generan como resultado un claro sesgo mayoritario sin necesidad de apostar por premios a la mayoría. Sobre el papel, no tiene nada de singular que tal sistema haya generado un cuasibipartidismo que dura hasta el año 2015, con victorias de los dos partidos mayoritarios que resultan sobrerrepresentados por el efecto reductor o mayoritario del sistema electoral. Aunque lo realmente peculiar de nuestro sistema sería más bien el desigual tratamiento de las minorías, que resultan claramente perjudicadas cuando presentan una proyección geográfica general o difusa (como ha sucedido con PC-IU o con UPyD), pero no cuando tienen una presencia concentrada (en este caso, generalmente partidos nacionalistas). La barrera del 3 por 100, al operar sobre base provincial, resulta en la práctica casi irrelevante.

De este modo, la gobernabilidad en España se monta sobre un modelo o tipo predominante de gobierno donde una mayoría relativa de izquierda o derecha busca apoyos externos en algún partido nacionalista (catalán o vasco), generalmente a cambio de ciertos favores de tipo territorial. Lo que suscita pues un modelo de gobernabilidad que carece de una proyección plenamente autoreferencial o de Estado, para sesgarse hacia el ámbito territorial. Con la peculiaridad de que, en términos históricos, esta gobernabilidad no se ha configurado en la práctica como un sistema estático o estable, sino dotado de una inexorable dinámica incremental a lo largo del tiempo: lo que ha dado lugar a una irrefrenable tensión de demandas territoriales crecientes repercutidas sobre el ejecutivo como auténticas condiciones de gobernabilidad; algo que, al final, ha acabado por afectar a las propias reglas de juego y al precario equilibrio territorial del sistema, como se pudo comprobar dramáticamente a partir del primer gobierno Zapatero.

---

<sup>6</sup> SANTAMARIA, J. (2003) «Sistema electoral y sistema de partidos», texto inédito, 2003. PAJARES MONTOLÍO, E. (2017) «Revisión y reforma del régimen electoral», en G. Ruiz-Rico, A. Porras, M. Revenga (coord.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanc. MONTABES, J., coord. (1998), *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español*, CIS, Parlamento de Andalucía

<sup>7</sup> En general sobre coaliciones en España cfr. el Número monográfico de la revista *Sistema*, Núm. 244, 2016.

Al no haberse establecido circuitos de separación entre los ámbitos de competencia estatal y los ámbitos puramente territoriales o locales, la interferencia entre ambos resultaba inexorable. Cabría concluir entonces que las claves que han permitido la gobernabilidad del Estado español a lo largo del tiempo son las mismas que han conducido al fracaso territorial del mismo.

*b) La estructura orgánica*

La existencia de una pauta histórica de gobiernos estables tiende a generar una dinámica estructural u orgánica que se ha singularizado igualmente por su estabilidad y su permanencia en el tiempo: el organigrama del gobierno, entendido como Consejo de Ministros, se ha caracterizado ciertamente por su larga continuidad, incluso cuando se suceden procesos de alternancia con un sustancial sentido político<sup>8</sup>.

La tardía y anodina Ley del Gobierno del año 1997 no introducía, en efecto, variaciones significativas en el diseño históricamente existente del órgano gubernamental central; y ni siquiera la aparentemente innovadora de 2015 sobre el sector público ha suscitado modificaciones sustanciales en ese organigrama. Todo ello considerando que, en rigor, el marco legal operativo del gobierno viene condicionado en la práctica por los Decretos de nombramiento, donde la autonomía presidencial se ha limitado en todo caso a incorporar al organigrama gubernamental áreas temáticas dotadas de un mayor grado de actualidad o de moda (como medio ambiente, cultura, vivienda, asuntos sociales, etc.); a veces mediante una simple desagregación de portafolios ministeriales preexistentes. En cuanto a las pautas de nombramiento, han seguido en todo caso un sentido eminentemente partitocrático y la figura de los ministros «independientes» puede seguir siendo considerada en España como una hipótesis minoritaria.

Si consideramos que el primer contenido de la función de gobierno consistiría en la capacidad de nombramiento de altos cargos<sup>9</sup>, cabe afirmar que en la dinámica histórica española la propia visión o concepción del gobierno se ha proyectado también hacia el conjunto de nombramientos externos al propio Consejo de Ministros: lo que ha alimentado una deriva partitocrática mantenida en el tiempo, hasta el punto de generar una clara desustanciación de las esferas institucionales independientes, que han tenido una lenta y precaria presencia en nuestro país durante cuarenta años.

Semejante estrategia se ha mantenido de forma duradera sobre la base de una dinámica de tipo bipartidista, dando lugar así a una filosofía aceptada y compartida de reparto de cuotas. Algo que suscita una especial gravedad cuando se trata no ya de

---

<sup>8</sup> BAR CENDON A. «El gobierno en la Constitución y en la Ley del gobierno de 1997: ¿colegialidad o presidencialismo?», *Teoría y Realidad Constitucional*, Num. 14, 2004. LOPEZ-GUERRA L. «El Gobierno y su regulación: enfoques positivos y negativos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 70, 2004.

<sup>9</sup> LUHMANN, N. (1982) *Teoría política en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza.

instituciones independientes situadas en la esfera general del ejecutivo, sino de órganos constitucionales tan centrales como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial, que han acabado decayendo en una dinámica de colonización partidocrática por parte del bipartidismo dominante.

De esta manera cabría sugerir que los dos principales factores de novedad que al nivel estructural se han suscitado respecto del gobierno durante las últimas décadas, tanto desde una perspectiva doctrinal<sup>10</sup> como histórico-comparada (por una parte el fenómeno del *downsizing* o disminución del tamaño de la esfera gubernamental central, por otra la *agencialización* de los circuitos prestadores a favor de esferas institucionales relativamente independientes), constituyen aún, en gran medida, tareas pendientes en la práctica de nuestra historia constitucional. Ni el gobierno central ha experimentado un decrecimiento en su estructura o en su organigrama para configurarse a modo de «núcleo estratégico»<sup>11</sup>, ni la dinámica de agencialización a través de instituciones independientes se ha consolidado en absoluto<sup>12</sup>.

Lo característico del ejecutivo español durante la gran etapa histórica democrática habría sido más bien, por el contrario, su dinámica de conservación, continuidad y anquilosamiento, su lógica orgánica inercial apenas sometida a revisión, así como la escasez o intrascendencia de las modificaciones o innovaciones estructurales. Todo ello asentado sobre una dinámica partidocrática que ha permitido a cada partido gobernante diseñar de forma autónoma sus propias pautas de nombramientos.

### 3. LA FUNCIÓN DE GOBIERNO COMO FUNCIÓN POLÍTICA

Sobre esta base orgánica escasamente evolucionada se supone pues que debe operar una función de gobierno que, en nuestro caso, tendrá de entrada una dimensión predominantemente presidencial.

En este ámbito uno de los problemas iniciales ha sido el de superar las dificultades conceptuales para entender o aceptar la existencia de un ámbito propiamente «político» donde operaría la función de gobierno. Se trata de una barrera epistemo-

<sup>10</sup> BARZELAY, M. (2001), *The New Public Management: Improving research and policy dialogue*, Univ. California P.

<sup>11</sup> Como se abordó por ejemplo en Italia mediante el Decreto legislativo 303/1999. Para el contexto latinoamericano, cfr. una panorámica en LONGO, F, ECHEBARRIA, K. (2001), «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas». *Documentos CLAD*, 2001.

<sup>12</sup> Aunque acaso se haya intentado tímidamente y de forma tardía: así la Ley 28/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, preveía un total de doce agencias del que sólo se han desarrollado siete: su fracaso se reconoce incluso en el Preámbulo de la más reciente ley de 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público. Desde un enfoque europeo cfr. sobre el tema GERADIN, D. PETIT, N. (2004) «The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform», *Jean Monnet Working Paper*, 1/2004. Desde una perspectiva española, RALLO LOMBARTE, A. (2002), *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos.

lógica que venía condicionada por la vieja doctrina tradicional de los *actos políticos* considerados como actos exentos de control, dando lugar a una visión reduccionista donde el gobierno se limitaría o bien a emanar actos constitucionales (como p.ej. la disolución) o bien actos directivos en relación con la administración (es decir, actos administrativos), pero careciendo en todo caso de una esfera propiamente política<sup>13</sup>. Todavía en el año 1994 Alejandro Sáiz tiene que indagar en la jurisprudencia del Supremo<sup>14</sup> para descubrir la difícil aceptación de una tipología variada (acto político, de gestión política, de gobierno, de dirección política, de relación institucional, o político-parlamentario) donde operarían variables de discrecionalidad u oportunidad.

Y ello a pesar de que desde una perspectiva doctrinal en nuestro país se había operado bien pronto una aceptación más o menos generalizada de la teoría constitucional italiana del *indirizzo* o impulso político, que explicaba la centralidad del órgano gubernamental como motor dinámico del conjunto del sistema<sup>15</sup>. Paradójicamente, la exagerada pretensión de hacer compartir esta función con el Parlamento<sup>16</sup> acabó produciendo una cierta vaciedad en su comprensión como una tarea esencialmente gubernamental, apoyada en la mayoría parlamentaria y liderada por el Presidente: quien se supone que debe encargarse de presentar sus líneas o parámetros fundamentales en el momento de la investidura, en forma de programa de gobierno<sup>17</sup>.

La teoría del impulso político, nacida y desarrollada inicialmente en la doctrina constitucional italiana<sup>18</sup>, coincide, en efecto, en afirmar la centralidad del gobierno como instrumento motor del conjunto del sistema, especialmente cuando se trata de

<sup>13</sup> PORRAS NADALES, A. (1991) «Actos políticos y función de dirección política», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 3, 1991.

<sup>14</sup> SAIZ ARNÁIZ, A. (1994) «Los actos políticos del gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Supremo» *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994.

<sup>15</sup> En la doctrina constitucional italiana suele considerarse como un punto de referencia antológico la voz correspondiente «*Indirizzo Politico*» de la *Enciclopedia del Diritto*, a cargo de Temistocle Martines. Por su especial impacto en España puede recordarse MANZELLA, A. (1977) *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, (edición posterior actualizada de 2003). La presencia de esta teoría se generaliza sin embargo en toda la doctrina constitucional italiana. Sólo en la recta final de siglo comienzan a aparecer algunas revisiones, como por ejemplo M. Dogliani «L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici», en G. Rolla (a cura di) (1991), *Le forme di governo nei moderni ordenamenti policentrici*, Milan, Giuffrè.

<sup>16</sup> Una función, la de impulso político, que no aparece atribuida al Parlamento en la Constitución y que, sin embargo, se generaliza vía estatutaria en los parlamentos autonómicos a partir de su introducción desde Cataluña. Lo que ha generado al cabo del tiempo una expansión considerable de la figura de las Proposiciones No de Ley, en principio se supone que diseñadas para influir o configurar la agenda del gobierno, aunque en rigor no existen instrumentos que aseguren tal cumplimiento por parte del ejecutivo. En la práctica más reciente, se constata incluso cómo tales instrumentos, las PNL, se orientan más hacia una dimensión de puro posicionamiento institucional.

<sup>17</sup> REVENGA, M. (1988), *La formación de gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, CEC, HOLGADO M. (2008) *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo Blanc.

<sup>18</sup> Cfr. una buena panorámica sobre su génesis histórica en FERNÁNDEZ SARASOLA, I (2003) «Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional», *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Num.4, 2003.

un sistema parlamentario<sup>19</sup>. Y por más que su comprensión en el contexto italiano y en un ambiente de gobiernos débiles implique a veces la necesidad de compromisos parlamentarios, está claro que en un modelo de gobernabilidad tan estable como el español, la posición dominante y cuasi-monopólica del ejecutivo no admite apenas observaciones.

En consecuencia, la dimensión más característica de la función de gobierno en nuestro sistema constitucional se situaría en torno a la capacidad de programación política del gobierno: es decir, una función de determinación de la agenda que, en principio y conforme a la previsión constitucional, debe formalizarse sintéticamente de forma apriorística al comienzo de la legislatura en el discurso de investidura.

En la experiencia española se reproduce por lo general una visión relativamente clásica y ajustada a la lógica de un Estado de Derecho, según la cual el contenido más genuino de todo discurso de investidura consistiría en el compromiso de presentar un paquete de proyectos de ley<sup>20</sup>. O sea, la programación política gubernamental parece consistir al final en una pura programación legislativa; lo cual, paradójicamente, constituye un hallazgo que, de forma indirecta, contribuye a acentuar la propia vaciedad de la noción de función política del gobierno y su sentido aparente de auténtica caja negra o agujero negro. En efecto, si la función de gobierno se reduce en realidad a una simple tarea de diseño legislativo, sería cierto entonces que su dimensión puramente política, en términos de programación finalista o estratégica, constituye una esfera evanescente e inconcreta. Y si la gobernabilidad queda asegurada en la práctica por claves partitocráticas previas, el grado de compromiso político que se expresa en la investidura queda en gran parte desustancializado: el debate de investidura se entendería al final como un puro formalismo, a modo de simple ceremonia de apertura de la legislatura.

En consecuencia la exigencia de ciertas tareas específicas inherentes a toda función de gobierno<sup>21</sup>, como la programación estratégica orientada hacia ciertas metas u objetivos, el desarrollo de mecanismos instrumentales que aseguren su cumplimiento, o incluso la puesta en marcha de mecanismos evaluativos que permitan comprobar el logro de tales objetivos, serían tareas desplazadas o relativamente marginadas, ante la automaticidad que se presupone en una lógica puramente legal consistente en la presentación de proyectos de ley: un escenario donde las leyes se conciben como un conjunto de mandatos normativos destinados a llevarse a la práctica a través de una lógica vertical y automática, y no mediante una acción propiamente «política» del

---

<sup>19</sup> Una panorámica recogiendo la doctrina constitucional italiana, en CANOSA USERA R. «La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, Num. 69, 1990.

<sup>20</sup> Cfr. PEREZ FRANCESCH, J. L. «Notas acerca del gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978 (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)», *Revista de Estudios Políticos*, Num. 79 1993.

<sup>21</sup> Que forman parte en rigor del contenido tradicional de la agenda de un buen gobierno. Sobre el tema cfr. PORRAS NADALES, A. (2014), *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta.

gobierno. Las leyes se configuran así como un auténtico instrumento mágico, a modo de caja negra, que contiene todos los elementos necesarios para asegurar una función de impulso general sobre el conjunto del sistema.

Este escenario se convierte en un panorama plausible sobre todo si consideramos que, en aquellos supuestos en que o bien existe un déficit de programación, o bien una necesidad de romper con las previsiones de la legislatura para atender nuevas demandas emergentes o sobrevenidas, el ejecutivo siempre dispone de la ancha vía alternativa de los Decretos-Leyes, que permiten respuestas inmediatas al margen de la agenda gubernamental y que, en la práctica, se van configurando como el soporte normativo predominante, fundamentalmente en el ámbito socioeconómico<sup>22</sup>. Lo que conduce entonces a una visión reduccionista del compromiso programático que se concretiza en el discurso de investidura, entendido ahora como una mera agenda de proyectos de ley, aderezada con elegantes dosis de retórica parlamentaria. Seguramente esto es lo que explica la falsa estrategia de «aceleración» en la presentación de proyectos de ley que suele aparecer al final de las legislaturas, con el prurito del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la investidura, aún a sabiendas de que tales proyectos no dispondrán ya del tiempo necesario para su aprobación.

Sin embargo es evidente que, además de una programación concretada en futuros proyectos de ley, la función de gobierno entendida en su dimensión programática debe ofrecer otras múltiples dimensiones, en términos de orientación finalista o formulación de metas u objetivos colectivos, con pretensiones de movilizar al conjunto del sistema y especialmente a la propia organización burocrática.

Dos serían las concreciones fundamentales de esta dimensión programática, más allá del puro diseño legislativo: por una parte la existencia de un *discurso* que trata de priorizar determinados valores u orientaciones (o en expresión más actual, un «relato»); por otra, la programación de políticas públicas. O sea, el par orientación y programación.

La *primera* dimensión, que en rigor se confundiría con el propio liderazgo presidencial<sup>23</sup>, ha tenido en ocasiones alguna presencia significativa en forma de mitos programáticos capaces de transmitir un cierto dinamismo histórico al conjunto de la sociedad: el concepto del «cambio», que impulsó la gran victoria socialista de Felipe González en 1982, sería seguramente su formulación más fructífera; aunque acabó derivando en una cierta dinámica repetitiva con Zapatero. En otras ocasiones su dimensión programática se acaba confundiendo con la estrategia del simple eslógan, como sucede con el reiterado «España va bien» de Aznar.

Sucede también con cierta frecuencia que la relativa ausencia de horizontes programáticos bien definidos en el programa de gobierno o en el propio discurso presi-

<sup>22</sup> CARMONA CONTRERAS, A. (2013) «El Decreto Ley en tiempos de crisis», *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47, 2013.

<sup>23</sup> Para una aproximación a los estilos de liderazgo, cfr. ALVAREZ, J. L., Pascual BUENO, E. M. «Las competencias de liderazgo de los Presidentes del Gobierno en España», *Revista de Estudios Políticos*, Num. 116, 2002.

dencial se enmascara tras la retórica del llamamiento a los *pactos*: categoría que, al menos desde desde la transición con los *Pactos de la Moncloa* de 1977, presenta un alto grado de significación en España, pero que en la práctica apenas parece ofrecer resultados sustanciales más allá de la manifestación de un cierto estilo de gobierno: pues toda oferta de pacto se reducirá a la nada si el resto de las partes comprometidas en el mismo no aceptan el envite, o si éste no acaba llegando a buen puerto. En todo caso, los pactos son o deberían ser los principales soportes para el diseño de políticas públicas estables; pero salvo el *Pacto de Toledo* referido al sistema de pensiones, apenas ha habido concreciones significativas en términos de programación estratégica a lo largo de cuatro décadas. La cultura «pactista», enfrentada en la práctica a numerosas dificultades operativas, sigue constituyendo un elemento más bien retórico en nuestra dinámica y en nuestra cultura política.

En cuanto a la *segunda* dimensión, centrada en la elaboración y puesta en marcha de nuevas políticas públicas<sup>24</sup>, cabe sugerir que se trata de un ámbito carente de grandes concreciones en la práctica española, seguramente debido a una larga serie de factores. El primero, la relativa ausencia de una «cultura» de políticas públicas, que frecuentemente se confunden con los propios proyectos de ley; lo que conduce a una cierta proyección reduccionista en la medida en que su ámbito de debate se limitaría a la estricta arena político-parlamentaria, perdiendo su dimensión de compromiso social abierto y ocultando en parte tanto la presencia de un conocimiento experto como su esencial proyección estratégica o finalista (que a veces trata de descubrirse en los Preámbulos de las leyes). A lo que se unen, en segundo lugar, los condicionamientos que al cabo del tiempo va imponiendo el desarrollo autonómico, implicando un trasvase competencial que reduce la esfera competencial central hasta el punto de convertirla en una pura competencia regulativa mediante leyes básicas: las cuales, en la práctica, además de haber generado un notable grado de conflictividad territorial, dependen finalmente de su posterior desarrollo en la esfera autonómica (como sucede con las grandes áreas del intervencionismo público, como salud o educación). En tercer lugar debería aludirse al dato (en principio puramente circunstancial o externo, pero de larga incidencia al cabo del tiempo) de que gran parte de las nuevas políticas públicas que se ponen en marcha en España, sobre todo a partir de la década final de siglo, son en la práctica puro desarrollo del derecho y de los programas europeos, de donde proceden en rigor las principales innovaciones en nuestro ordenamiento. Lo que permite al ejecutivo ahorrar una notable cantidad de teóricos esfuerzos en términos de programación o innovación.

Por supuesto, la presencia de una cierta insuficiencia en el núcleo de esa función gubernamental de diseño y programación de políticas públicas no debe llevarnos a proponer un balance final de relativa parálisis del sistema, sino más bien a constatar

---

<sup>24</sup> En general sobre el tema SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP; SUBIRATS, J. GOMÁ, R. (1998), *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.

la puesta en marcha de una serie de dinámicas alternativas, donde las innovaciones se generan desde fuera del circuito gubernamental: o bien en la esfera exterior europea o bien en la esfera autonómica. El dinamismo autonómico, que se suscita de forma dispersa y tiende a proyectarse generalizadamente a través de la copia o emulación entre unas Comunidades y otras, sobre todo a partir de la década final de siglo<sup>25</sup>, puede apreciarse con mayor claridad en ciertas áreas como medio ambiente, políticas de género, asistenciales u otras.

En definitiva, la esfera de liderazgo programático gubernamental y presidencial propio de la función de gobierno apenas ha conseguido consolidar una dinámica consistente en nuestro país. Lo que se detecta en toda otra serie de elementos externos: así en numerosas ocasiones el gobierno suele utilizar a los propios *media* como instrumento de tanteo de ciertas políticas que, de acuerdo con su resonancia en la opinión pública, pueden acabar siendo retiradas de la agenda. Las implicaciones negativas, en su caso, son igualmente sustanciadas a través de la vía mediática: el gobierno no cometería auténticos errores de gobierno sino simples errores de comunicación. Sucede también con frecuencia que el discurso gubernamental acaba solapándose con el del propio partido que gobierna, diluyendo así tanto la visualización del ejecutivo como su propia responsabilidad. Y el balance final, o bien termina situándose en el inconcretable vacío de la no-acción<sup>26</sup>, o bien acaba por confundirse sumergido en el proceloso terreno del puro debate político y sus respectivos apoyos mediáticos.

La inexistencia de parámetros objetivos suficientes para evaluar la acción de gobierno al cabo de una legislatura<sup>27</sup>, tiende pues a ubicar todo discurso valorativo en el evanescente ámbito de la pura opinión política.

#### 4. GOBIERNO Y GOBERNANZA: DESAFÍOS INCUMPLIDOS

En ausencia de grandes logros estratégicos en términos finalistas o programáticos, cabe afirmar que el gobierno sigue teniendo en sus manos numerosas claves de centralidad institucional. Por una parte, mantiene el control de las puras rutinas de gestión a través de la función de dirección de la administración pública; por otra, tiene que desarrollar una capacidad de respuesta inmediata a problemas nuevos o demandas sobrevenidas, que se situarían ahora fuera de la agenda previamente comprometida ante el Congreso en la investidura. Aunque en este caso se trata de un campo donde opera sin pudor el cotidiano instrumento del Decreto-Ley, que

---

<sup>25</sup> SUBIRATS, J. GALLEGO, R. (eds.), (2002), *Veinte años de Autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.

<sup>26</sup> PORRAS NADALES, A. (2016) «La agenda del gobierno», en *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro* Valencia, Tirant lo Blanc.

<sup>27</sup> PORRAS NADALES, A. (2007) «Evaluar la acción de gobierno», *Nuevas Políticas Públicas*, Núm. 3, 2007, IAAP.

parece afianzar al cabo del tiempo la centralidad gubernamental al utilizarse como un instrumento de respuesta general del sistema ante necesidades o demandas sobrevenidas, sobre todo en el ámbito socioeconómico<sup>28</sup>; descargando así al ejecutivo de la responsabilidad de diseñar a priori una programación política completa y congruente.

Este nuevo entorno sugeriría entonces un cierto desplazamiento de la inicial centralidad de la noción funcional de gobernabilidad, entendida como programación previa de la agenda, para comenzar a ubicarse en unas coordenadas más propias de la noción de gobernanza<sup>29</sup>: lo que implica pasar de la filosofía de la programación previa, a la estrategia de la respuesta a necesidades o demandas sobrevenidas, así como la sustitución de las habituales y tópicas estrategias de ordeno y mando por mecanismos de negociación y coordinación<sup>30</sup>.

Sobre el papel, cabría afirmar que tal reorientación de la función de gobierno estaba ya implícita en el propio diseño constitucional de 1978, con su apuesta por el Estado autonómico, donde se impone un esquema procesual de la acción pública que deberá inspirarse necesariamente en una adecuada coordinación entre el centro y las periferias. Es decir, aún existiendo en nuestro país un relativo retraso en la incorporación conceptual de la noción de gobernanza (que sigue siendo todavía una categoría relativamente ignota), la propia lógica cuasifederal de la forma territorial del Estado imponía al gobierno la necesidad de asumir desde un primer momento determinados estilos inspirados en una dinámica horizontal de coordinación o cooperación. De ahí que, una vez operado el despegue del proceso autonómico en los años ochenta, se procediera en la década siguiente a poner en marcha el instrumento de las Conferencias Sectoriales como nuevo circuito institucional estratégico<sup>31</sup>; una incorporación que concide además con el apogeo de las estrategias regionales de la UE, asegurando así una mejor proyección supranacional de nuestro modelo territorial.

<sup>28</sup> CARMONA CONTRERAS, art. cit.

<sup>29</sup> Categoría que se hace especialmente presente en nuestro contexto a partir del *Libro Blanco* de la Comisión europea de 2001. Sobre el tema, cfr. JOERGES, CHR. LADEUR, K-H, ZILLER, J (2002) «Governance in the European Union and the Commission White Paper», *EUI Working Paper Law*, no. 2002/8. Un acercamiento de tipo conceptual en PETERS, G. (2007) «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 2007, Caracas.

<sup>30</sup> Y así puede afirmarse en efecto que «gran parte de las tareas de dirección política abordadas por el gobierno deben proyectarse ahora en contextos de carácter cooperativo o participativo, tanto en las relaciones territoriales internas como, sobre todo, en los procesos decisoriales que afectan a la Unión Europea, dando lugar así a esa nueva dimensión de la función de gobierno que se expresa en parte tras la noción de *gobernanza*». Cfr. PORRAS NADALES, A. «La función de gobierno», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2008, vol. I, pps 843-858.

<sup>31</sup> Aunque formalmente ya preexistían desde la LOAPA de 1983, posteriormente LPA, su impulso más significativo tiene lugar tras los pactos autonómicos de 1992 con la Ley 30/92 modificada posteriormente en 1999. DUQUE VILLANUEVA J. C. «Las conferencias sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm 79, 2007.

Sin embargo, no puede afirmarse que tales conferencias sectoriales hayan tenido un recorrido triunfal en nuestro sistema: más bien se detecta, salvo excepciones puntuales, un desarrollo retrasado, limitado e irregular, que muestra perfiles de rotundo fracaso en sus inicios y acaso algunos síntomas de recuperación cuando avanza ya el siglo XXI. Las causas son conocidas: una de las claves del éxito potencial de estos instrumentos cooperativos reside en la presencia de «todas» las CCAA junto al ministro correspondiente. Pero desde bien pronto hizo su aparición un tipo de estrategia diferenciada por parte de algunas, que aspiraban a un mecanismo de relación bilateral con el gobierno, conduciendo así a una clara desustanciación de los instrumentos de coordinación. Aunque igualmente puede detectarse una cierta cuota de responsabilidad en manos del gobierno, o más bien de los propios ministros comprometidos: téngase en cuenta que un ministro que maneje con éxito su respectiva conferencia sectorial, puede acabar convirtiéndose en un puro coordinador, perdiendo su ancestral posición de centralidad política; en cambio, una conferencia sectorial fracasada contribuye a mantener subsidiariamente la centralidad política e institucional del ministro correspondiente. El fracaso de la coordinación sectorial sería, paradójicamente, el éxito político del ministro correspondiente, que se refuerza al frente de su red de relaciones bilaterales más o menos informales. Es el ministro, por otra parte, quien maneja la propia agenda de la conferencia correspondiente y se beneficia de unas normas reglamentarias que priman la posición del ejecutivo. Estas tendencias perversas acaban por desestabilizar la propia autoreferencialidad de las conferencias sectoriales, hasta el punto de convertirlas al cabo del tiempo en una variable subordinada a la propia dinámica competitiva bipartidista del sistema: así, las Comunidades Autónomas tienden a adaptar su estrategia al tipo de mayoría política existente en cada momento en el gobierno central, apoyándolo cuando son del mismo color político y entrando en una dinámica de enfrentamiento cuando son del partido alternativo<sup>32</sup>. La cultura de la gobernanza permanece así amortiguada y frenada ante el apogeo de la dinámica política cuasibipartidista, que acaba controlando y hegemonizando uno de los circuitos estratégicos centrales del sistema de gobernanza de nuestro sistema constitucional.

La respuesta a este relativo vaciamiento de una función tan central del ejecutivo parece haber consistido en una estrategia de desplazamiento hacia Europa. En efecto, en ausencia de unos claros perfiles de orientación de la política interior y ante la relativa incapacidad para coordinar la esfera autonómica, la apuesta por una dimensión europeísta (esta vez claramente presidencial) constituye un ventajoso sucedáneo que consolida la centralidad institucional del ejecutivo y de su Presidente, ofreciendo un

<sup>32</sup> Materiales para un balance pueden encontrarse en DE LA PEÑA, A., ELIZONDO, A., JUARISTI, F., MOKOROA, J. L., MONDRAGON, J. (2015) «Las conferencias sectoriales (2001-2012): dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Núm. 14, 2015. La ausencia de una cultura de colaboración horizontal es subrayada por GARCÍA MORALES, M.<sup>a</sup> J. (2008) «Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales», *Activitat Parlamentaria*, 15, 2008.

cierto horizonte estratégico-programático dotado de altas dosis de visualización y legitimidad. Sobre todo si recordamos que desde los años noventa las principales innovaciones legales de nuestro país proceden del derecho y de los programas europeos, operando un efecto de modernización general e incidiendo de forma no problemática sobre la propia esfera autonómica. El predominio del «relato» europeo permite por otra parte reubicar al ejecutivo en el entorno procesal propio de la gobernanza multinivel así como proyectarlo ante el amplio desafío contemporáneo del gobierno de la globalización (o más bien, ahora sí, de la gobernanza mundial). Lo cual, una vez más, contribuye a acentuar la centralidad presidencial.

En este contexto las tareas relacionadas con la dirección, coordinación, implementación y mantenimiento de las políticas públicas, acaban siendo abandonadas en parte a su propia rutina, siguiendo la deriva general del sistema. En última instancia, semejante proceso mantendría la centralidad gubernamental en una cierta dinámica inercial o subsidiaria en la medida en que, lógicamente, el ejecutivo mantiene su competencia final de elaborar y negociar periódicamente, a través de la ley presupuestaria anual, la asignación de recursos financieros a las distintas políticas. O en su caso, de promover los grandes acuerdos que conducen a la renovación periódica del sistema de financiación autonómica. Desde esta perspectiva de encuadramiento, el auténtico gobierno sería al final el ministerio de Hacienda.

Estaríamos así ante un escenario cotidiano donde la función de gobierno mantiene una centralidad cuya proyección activa resulta relativamente difuminada y donde algunas de las tareas esenciales del ejecutivo, como la representación de intereses difusos o la coordinación entre objetivos enfrentados, van siendo abandonadas en una estrategia de dilación en el tiempo que parece apostar, en el mejor de los casos, por una autoreolución espontánea de los problemas.

Tampoco puede atribuirse un claro éxito a la tarea de «*loss imposition*» o imposición de pérdidas a los grupos más poderosos<sup>33</sup>, seguramente debido a rotundo fracaso de la primera y gran acción espectacular en este campo: la expropiación en 1983 del Grupo Rumasa. Una experiencia negativa que al cabo del tiempo ha permitido a los grandes grupos económicos (desde las eléctricas a la gran banca, pasando por los más poderosos grupos mediáticos) cabalgar cómodamente tanto bajo gobiernos de derechas como de izquierdas. Incluso en algunos momentos ha podido constatarse cómo algún grupo mediático a conseguido llegar a «capturar» al propio gobierno.

En resumen, las tareas centrales que se supone debe asumir el gobierno desde la perspectiva de la noción de gobernanza o desde una óptica propia de políticas públicas, ofrecen en la experiencia española un resultado mediocre e insuficiente, donde sólo la plataforma europea parece ofrecer un entorno de oportunidades para la innovación o la modernización del sistema.

---

<sup>33</sup> Tarea que para Weaver y Rockmann formaría parte del decálogo esencial de las «capabilities» de un buen gobierno. Cfr. WEAVER, R. K. & ROCKMAN, B. A. (eds.), (1983) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, Washington, Brookings Institution.

## 5. UN BALANCE MEDIOCRE Y SUS VENTAJAS

De este modo un balance ponderado de la posición del gobierno en la experiencia de cuarenta años de Constitución nos ofrece un resultado escasamente brillante: ni el diseño institucional del propio órgano gubernamental, ni las tareas de programación estratégica o finalista, ni las funciones de coordinación general del sistema, han ofrecido al cabo del tiempo resultados consistentes o innovadores. La razonable dosis de estabilidad gubernamental conseguida hasta el año 2015 se ha traducido sobre todo en inercias y rutinas, reflejando una imagen continuista y conservadora donde se expresan acaso pautas culturales de viejas raíces hispanas. Todo ello en un entorno donde la recurrente amenaza de la no-acción contribuye a reforzar un estilo de actuación gubernamental que apuesta por una dimensión reactiva o a posteriori.

Naturalmente un tipo de gobierno de perfil bajo, o de resultados limitados, implica algunas consecuencias peculiares, a veces positivas, tanto en términos de responsabilidad política como, sobre todo de cara a la opinión pública. Por una parte, el gobierno deberá reforzar su proyección mediática para vender a la opinión pública unos resultados positivos, ya sea ocultando las variables negativas de su gestión o bien reforzando la presencia de puntuales claves de éxito: lo que contribuye a suscitar un perfil de relativa modernidad<sup>34</sup>. Pero por otra, un gobierno de estas características puede acabar teniendo también paradójicamente sus ventajas: y es que el grado de imputación crítica o de responsabilidad política por su actuación resultará igualmente atenuado.

Con independencia de la consolidación institucional de la figura del Portavoz del gobierno, la práctica española de proyección mediática de la acción de gobierno parece conducir a un cierto estilo donde la defensa cotidiana de la labor gubernamental no es asumida por el propio gobierno sino por su partido. Son en efecto los líderes del partido en el gobierno, a menudo diputados o portavoces parlamentarios, los que asumen en el día a día la tarea de defensa de la posición gubernamental, y de rechazo a las críticas de la oposición. Un escenario partidocrático que permite al ejecutivo limitarse a presentar balances sintéticos o contextuales de su actuación, eludiendo así con relativa facilidad los puntos críticos.

En principio semejante estrategia podría tener ciertas ventajas en el sentido de que aproxima al ejecutivo al ámbito de debate pluralista propio de la política, permitiendo contraponer la línea estratégica gubernamental con las críticas o alternativas de los grupos de oposición, acentuando así su dimensión más plural y partidocrática. Naturalmente, al situarse en el evanescente escenario del debate político-partidista que se proyecta a través de los circuitos mediáticos, la pura tarea de gobierno queda

---

<sup>34</sup> Aproximándose así el fenómeno denominado como «nudge» a partir de Sunstein. Cfr. THALER, R. H., SUNSTEIN, C. R., (2009), *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, Yale UP. También al respecto, LODGE, M., WEGRICH, K. (2014) «Rational tools of government in a world of bounded rationality», Carr, LSE, 2014, *Discussion Paper* 75.

en parte diluida y desustancializada: al gobierno le bastará con estar, con existir, proyectándose activamente sobre el debate político-mediático, con independencia de su efectiva actuación o no-actuación. La labor de *agenda-setting* en un contexto profundamente condicionado por los *media* permitirá fácilmente la búsqueda de asuntos señuelo de máxima actualidad para que actúen como mecanismo de ocultación de los asuntos críticos o negativos de la agenda gubernamental. Y cuando los temas de máxima actualidad se suceden y se superponen aceleradamente en la agenda mediática, los elementos críticos acaban siendo fácilmente ocultados a la opinión pública. Sobre todo, lógicamente, cuando tales elementos críticos consisten más bien en una pura no-acción.

Por otra parte la competitividad del gobierno en semejante escenario mediático estará siempre asegurada en la medida en que, junto al apoyo de los grupos privados amigos, contará siempre con el apoyo de los medios públicos de comunicación.

Por supuesto se trata de un estilo que, además de reflejar al fin y al cabo el fuerte componente partitocrático de nuestro sistema institucional, presenta al mismo tiempo innegables ventajas para el ejecutivo, en términos de elusión de responsabilidades. No se trata ya de recordar el escaso uso que han tenido los grandes instrumentos de responsabilidad política: pues sólo en tres ocasiones se ha puesto en marcha la moción de censura en España, mientras que la cuestión de confianza apenas ha operado episódicamente en un par de veces. Las iniciativas de comisiones de investigación no han llegado apenas a generar consecuencias significativas. Y la responsabilidad de los ministros así como el uso de reprobaciones individualizadas contra los mismos, constituyen una hipótesis tan excepcional que puede prácticamente considerarse como inexistente. Se trata al fin y al cabo de un escenario que se ajusta, al menos formalmente, al propio marco constitucional donde en la práctica ha venido operando el gobierno: un ámbito donde, al margen de la mínima responsabilidad comprometida políticamente de presentar determinados proyectos de ley, el gobierno no se haría directamente responsable de nada más. El resto será el balance de la propia evolución general del país y la responsabilidad general y difusa ante los ciudadanos, que sólo se sustancia finalmente en las urnas.

Esta visión atenuada y desproblematizada de la dimensión estrictamente política de la función de gobierno permite seguramente al cabo del tiempo el reforzamiento alternativo de su función de dirección de la administración; un circuito donde el ejecutivo aparece como la ancestral y tradicional cúspide jerárquica de un sistema burocrático que, aunque notablemente disminuido en términos cuantitativos como consecuencia del desarrollo autonómico, mantiene sin embargo sus ámbitos de poder conectados con las competencias propias de los altos cuerpos de la administración: funciones autorizativas, regulativas y sancionadoras<sup>35</sup>. Es aquí donde la capacidad de nombramiento del ejecutivo, unido a su inexorable desconfianza hacia las agencias o

---

<sup>35</sup> PORRAS NADALES A. «Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978», *Revista Vasca de Administración Pública*, Num 34, 1992.

instituciones independientes, permite mantener una indudable centralidad. Con la ventaja añadida de que se trata de una esfera relativamente opaca o, al menos, no sometida al mismo tipo de escrutinio que afecta a su dimensión estrictamente política. Una opacidad donde el ejecutivo suele jugar con el plus añadido de disponer siempre de un mayor grado de información<sup>36</sup>, pero con la ventaja evidente de que su grado de imputación y responsabilidad será siempre menor.

En resumen, la pauta histórico-cultural dominante en nuestro país durante las últimas cuatro décadas reflejaría un balance final escasamente innovador por parte del ejecutivo; tanto en su dimensión orgánica como en la estrictamente estratégico-programática propia de la función de gobierno. Un resultado tenue que presenta sin embargo una ventaja indirecta, al traducirse en un bajo nivel de responsabilidad política. Y todo ello compensado con un suave barniz de modernidad, expresable en una constante presencia europea y en una favorable proyección mediática.

## 6. PERSPECTIVAS DE CAMBIO HISTÓRICO

El largo ciclo histórico del cuasibipartidismo entró definitivamente en crisis en el año 2015: la duradera secuencia histórica de una gobernabilidad estable saltó por los aires y, al cabo de cuarenta años, la Constitución española se ha visto enfrentada a un escenario novedoso lleno de incógnitas e interrogantes, tras el primer fracaso de las previsiones del procedimiento de investidura del artículo 99 CE.

La línea de llegada de semejante escenario deconstruido, caracterizado por un incremento del pluralismo, parece conducir directamente hacia la hipótesis de los gobiernos de coalición, donde por definición las pautas de gobernabilidad vigentes hasta el presente perderían gran parte de su vigencia. Aunque, por ahora, parece difícil confirmar si la experiencia desarrollada en las Comunidades Autónomas a partir de 2014 desde este nuevo contexto pluralista puede configurarse como un efectivo proceso de aprendizaje de resultados constructivos; o si, por el contrario, el nuevo escenario de conflictividad política conduce más bien a una hipótesis de bloqueo, es decir, a un contexto de riesgo que preludiaría una etapa de emergente ingobernabilidad en nuestro país.

Sin embargo, a la vista de la experiencia comparada puede afirmarse de entrada que la habitual identificación de los gobiernos de coalición como gobiernos débiles e inestables, que ofrecen en consecuencia una deficiente proyección en términos de gobernabilidad, seguramente no parece suficientemente confirmada por los datos. Si nos situamos en un período histórico amplio como la segunda mitad del siglo XX, casi el setenta por 100 de los gobiernos europeos resultan ser coaliciones: 238 casos

---

<sup>36</sup> Sobre el tema cfr. SUNSTEIN, CASS R. (2016) «The Most Knowledgeable Branch», *University of Pennsylvania Law Review*, Núm. 164, 2016.

sobre un total de 343 gabinetes analizados<sup>37</sup>. Carecería de congruencia histórica afirmar que las democracias europeas han estado dirigidas durante medio siglo por gobiernos débiles. Por el contrario, la secuencia comparada parece apostar más bien por la normalización de la figura de los gobiernos de coalición, donde acaso puedan hallarse algunas claves peculiares de gobernabilidad que no se corresponden con los tópicos preestablecidos<sup>38</sup>.

La hipótesis de que en un escenario de gobiernos de coalición las tareas propias de la función de gobierno consigan llegar a adquirir un perfil más dinámico y consistente, podría acaso mantenerse sobre la base de dos coordenadas.

En *primer* lugar hay que tener en cuenta que un programa de gobierno pactado entre diversas fuerzas políticas adquiere una naturaleza de auténtico compromiso, donde los distintos grupos comprometidos tienen que afanarse en asegurar su efectivo cumplimiento. Es decir, no se trata ya de un acto unilateral que presenta de forma más o menos indolente una fuerza mayoritaria que, en cualquier caso, parece llamada a gobernar, como ha venido sucediendo durante casi 38 años en España. Por el contrario, un acuerdo de coalición sería el resultado de un equilibrio difícil y precario que las propias fuerzas comprometidas deben tratar de mantener y alimentar activamente a lo largo de la legislatura, al configurarse como una auténtica condición de gobernabilidad. En consecuencia sus contenidos programáticos tendrían una mayor resistencia frente al riesgo de decaer o desaparecer de la agenda, para incorporarse al opaco circuito de la no-acción. De este modo el programa de gobierno podría llegar a adquirir una mayor consistencia y una mejor perdurabilidad durante el tiempo que dure la legislatura, asegurando así un mejor logro potencial de los objetivos estratégicos o programáticos contenidos en el mismo.

En *segundo* lugar un gobierno de coalición implica por definición un estilo de gobierno caracterizado por la predominancia de pautas pactistas y consensuales, más próximas por definición al paradigma de la gobernanza y a las estrategias de programación de políticas públicas. Lo que significa que la filosofía del consenso, largamente añorada en nuestro país tras la etapa de transición democrática, podría llegar a adquirir acaso una nueva presencia histórica en el nuevo contexto político transformado.

Naturalmente el logro de tales objetivos debería implicar no solamente un cambio en las coordenadas básicas desde las cuales se suele abordar en España la tarea de la gobernabilidad, sino también la puesta en práctica de nuevas pautas de tipo cultural más relacionadas con el «estilo» de hacer política; unas pautas culturales que

---

<sup>37</sup> MÜLLER, W. C. STROM, K. (2000), *Coalitions Governments in Western Europe*, Oxford UP. Alternativamente, un estudio de 313 elecciones en once democracias europeas durante el periodo 1945-1997 ofrecía tan sólo un balance de veinte victorias por mayoría absoluta de un solo partido. Cfr. DIERMEIER, D., MERLO, A. (2004), «An Empirical Investigation of Coalitional Bargaining Procedures», *Journal of Public Economics*, Vol. 88. BANDYOPADHYAY, S., OAK, M. (2006), *Coalition Governments in a Model of Parliamentary Democracy*, Fundación Eni Enrico Mattei, 83.

<sup>38</sup> PORRAS NADALES, A. (2016) «Coaliciones y Estado Social», *Sistema*, Num. 244, 2016.

tradicionalmente hemos atribuido despreocupadamente a las democracias del norte, pero que seguramente en el nuevo contexto pluralista se conviertan más bien en exigencias esenciales, que se nos aparecen como una necesidad acuciante para asegurar un adecuado gobierno en el nuevo contexto histórico pluralista.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La hipótesis de partida sobre la que se monta habitualmente la noción de gobernabilidad, entendida como un postulado que debe conducir de forma automática hacia el escenario de un buen gobierno, se centra en el amplio contenido implícito atribuido a la noción de estabilidad del gobierno: por definición, se entiende de forma simple que un gobierno estable será un tipo de gobierno «fuerte» capaz de alcanzar altas cuotas de eficiencia y eficacia en su actuación. Sin embargo tal presunción, implicando en su caso una relación intercausal entre una variable estática (la estructura estable del órgano gubernamental) y una dinámica (el desarrollo de una función de gobierno eficiente), requiere de una comprobación o demostración en la práctica; algo que, en nuestro caso, suscita como hemos comprobado numerosas dudas e interrogantes.

Por lo que respecta en primer lugar a la noción de gobernabilidad vigente en nuestro país, parece comprobado que ésta se fundamenta en un sistema electoral que genera un doble efecto de reforzamiento de las mayorías, sean éstas generales o localmente concentradas, mientras que las minorías difusas de partidos estatales con una presencia electoral generalizada, quedan sistemáticamente marginadas. Sobre esos parámetros puede afirmarse que tal modelo de gobernabilidad presenta en realidad unos soportes sistémicos incongruentes o asimétricos, en la medida en que integra a un doble tipo de fuerzas políticas: por una parte partidos estatales y, por otra, partidos territoriales (en su dimensión más característica, PNV y CiU), sin que entre ellos se haya forjado nunca un proyecto político común de Estado. La irrelevancia de la barrera del 3 por 100 sobre base provincial, al impedir un efecto selectivo general, contribuye adicionalmente a permitir la presencia en el Congreso de minorías territoriales marginales que, salvo excepciones, se han mostrado habitualmente incapaces de generar un efecto constructivo. Sobre estas pautas de gobernabilidad, la presencia de fuerzas políticas que carecen de un proyecto de representación política de dimensión estatal constituye un riesgo sistémico que, además de darse por aceptado de forma normalizada, ha ido suscitando al cabo del tiempo una dinámica incremental que pone en cuestión la propia posición autoreferencial del gobierno, sometido a una tensión bilateral sesgada territorialmente que parece ajena a todo proyecto de Estado.

De esta forma la estabilidad se acaba convirtiendo en una simple fachada de gobernabilidad tras la cual se esconde una dinámica inestable, donde los partidos que teóricamente deberían cumplir con una función de tipo «pivot» forjando coaliciones constructivas al servicio de unos intereses de Estado, en realidad trabajan al servicio de intereses territoriales parciales o fragmentarios. El derecho constitucional compa-

rado ofrece numerosos ejemplos de cómo los sistemas electorales pueden, o deben, excluir de la representación estatal a partidos no estatales<sup>39</sup>: cabría decir que no sólo por razones de simple congruencia política, sino incluso puramente sistémicas.

Sobre esta deficiente base estructural, el desarrollo de una función de gobierno eficiente se ha enfrentado en nuestro país a numerosas incógnitas: en primer lugar debido a la subsistencia de factores culturales de freno, como la dificultad para aceptar la noción de acto político, la propia consideración del trámite de investidura como un puro formalismo carente de contenidos sustantivos concretos en forma de orientaciones estratégicas, o incluso la concepción del discurso de investidura como una mera enumeración de futuros proyectos de ley. En segundo lugar, por la presencia paralela de vías de salida a disposición del ejecutivo (como el uso o abuso de los Decretos-Leyes) que permiten un desarrollo de funciones de gobierno teóricamente al margen del marco programático previamente comprometido en la investidura. A lo que se une, finalmente, un uso consistente de los apoyos mediáticos a servicio de los intereses gubernamentales. Todo lo cual estaría produciendo al cabo del tiempo una cierta mutación del marco constitucional desde el que se diseña la función de gobierno: un escenario que se configuró en 1978 sobre el noble ideal de la doctrina constitucional del impulso político, donde el ejecutivo parecía destinado a ser el elemento motor del sistema.

Lo que significa que la centralidad gubernamental acabaría teniendo en última instancia un carácter subsidiario: es decir, no se alcanza finalmente por el desenvolvimiento de las funciones centrales previstas en la Constitución sino por la simple necesidad de responder a exigencias impuestas por el ambiente: respuestas de urgencia en ámbitos socioeconómicos mediante Decretos-Leyes, reforzamiento de las funciones de seguridad ante amenazas terroristas u otros factores de riesgo, o consolidación del papel del gobierno como motor financiero del sistema a través su gestión de la ley anual presupuestaria. Por no hablar, por último, de la pura dinámica presencial en la Unión Europea.

La centralidad del ejecutivo se desenvuelve pues a través de cauces relativamente ajenos al «*atrezzo*» formal diseñado en el escenario constitucional, y los escasos intentos de innovación (afectando bien a la dimensión orgánica del ejecutivo, o bien al propio diseño estratégico de la acción) apenas han conseguido fructificar. Todo ello considerando que una de las claves de seguridad indirecta del ejecutivo consiste en su riguroso control de la alta administración, a través de su capacidad de nombramien-

---

<sup>39</sup> No solamente mediante la elevación de la barrera legal sobre el ámbito nacional, sino imponiendo igualmente condiciones de acceso, como establece por ejemplo la ley electoral mexicana, que obliga en las elecciones generales a presentar candidaturas en al menos 200 de los 300 distritos uninominales. Así el artículo 238, 4 de la *Ley general de instituciones y procedimientos electorales*, de 23 de mayo de 2014, establece que «La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse... de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa...»

to de los cargos directivos, implicando una reiterada desconfianza hacia instituciones u organismos independientes.

Sobre este panorama, el planteamiento de algunas de las preguntas que vienen preocupando a la doctrina, como la noción de buen gobierno o el logro de criterios de «calidad», se acaba situando en un plano secundario, para afectar más bien a elementos externos o cosméticos del sistema; elementos que en gran medida se acaban restringiendo por ahora al limitado ámbito del novedoso derecho a la «buena administración», que lejos de imponer una exigencia de calidad y eficacia de la acción pública en general, parece limitarse más bien por ahora a proponer un marco de transparencia en las relaciones entre la burocracia y los ciudadanos-administrados. Lo cual, en todo caso, sólo afectaría indirectamente a la propia calidad de la burocracia como variable operativa o instrumental de la función de gobierno, pero sin llegar a afectar de forma directa ni a la propia esfera decisional de la administración ni al núcleo mismo del ejecutivo.

Y así resulta que categorías doctrinales más o menos en boga desde finales del siglo pasado, como la calidad del gobierno, la noción de «buen gobierno», o incluso las simples nociones de eficiencia o eficacia, se aparecen como conceptos bastantes ajenos al simplificado marco de gobernabilidad vigente en nuestra cultura pública, donde tanto los elementos finalistas-estratégicos como los puramente coordinadores propios de la función de gobierno, presentan notables insuficiencias. Todo lo cual seguramente puede ser debido a la subsistencia de un tipo de mentalidad o de cultura colectiva que tiende a eludir tanto la propia «problematización» de determinadas esferas institucionales, como incluso el planteamiento mismo de una exigencia mínima y elemental: a saber, que el gobierno no se acabe entendiendo y configurando como una esfera perfectamente autónoma, además de escasamente responsable, sino como una institución que debe cumplir con determinadas funciones instrumentales al servicio de la buena dinámica del sistema constitucional en su conjunto.

**Title:**

The role of Government in the Spanish Constitution, 40 years later

**Summary:**

1. Introduction. 2. Government and governability: the starting point. 3. The function of government as a political function. 4. Government and governance: unfulfilled challenges. 5. A mediocre balance and its advantages. 6. Perspectives of historical change. 7. Final considerations.

**Resumen:**

El modelo constitucional español expresa una apuesta por la gobernabilidad que nace del contexto histórico propio del parlamentarismo racionalizado y se fundamenta sobre un sistema electoral establecido desde 1977. Sin embargo tanto la configuración orgánica del ejecutivo como la puesta en práctica de la función de gobierno han tenido un desarrollo bastante limitado en la práctica, y algunas tareas centrales como la orientación estratégica, la programación de políticas públicas o la coordinación general del sistema se han reducido a puras inercias.

**Palabras clave:**

Gobernabilidad, impulso político, gobernanza, programación, políticas públicas, coordinación

**Abstract:**

The Spanish constitutional model express a commitment to governability that is born from the historical context of «rationalized parliamentarism» and is based on an electoral system established since 1977. However, both the organic configuration of the executive and the implementation of the function of governing have had a rather limited development in practice, while some central tasks such as strategic orientation, public policy programing and overall system coordination, have been reduced to pure inertia.

**Key words:**

Governability, political impulse, governance, programing, public policies, coordination