

LA MONCLOA: UNA ESTRUCTURA *PRESIDENCIAL* PARA EL GOBIERNO DE ESPAÑA. 1978-2015

Juan Luis Paniagua
Universidad Complutense

Abstract de la Ponencia¹

A lo largo de todo el ciclo democrático que comienza con las elecciones constituyentes de Junio de 1977 y, sobre todo a partir de la Constitución de 1978, España ha contado con Gobiernos estables, y desde 1982, además, ha tenido Gobiernos fuertes que han sido dirigidos por Presidentes que han ejercido sus funciones con rasgos y *estilos presidencialistas* de distinta índole. En el presente trabajo vamos a analizar cuáles son los soportes institucionales, los apoyos y las condiciones contextuales que han hecho posible -hasta 2015- una Presidencia muy reforzada.

El estudio pretende establecer las lógicas de implantación del “*centro presidencial*” en España, desde los momentos iniciales de la primera Legislatura, con los Gobiernos de Adolfo Suárez y Calvo Sotelo, hasta hoy. En esa secuencia temporal resultaron cruciales los diseños de la primera etapa de Felipe González, por ser realmente el que abre un ciclo de varias Legislaturas y da lugar a la consolidación una estructura cuyos primeros pasos se dieron por un Presidente excepcional como Adolfo Suárez y por otro tan breve que no tuvo ocasión, casi, de ocupar el Despacho, Leopoldo Calvo Sotelo. La concepción del “centro presidencial” con las pequeñas variantes introducidas por los sucesivos Presidentes, ha resultado bastante estable a lo largo de las 10 Legislaturas habidas entre 1978 y 2015.²

La literatura española sobre el Gobierno es relativamente abundante. Y prácticamente toda es de naturaleza jurídica, con enfoques desde el derecho constitucional y el derecho administrativo. Sin embargo, sobre el Presidente y la Presidencia del Gobierno los estudios son muy escasos. Y las aportaciones realizadas desde una perspectiva politológica son mínimas.³

¹Estas notas son un documento de trabajo no concluido. Forman parte de un proyecto editorial más amplio que está en fase de realización. Lo que aquí se presenta es un avance. No se autoriza su utilización total ni parcial. No citar.

² En realidad la concepción de las líneas maestras sobre la estructura básica de lo que debía ser el entorno más inmediato al Presidente se debió al entorno del Presidente Suárez pero su desarrollo y consolidación es imputable a dos o tres personas del entorno del Presidente González (y del Vicepresidente Guerra), muy particularmente a Julio Feo, primer Secretario General de la Presidencia y a Roberto Dorado, primer Director del Gabinete de la Presidencia (en los primeros años de F. González, el Gabinete era de la Presidencia y no del Presidente; por esa razón prestaba servicios también al Vicepresidente Alfonso Guerra).

³ Desde una perspectiva no jurídica, vid. una primera aproximación realizada por Paul Heywood (1991): “Governing a new democracy: The power of the Prime Minister in Spain”, en *West European Politics*, Vol 14-2, págs. 97115; y Paul Heywood e Ignacio Molina (1997): “La *présidentialisation* du système espagnol: La Moncloa”, en *Revue Française d’Administration Publique*, nº 83, págs. 447-458.; también, César Colino e Ignacio Molina (2005): “National governments and the EU”, en Peter van der Hoek, ed., *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Nueva York, Dekker. Y César Colino e Ignacio Molina (2007): “The Role of National Executives: Changing Capacities and Ambivalent Effects on Democracy”, en Ronald Holzhaecker y Erik Albaek, eds., *Europeanization and Democratic Governance: Opinion Formation, Interest Intermediation, Decision-Making and National Parliamentary*

El trabajo realiza una primera aproximación al estudio de la estructura del *centro presidencial*, su organización, los actores y nodos relevantes en la toma de decisiones, los sistemas de coordinación, la relevante posición del Vicepresidente, el carácter de los círculos más cercanos al Presidente, los perfiles del personal técnico y político reclutados, etc. Todos estos elementos se basan en el estudio de fuentes secundarias y en los testimonios de personas que han desempeñado los puestos de la máxima responsabilidad con distintos Presidentes. Así pues, el trabajo se enmarca en el institucionalismo histórico (análisis de la evolución experimentada por la Institución a lo largo de cuarenta años) y de elección racional (opción por el máximo beneficio de acuerdo con los objetivos propuestos).

En el trabajo se estudia el “sistema” formado en el *centro presidencial* como mecanismo de control y dirección política que potencia la función presidencial (gobernar al gobierno); la organización que hace posible la coordinación gubernamental horizontal y vertical (organizaciones y procedimientos formales e informales) y los recursos puestos a disposición de estos objetivos (fundamentalmente recursos humanos técnicos y políticos).

Salvo en los momentos iniciales del Presidente Suárez, los Presidentes españoles han ejercido su función en situaciones de estabilidad política; no así la situación económica que ha atravesado por varias crisis de distinta duración y calado. En la actualidad a la crisis económica se suma la crisis política de mayor envergadura habida hasta ahora en la que coinciden dos dimensiones distintas: el proceso secesionista puesto en marcha por los partidos nacionalistas de Cataluña y la crisis de legitimidad de partidos y dirigentes, en toda España, como consecuencia de los muchos casos de corrupción que se han ido conociendo en los últimos años y por las políticas antipopulares aplicadas para salir de la crisis, de acuerdo con los dictados dominantes entre los gobernantes de la UE en la actualidad. Por esta confluencia de factores hoy puede hablarse de *crisis sistémica*.

No obstante, desde el punto de vista de la estabilidad política de los Gobiernos y como consecuencia de las mayorías parlamentarias habidas hasta ahora y de la cohesión interna de los partidos en que se han apoyado, los Presidentes han trabajado en condiciones y contextos de certidumbre parlamentaria lo que les ha proporcionado margen de maniobra suficiente para orientar su actividad hacia los “grandes temas de sus agendas” y hacer descansar la coordinación interna del Gobierno y sus Ministros, en sus agencias más cercanas, especialmente en las Vicepresidencias, el Ministerio de la Presidencia, el Gabinete y el Portavoz.

Scrutiny in the EU Member States, Cheltenham, Edward Elgar. Pueden verse también mis trabajos, “El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978”, en R. Cotarelo (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992; “España: Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial” en Jorge Lanzaro (ed), (2012): *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, CEPC, págs. 225-267; y también (en prensa) “La estructura presidencial del Gobierno de España”, en el Libro homenaje al Profesor Ramón Cotarelo, en edición de la UNED.