

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

Juan Luis Paniagua
Universidad Complutense

I. OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO¹

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.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

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).

¹Estas notas forman parte de un proyecto editorial más amplio que está en fase de realización; lo que aquí se presenta es un avance.

² En realidad el “diseño” o la concepción de las líneas maestras sobre la estructura básica de lo que debía ser el entorno más inmediato al Presidente se debe a dos o tres personas, 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. 971-15; 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 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.

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 y en la actual presidencia de Mariano Rajoy, los Presidentes españoles han ejercido su función en situaciones de estabilidad política.

II. INTRODUCCIÓN: DE EJECUTIVOS DÉBILES A GOBIERNOS FUERTES EN EUROPA

Las exigencias de las políticas nacionales, la construcción de la Unión europea y la creciente internacionalización de la(s) política(s) han impulsado reformas constitucionales y desarrollos legislativos que han terminado transformando a los primeros ministros y jefes de gobierno en instituciones cada vez más presidenciales, concentrando responsabilidades y reforzando sus estructuras de apoyo⁴ (M. Aragón 2005 y 2009, J. L. Paniagua 1992 y 2012, Pasquino 2007, Poguntke y Webb 2005 y Van Biezen y Hopkin 2005, entre otros). Estas diferentes “presidencializaciones” del modelo parlamentario (porque las hay en Europa de muy diverso tipo) vienen a confluir con las tendencias que se dan en los países de régimen presidencial, tanto en los Estados Unidos como en los de centro y sudamérica a partir de las transiciones políticas de los años ochenta (Mainwaring y Sugar 1997, Lanzaro 2012).

III. ESPAÑA: FUNDAMENTOS DE UN GOBIERNO PRESIDENCIAL (1978-2015)

La España democrática que arranca con la Transición política a mediados de los años setenta se adscribe decididamente a la corriente racionalizadora. Y lo hace a través de un conjunto de medidas políticas, constitucionales y legislativas que facilitan, en el plano institucional, la existencia de Gobiernos estables y de Presidentes con muchas facilidades instrumentales para gobernar.

La Constitución de 1978 diseña un modelo parlamentario fuertemente *presidencializado* (o de Canciller como prefieren etiquetarlo la mayoría de los constitucionalistas y administrativistas españoles). En nuestro parlamentarismo se combinan los rasgos de un gobierno colegial característico del modelo parlamentario (aunque estos rasgos son débiles) y rasgos muy acusados de gobierno *presidencialista* (o de canciller), por cuanto que el Presidente del Gobierno está dotado de una capacidad de decisión, él solo, en momentos trascendentales de la política nacional, que se asemejan (o superan incluso) a los del Jefe del Ejecutivo de los regímenes presidenciales.

⁴ En el Reino Unido, por ejemplo, el incremento de los poderes del Premier y el refuerzo de su estructura de apoyo tuvo lugar durante la segunda guerra mundial y muy particularmente a partir de la creación del *War Cabinet*. Sobre la incidencia de este órgano en el Gabinete británico y en el Primer Ministro, vid.: John P. Mackintosh (1977): *The British Cabinet*, Stevens & Sons, London, págs. 490-499 (3ª ed.). Con anterioridad se había creado en 1916 el *Cabinet Secretariat* como órgano de apoyo a la función de dirección del Primer Ministro y del conjunto del Gabinete; vid también en este punto la relación de reformas que señala J. García Fernández sobre distintos países de Europa; op. cit., págs. 89 y ss.

Las disposiciones constitucionales se han visto acompañadas por otras medidas y desarrollos legislativos desde los años 80 que han terminado por debilitar los rasgos colegiales y agudizar los rasgos presidenciales de nuestra forma de gobierno; este proceso que se inicia a principios de los años 80 culmina en buena medida con la aprobación de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997 de 25 de noviembre)⁵ que apuesta claramente por reforzar el “principio presidencial” (o de canciller).

Los poderes del Presidente, que son fuertes respecto del Gobierno como órgano colegial, no lo son tanto respecto de otros poderes del Estado como son los Gobiernos autónomos. La progresiva *federalización* del sistema político ha distribuido el poder político en un segundo nivel de gobierno con el que ha de compartir importantes competencias el poder central del Estado. España, con la creación y consolidación de las Comunidades autónomas ha dado lugar a un poder dividido que modera mucho el considerable poder concentrado en manos del Presidente del Gobierno.

Además de las variables de carácter institucional señaladas es preciso apuntar otras que han contribuido también a reforzar esos rasgos de corte presidencial. Son aquellas que se dan en el ámbito de los partidos, por su estructura interna de poder; o las que se derivan de las formas de comunicación de la política y las campañas electorales en la sociedad española. Todas ellas han contribuido a agudizar esos rasgos presidenciales de los que hablamos.

Por otra parte, en España la comunicación política descansa fundamentalmente en los medios audiovisuales que construyen el mensaje sobre una fuerte componente personalista. La hegemonía de la *videopolítica* coadyuva a la formación y al refuerzo de esos liderazgos que señalaba más arriba respecto de los partidos, jugando un efecto multiplicador. Y, finalmente, las campañas electorales se han hecho descansar básicamente sobre la televisión que ha terminado por imponer la estructura del mensaje televisivo, y el impacto de la imagen personal sobre el contenido del discurso.

Todos estos factores, en conjunto, han modelado a lo largo de estos años una política altamente personalista, centrada en liderazgos muy concentrados que han venido a sumarse a los institucionales (constitucionales) dando lugar a un tipo de gobierno muy *presidencial*.⁶

IV. ESTRUCTURA DEL “CENTRO PRESIDENCIAL”

⁵ En realidad la Ley del Gobierno consolida una tendencia ya marcada con anterioridad, la de dejar en manos del Presidente libertad para la organización y estructura de la Presidencia (su entorno de asesoría y apoyo más inmediato; art. 2.2.j), algo que hasta el momento se resolvía por otros procedimientos legales (a través de la Ley de Presupuestos y Leyes de acompañamiento). Hay que señalar que la Ley del Gobierno culmina un largo camino de resistencias al cambio. El Presidente González inició este camino a partir de 1982, tuvo de retirar varios proyectos por las resistencias de sus Ministros a perder poder departamental y no será hasta 1997, con el Presidente Aznar, cuando se aprueba la Ley, que en su preparación y redacción dejó preparado el último Gobierno del Presidente González (para un seguimiento minucioso de las peripecias del proceso puede verse la cronología realizada por Javier García Fernández, “El desarrollo normativo del Gobierno a partir de la Constitución de 1978”, en su libro Estudios sobre el Gobierno, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, págs. 31-99, en el que hace un seguimiento de la figura del Presidente en el eje “gobierno colegial” vs. “gobierno presidencial”).

⁶ Para un análisis de la psicología personal y de los liderazgos de los Presidentes españoles, puede verse el libro de José Luis Álvarez, *Los Presidentes españoles. Personalidad y oportunidad, las claves del liderazgo político*, Madrid, LID Editorial, 2014.

Con carácter previo conviene una nota de aclaración: el concepto Presidencia que se maneja en este trabajo es el equivalente al conjunto del Complejo de La Moncloa; es decir Presidencia en sentido amplio, comprensivo del conjunto de estructuras, instituciones, cargos y procesos decisorios que se articulan alrededor el Presidente del Gobierno. Este conjunto de estructuras, de distinto tipo, están orientadas y conjugan su actividad con la finalidad de procurar instrumentos al Presidente para el mejor desempeño de sus funciones constitucionales de: dirección de la política nacional, coordinación de los órganos de gobierno, fijación de prioridades políticas, representación en los organismos de la Unión europea y en otros foros internacionales, etc. (Tabla 1).

Desde que el Presidente Suárez decidió en 1976 el traslado de la Presidencia del Gobierno desde el palacete del Paseo de la Castellana nº 3 al Palacio de la Moncloa, ese espacio ha experimentando cambios relevantes, siempre orientados a hacerlo cada vez más robusto en funciones de dirección y coordinación.⁷ El Presidente Suárez se dotó de cierta estructura, reforzó su entorno, pero sus preocupaciones estaban muy condicionadas por las diversas coyunturas y avatares del complicado momento político español. Los rasgos más relevantes de la estructura de apoyo a su Presidencia fueron: haber contado con dos Vicepresidencias durante sus dos mandatos (salvo en 1977-78 que tuvo tres); mantuvo el Ministerio de Presidencia como organismo provisor de recursos al Presidente; y contó bajo diversas fórmulas con Ministros sin cartera, adjuntos al Presidente, encargados de orientar y coordinar las Relaciones con las Cortes, la Coordinación Legislativa, la Administración Pública, o encargados de apoyar directamente su tarea como Presidente; contó con una modesta organización, en su círculo más inmediato consistente en un Director de Gabinete (Carmen Díez de Rivera primero y Alberto Aza después), la Secretaría General de Presidencia, una Dirección de Estudios y otra de Organización. Pero en todo ese periodo prevaleció el “principio colegial” sobre el presidencial; baste como ejemplo bien expresivo que el Presidente Suárez no tuvo la facultad de nombrar formalmente él solo a su Gabinete sino que esta era una competencia del Consejo de Ministros.⁸

En realidad el desarrollo de un “centro presidencial” tiene lugar con el Presidente Felipe González. Desde los primeros momentos, en 1982, se tiene claro el objetivo de hacer de La Moncloa una estructura fuerte que responda a las exigencias de ejercicio de una Presidencia moderna (“a la americana”), dotada de medios materiales, técnicos y humanos con capacidad de producir información y asesoramiento al Presidente y al Vicepresidente;⁹ y generar un sistema de coordinación que garantice la unidad de acción

⁷ Desde el principio, la Presidencia de Adolfo Suárez estuvo totalmente condicionada por las circunstancias políticas y económicas de la Transición y por el conglomerado que fue la UCD, organización creada por él, para la gestión del cambio político y que finalmente acabó siendo el principal factor de su salida del Gobierno.

⁸ De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2158/1978 por el que se reestructura el Gabinete del Presidente del Gobierno. Para esta etapa de formación del “entorno presidencial” durante la I Legislatura, con los Presidentes Suárez y Calvo Sotelo, vid.: Blanca Olías, “Los Gabinetes de los Presidentes de Gobierno en España”, en *Política y Sociedad*, nº 16, 1994, págs. 257-272.

⁹ En el diseño de los primeros años hay algunos elementos compartidos entre el Presidente González y el Vicepresidente Alfonso Guerra; esto desaparecerá algún tiempo después. Julio Feo, primer Secretario del Presidente González, y uno de los principales responsables del primer diseño, lo cuenta así: “Las elecciones fueron el 28 de octubre [de 1982] y debió de ser a final de la primera semana de noviembre cuando Felipe González habló con Guerra y separaron los organigramas de la Presidencia, la Vicepresidencia y del Portavoz del Gobierno. Felipe había decidido nombrar él a los equipos de Presidencia y del Portavoz. En Presidencia se quedaba la Oficina del Portavoz y la Secretaría de la

de los distintos Ministerios. Si bien los Presidentes Suárez y Calvo Sotelo habían iniciado el camino, lo cierto es que el primer diseño de lo que hoy es el Complejo Moncloa se debe al equipo más cercano al Presidente González.¹⁰ Desde 1982 a 2015, los cuatro Presidentes de Gobierno habidos (el propio Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy) han realizado cambios en la estructura y reparto de funciones, cada uno de ellos ha adaptado esas estructuras a su conveniencia y criterio (o al de sus inmediatos colaboradores) pero en lo sustancial el *holding* de instituciones, procesos y estructuras constituido en La Moncloa revela unos mismos objetivos y parecida fisonomía que coinciden con una idea muy cercana del tipo de Presidencia y de sus necesidades. Seguramente el comentario de Julio Feo, primer Secretario General de la Presidencia con Felipe González y responsable del diseño y de la concepción del entorno más inmediato al Presidente (junto con Roberto Dorado, primer Director del Gabinete), nos da cuenta de algo que terminó siendo bastante común en todos los Presidentes habidos hasta ahora (con los matices propios de las diferentes culturas organizativas entre PP y PSOE y de los caladeros en que unos y otros tienden a dirigirse para la recluta del personal experto): “*Yo quería –escribe Julio Feo– que Presidencia del Gobierno funcionara como un reloj: la filosofía de fondo era que funcionara como una empresa privada, por tanto teníamos que pagar lo mejor posible para tener los mejores funcionarios. Creo que entre todos lo conseguimos. Yo puse la heterodoxia, supongo que alguna vez rayando la ilegalidad burocrática, y, en muchas ocasiones, puse los fondos reservados, mis directores la mano izquierda y los trucos para burlar los corsés de la burocracia*”.¹¹

El conjunto de elementos sobre el que se levanta el “centro presidencial” en La Moncloa son: Presidencia (con esta expresión se identifica al propio Presidente, su Secretaría -denominada Secretaría General de la Presidencia- con sus Departamentos, el Gabinete y sus Departamentos y un pequeño grupo de Oficinas especializadas); y, en un segundo círculo, el Ministerio de la Presidencia, encargado de facilitar apoyo al Presidente y de coordinar tanto *ad intra* (los Ministerios) como hacia fuera, especialmente las relaciones del Ejecutivo con las Cámaras del Parlamento; el Portavoz del Gobierno (institución que ha experimentado cambios de rango y de adscripción, pero que permanece vinculada al centro presidencial); y, por último, en una posición política de gran relevancia, la Vicepresidencia (cuando existe más de una, es la Vicepresidencia 1ª) porque se ha consolidado en estos años como el principal apoyo del Presidente, al haber asumido las tareas de coordinación y armonización interna del Gobierno y en varias Legislaturas, además, el papel de Portavoz del Gobierno (este ha sido el caso de la Vicepresidenta Fernández de la Vega, con Rodríguez Zapatero y lo ha sido también de

Presidencia, de quien dependerían Seguridad, Protocolo, Servicios Generales, Intendencia, etcétera..., y en la Vicepresidencia quedaba el Gabinete de la Presidencia [compártido]”; Julio Feo, Déjame que te cuente, Espejo de Tinta, Madrid, 2008, pág. 40.

¹⁰ Resultan de mucho interés, para lo que decimos, las palabras de Julio Feo, refiriéndose a los anteriores inquilinos de La Moncloa (Presidencia de Calvo Sotelo): “*Durante la tarde (...) Nos instalamos y empezamos a funcionar. Yo debo decir que si bien es cierto que la transición en la mayor parte de los ministerios se hizo con bastante fluidez, por lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, mi querido amigo Sánchez Merlo me dio consejos pero no me dejó ni un solo papel. Parece ser que ésa había sido la norma en los tiempos de la UCD desde el primer Gobierno de Suárez; en todos los cambios de Secretaría General de la Presidencia, el que se iba arramblaba con todos los papeles. Esto me lo contó meses más tarde Alberto Aza, en la embajada de Lisboa. Años después de irnos de Moncloa, la discreta de mi secretaria, Paquita, me contó que en los armarios sólo habían dejado informes impresos de la Oficina de Información Diplomática; ella misma los había arrumbado. No había error, no habían dejado nada.*”; Julio Feo, *Aquellos años*, Ediciones B, Grupo Zeta, Barcelona, 1993, Pág. 215.

¹¹ Julio Feo, *Aquellos años*, pág. 224.

la Vicepresidenta Sáenz de Santamaría, con Rajoy). (Tabla 2).

Respecto de este “complejo” de elementos cabe señalar que, de una parte el Ministerio de la Presidencia que es el medio por el que se dota a la Presidencia del Gobierno de recursos provenientes de la estructura del Estado (recursos humanos, económicos y administrativos) y de otra parte, en el nivel más cercano al Presidente, el Gabinete y las Oficinas especializadas, que le proveen de información independiente y cualificada (transversal sobre todo), de visión a medio y largo plazo sobre los grandes temas de política interior e internacional y de capacidad de respuesta a los asuntos del corto plazo. Veamos cada una de ellas.

1. El círculo inmediato al Presidente

Este círculo está formado por la Secretaría del Presidente (desde 1986 se denomina oficialmente Secretaría General de Presidencia), el Gabinete del Presidente y por un grupo variable de Oficinas especializadas.

1.1. La Secretaría del Presidente¹²

La Secretaría General de la Presidencia (esa ha sido la denominación formal) está organizada en cuatro Unidades o Departamentos: La Vicesecretaría, el Departamento de Protocolo (del Estado), el Departamento de Seguridad (del Presidente) y el Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para Situaciones de Crisis (este último ha cambiado de denominación y ahora está fuera de la Secretaría). La Secretaría del Presidente incorpora a sus Ayudantes (en el diseño original de Julio Feo los Ayudantes fueron cuatro; un diplomático, un alto funcionario, un militar y una persona del partido). La Secretaría del Presidente lleva la Agenda presidencial, coordina el Protocolo del Estado¹³, dirige y coordina la seguridad del Presidente y por lo tanto la del Complejo Moncloa y dirigió (ahora no) un Área muy relevante, aunque sólo se activa en situaciones excepcionales como indica su nombre, en las situaciones de crisis, y que integra a responsables de varios Ministerios con responsabilidades sectoriales relacionadas con el problema en cuestión. Esta unidad se ha transformado en el Centro de Seguridad Nacional y se ha adscrito al Gabinete del Presidente; este Centro es el brazo del Presidente en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, órgano interministerial que integra a componentes de varios Ministerios relacionados todos ellos con la Seguridad Nacional.

La Secretaría del Presidente no tiene una organización muy compleja aunque sí requiere un equipo altamente cualificado y competente¹⁴. Sus opiniones son tenidas en cuenta

¹² La Secretaría General de la Presidencia (o del Presidente) constituye, con el Gabinete y las Oficinas el entorno político y técnico más inmediato al Presidente y su círculo de confianza más estrecho. En la Secretaría General se encuadra la secretaría de apoyo administrativo, formada por lo general por un equipo de secretarías (no más de tres o cuatro, todas ellas mujeres) que se ha caracterizado por una gran profesionalidad y estabilidad; tanta que la Jefa de dicha Secretaría personal lo ha sido de los cinco primeros Presidentes (todos excepto Rajoy), hasta su jubilación. Sobre su dilatada experiencia y con un punto de vista personal y cercano, pero también muy profesional, sobre cada uno de los Presidentes, vid., M^a Ángeles López de Celis, *Los Presidentes en zapatillas. La vida política y privada de los inquilinos de La Moncloa*, Barcelona, Espasa, 2010.

¹³ Hasta la llegada del Presidente González estaba repartido entre varias instancias (M^o de Asuntos Exteriores, Casa Real y otras dependencias del Gobierno). Fue Julio Feo el que se encargó reformar este Área y ubicarla en Moncloa, en la Secretaría del Presidente.

¹⁴ Sobre la Secretaría del Presidente son de interés, los dos libros publicados por Julio Feo. Como primer secretario del Presidente González tuvo mucho protagonismo y sentó las bases de esta institución en

por el Gabinete y por las otras unidades del “centro presidencial” en todo lo que afecte a sus relaciones con la Agenda del Presidente¹⁵. Su relación con el Director del Gabinete es continua y especialmente estrecha.

Durante la actual Legislatura, el Presidente Rajoy ha concentrado las funciones más relevantes de la Secretaría en su Gabinete; y como consecuencia de ello la Secretaría General de la Presidencia es la más débil desde 1982. Las responsabilidades de la Secretaría han quedado reducidas al día de hoy a la gestión del Protocolo y la Seguridad del recinto de La Moncloa.

1.2.El Gabinete.

El Gabinete es sin lugar a dudas el centro neurálgico del entorno más inmediato del Presidente. Es el centro más influyente de la Presidencia del Gobierno. El Director del Gabinete tiene en muchas ocasiones más peso que un Ministro. Su influencia en el Presidente es tan alta como la confianza que el Presidente deposita en él con su nombramiento. Y su autoridad política es del máximo nivel, aunque en este punto cada Director ha obtenido “cotas” distintas en función de un conjunto de variables (forma de ejercicio de la Presidencia, tipo de liderazgo del Presidente, peso político de la Vicepresidenta(e), peso político de quien asume la función de Portavoz del Gobierno, tipo de mayoría parlamentaria, personalidad y peso político de algunos ministros(as), la propia personalidad del Director del Gabinete y un largo etcétera).¹⁶

La función de asesoría política y técnica al Presidente¹⁷ y su inmediatez al mismo convierte al Gabinete (especialmente a su Director) en el punto de paso obligado de

aspectos tan relevantes como: la integración de los diversos nodos responsables hasta entonces del Protocolo del Estado y la definición de los criterios sobre la Seguridad del Presidente y de Moncloa.

¹⁵ La Agenda del Presidente da lugar, en ocasiones, a cambios en el organigrama de su entorno más inmediato. Por ejemplo, durante el mandato de Rodríguez Zapatero se creó la Oficina del Alto Representante para la Presidencia Española de la UE y otras Reuniones de Alto Nivel, y la Oficina del Alto Representante para la Presidencia de la UE en Asuntos Relacionados con la Defensa, ambas dependientes directamente del Presidente.

¹⁶ La información obtenida a través de la literatura de distinto tipo consultada, así como de las entrevistas realizadas, nos lleva a la conclusión de que la figura de José Enrique Serrano sobresale del resto de los Directores de Gabinete habidos hasta ahora. Dando por supuesto que en todos los Directores de Gabinete se dan cualidades personales, intelectuales y profesionales del máximo nivel, solo en él se da la circunstancia, además, de haberlo sido con dos Presidentes, F. González y J. L. Rodríguez Zapatero, lo que le dota de una experiencia muy notable. Y porque además fueron dos presidentes con personalidades muy distintas y con situaciones vividas en tiempos también distintos.

¹⁷ El Decreto de creación y nombramientos hace referencia, siempre, a las funciones y a las competencias (en su caso) que se le endosan; la fórmula suele repetirse con pequeños cambios; es la siguiente: “a) *Facilitar al Presidente del Gobierno la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones.* b) *Asesorar al Presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que éste disponga.* c) *Conocer las actividades, programas y planes de los distintos Departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al Presidente del Gobierno la coordinación de la acción del Gobierno.* d) *Realizar aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno*”. Sólo el Decreto del Presidente Rajoy ha incluido junto a las funciones reproducidas más arriba, un conjunto de competencias que son las siguientes: “a) *La organización y la seguridad de las actividades del Presidente del Gobierno, tanto en territorio nacional como en sus desplazamientos al exterior.* b) *La coordinación de las actividades de apoyo y protocolo del Presidente del Gobierno en su relación con los restantes poderes del Estado.* c) *La asistencia a la Presidencia del Gobierno en materia de administración económica, personal, servicios, medios informáticos y de comunicaciones.* d) *La coordinación de los programas y dispositivos logísticos para los viajes al extranjero de Autoridades del Gobierno español.* e) *La supervisión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.* f) *La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.*”

todos los flujos de mayor relevancia política e institucional, en la toma de cualquier decisión, en la formalización de acuerdos políticos, en la tramitación de textos legislativos relevantes, en negociaciones, en asuntos relacionados con relaciones exteriores, etc. No es casualidad que el Director del Gabinete tenga desde hace muchos años el rango de Secretario de Estado; esta calificación de su estatus le posibilita asistir a las reuniones preparatorias del Consejo de Ministros en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios; en la Comisión es usual que el Director del Gabinete se sienta junto al presidente del órgano (la Vicepresidenta(e) o el Ministro(a) de la Presidencia). En este importante órgano político y técnico (más político que técnico) el “espíritu” del Presidente está presente a través de su Director de Gabinete. Su opinión es tenida muy en cuenta porque su posición es de la máxima relevancia política. La solidez de su posición política (su poder es de influencia porque carece de potestades administrativas) se robustece porque cuenta con información de calidad sobre cada punto del Orden del Día de la Comisión y, por consiguiente, del Consejo de Ministros. Su posición política es fuerte, además, porque su información es muy diversa, plural y detallada sobre los temas más relevantes; y porque los Departamentos del Gabinete le preparan Informes sobre cada uno de los puntos a tratar; en dichos Informes se conjugan perspectivas de coyuntura con visión integral y transversal (presidencial) de los temas, trascendiendo los intereses sectoriales de cada Ministerio. El Gabinete actúa para reforzar las capacidades del Presidente, elevar su visión y su posición por encima de la mera gestión y evitar que se pronuncie y que actúe “como un Ministro”.¹⁸

Cada Presidente dispone de autonomía personal para definir su círculo más inmediato (en la terminología oficial, de cultura administrativa, se denomina *Presidencia*, en sentido estricto), siempre en el marco de lo dispuesto en la Constitución y básicamente en la Ley del Gobierno¹⁹; el primer acto que firma el Presidente tras su toma de posesión del cargo en el Palacio de la Zarzuela, ante el Rey, es el Decreto que regula su Secretaría, su Gabinete y el resto de sus Órganos de apoyo (Oficinas, Departamentos, etc.); es decir, el primer círculo más inmediato del complejo presidencial. Después hará lo propio sobre la composición de su Gobierno. En este punto (Secretaría general, Gabinete, Oficinas, etc.) puede decirse que la composición de estas unidades básicas no ha experimentado grandes cambios con los distintos Presidentes y que han llegado a alcanzar cierta estabilidad en lo sustancial. (Tabla3).

El organigrama del Gabinete lo forma, además del Director, un Director Adjunto, y entre cuatro y seis Departamentos (los más numerosos fueron los Gabinetes del

¹⁸ Enrique Guerrero, Director Adjunto en el Gabinete de Rodríguez Zapatero durante la VIII Legislatura, y con una gran experiencia política y administrativa en diversos Gobiernos de F. González, siempre ha enfatizado ésta como una de las tareas del Gabinete: *“evitar que el Presidente hable y se pronuncie sobre los temas como si fuera un Ministro; porque desde los Ministerios llegan Notas con la pretensión de que el Presidente hable en clave ministerial y no en clave presidencial; en el Gabinete hay que reprocessar la información sectorial que llega desde cada uno de los Ministerios; este problema se repite constantemente, por ejemplo, en los Debates de Política General en el Parlamento, en los Debates sobre el Estado de la Nación, en las intervenciones del Presidente en las Instituciones de la UE o en los discursos en distintos Foros internacionales”* (entrevista con el autor).

¹⁹ En 1986 se promulgó el primer Decreto de un Presidente del Gobierno (F. González), que sin pasar por el Consejo de Ministros, reestructuraba diversos Ministerios, sentándose así, a partir de entonces, el principio de autonomía presidencial para ordenar su Gobierno y las dependencias de su entorno más inmediato. No obstante lo dicho, este principio no quedó definitivamente consolidado hasta la aprobación de la Ley del Gobierno en 1997. El texto de la Ley fue preparado durante la última Legislatura del Presidente González y rescatada y aprobada, con pequeñas modificaciones, por el primer Gobierno del Presidente Aznar.

Presidente González que llegaron a contar con nueve Departamentos); todos ellos están bajo la dependencia directa del Director Adjunto. (Tabla 4).

Como nota de interés, cabe destacar que el Presidente Rajoy ha concentrado muchas funciones en su Gabinete, debilitando las que tenía hasta ahora la Secretaría del Presidente. Al Gabinete, presidido por el Sr. Moragas, se le adjudican las siguientes funciones, que coinciden con las han tenido los anteriores Gabinetes:

- a) *Facilitar al Presidente del Gobierno la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones.*
- b) *Asesorar al Presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que éste disponga.*
- c) *Conocer las actividades, programas y planes de los distintos Departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al Presidente del Gobierno la coordinación de la acción del Gobierno.*
- d) *Realizar aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.*

Sin embargo, la novedad, de acuerdo con el Decreto de creación,²⁰ en esa X Legislatura, el Gabinete del Presidente es competente, además, en los siguientes ámbitos, muchos de los cuales eran, hasta ahora, propios de la Secretaría del Presidente:

- a) *La organización y la seguridad de las actividades del Presidente del Gobierno, tanto en territorio nacional como en sus desplazamientos al exterior.*
- b) *La coordinación de las actividades de apoyo y protocolo del Presidente del Gobierno en su relación con los restantes poderes del Estado.*
- c) *La asistencia a la Presidencia del Gobierno en materia de administración económica, personal, servicios, medios informáticos y de comunicaciones.*
- d) *La coordinación de los programas y dispositivos logísticos para los viajes al extranjero de Autoridades del Gobierno español.*
- e) *La supervisión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.*
- f) *La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.*

Es decir que el Gabinete del Presidente Rajoy, y por tanto su Director, no sólo mantuvo una importante capacidad de influencia sino también de decisión en esas materias en que se le atribuyen competencias expresas; en consecuencia, un mayor poder dentro y fuera de La Moncloa.

1.3. Otras Oficinas especializadas del Presidente. Reforzar su autonomía informativa y su capacidad de tomar decisiones

Además de lo anterior, los Presidentes se han dotado de algunas estructuras de apoyo más especializadas que tienen como finalidad mejorar y reforzar la autonomía de su información (hacerla depender menos de una sola fuente ministerial) y mejorar su capacidad de tomar decisiones. Ese ha sido el caso de la Oficina Económica (creada por el Presidente Aznar con el nombre de Oficina del Presupuesto); desde su creación ha resultado ser la más estable de todas pues ha sobrevivido a tres Presidente aunque su ubicación ha variado; el propio Aznar la incluyó en el Gabinete en 1998 y ahí ha permanecido bajo la Presidencia de Rodríguez Zapatero y de Rajoy).

²⁰ Real Decreto 1828/2011, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1094/2011, de 15 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (el Decreto remodela la organización y estructura del Gabinete sobre la base del último rediseño del Gabinete del Presidente Rodríguez Zapatero, que tuvo lugar en julio 2011 en los términos que como hemos apuntado en la nota anterior).

Otras Oficinas como las creadas por el Presidente Rodríguez Zapatero fueron ubicadas en la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno; fueron las del Alto Representante para la Presidencia de la UE y otras Reuniones de Alto Nivel y la Oficina del Alto Representante para la Presidencia Española de la UE en Asuntos Relacionados con la Defensa.

2. El Portavoz del Gobierno y la Comunicación institucional

El Portavoz del Gobierno es el responsable de organizar el sistema de información y comunicación de la política Presidencial y de dar cuenta de la acción del Gobierno ante los medios y la opinión pública; es, en palabras de M^a José Canel, “el embudo del mensaje”. La función de Portavoz se ejerce en el “centro presidencial”. Desde 1978 ha experimentado una evolución creciente y ha sido ubicada en el entorno más cercano al Presidente.

En 1978 el Presidente Suárez creó la función, le confirió rango de Secretaría de Estado y lo afectó a Presidencia del Gobierno.²¹ El Secretario de Estado ejercía de Portavoz del Gobierno aunque su denominación fue más amplia y denotaba la intención de constituir en el seno del Gobierno y en el círculo del Presidente un aparato de gestión de la Información y las Comunicaciones. Para ello se acercaron al modelo alemán de esos años²², y salvando las distancias de medios y experiencia se puso en marcha un sistema de Portavocía del Gobierno que trataba de unificar al conjunto de los Ministerios y de establecer un sistema de información centralizada con los medios de comunicación. El secretario de Estado tenía acceso a las sesiones del Consejo de Ministros cuando era convocado por el Presidente.

La Secretaría de Estado se dotó de la necesaria estructura administrativa, creó terminales provinciales, incorporó los recursos de algún Instituto Oficial preexistente (Instituto Nacional de Publicidad) e integró a las Oficinas de Información de las Agregadurías y Consejerías de las Embajadas de España²³.

En 1982, con la llegada a la Presidencia de Felipe González se da un gran impulso a la figura y a la función del Portavoz con tres objetivos: 1) Responder a la necesidad de mejorar los canales de información gubernamentales entre sus componentes y entre sus distintos niveles territoriales (Estado central, Comunidades Autónomas, Delegaciones provinciales y Servicio Exterior); 2) Mejorar las relaciones con los medios de comunicación y 3) Llegar también mejor a la Opinión pública con medios propios. Para ello la primera medida es integrar al Portavoz en el círculo más inmediato al Presidente²⁴; esta medida se verá acompañada más tarde con otras; la más reveladora es

²¹ El Decreto de creación señala “*la importancia objetiva de los medios de información en una sociedad pluralista y, consecuentemente, la necesidad de canalizar las relaciones del Gobierno con esos medios de Comunicación social, así como la conciencia que el Gobierno tiene de facilitar el acceso a las fuentes de información sobre su propia actividad, son razones que aconsejan la creación de un órgano capacitado para desarrollar estas funciones. Por ello ha parecido conveniente crear una Secretaría de Estado para la información, cuyo titular tiene fundamentalmente el carácter de Portavoz gubernamental*”. (Real Decreto 2157/78 de 1 de septiembre).

²² España ya se había inspirado antes en los modelos alemanes, tanto durante la Segunda República como tras la Guerra Civil, por el franquismo.

²³ Para el proceso de implantación de la figura del Portavoz del Gobierno y su progresión hasta finales de los noventa Vid. la Tesis doctoral de María Victoria Campos Zabala, “El Portavoz del Gobierno: orígenes, evolución, funciones y consolidación. El desarrollo de la Administración comunicativa en España”, Facultad de Ciencias de la Información, de la Universidad Complutense, 1999 (Nº de Rgto: TD 592).

²⁴ Para la adscripción del Portavoz al “centro presidencial” vid. el Real Decreto 3/82 de 22 de diciembre

que el Presidente González le dio rango ministerial a partir de 1985 y hasta 1993.²⁵

El Organigrama de la Oficina del Portavoz tuvo una concepción radial y se estructuró con terminales territoriales, tanto en el interior del Estado como en el Servicio exterior; el objetivo fue poner en manos del Presidente un instrumento centralizado, de Información y Comunicación que facilitara, como resultado, una sola voz y una sola política comunicativa del Gobierno; la Oficina quedó con la siguiente organización: 1) La Dirección General de Relaciones Informativas, a la que están adscritos los Servicios Informativos; 2) La Dirección General de Cooperación Informativa, a la que se adscribe la Subdirección General de Acción Exterior (desde ese momento las Consejerías y Agregadurías de Información de las embajadas y de otras representaciones diplomáticas de España quedan adscritas a la Oficina del Portavoz, y desde ese momento los responsables de las Consejerías y Agregadurías de Información son nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero la propuesta corresponde al Portavoz del Gobierno; 3) El Gabinete del Portavoz del Gobierno; y muy importante, 4) pasan a depender funcionalmente de la Oficina del Portavoz, las Asesorías informativas y las Oficinas de Prensa de los Ministros y los órganos informativos de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas²⁶. Es decir, todo un proceso de concentración de responsabilidades en el Portavoz con el objetivo de unificar y coordinar desde el centro presidencial la función informativa y comunicativa del Gobierno y convirtiendo a la institución en el “embudo del mensaje”, de acuerdo con la expresión de M^a José Canel, y en el tamiz presidencial ante la opinión pública y los medios de comunicación.

Sin embargo, en un primer momento, la concepción y el enfoque que le dio a la Oficina el primer Portavoz de Felipe González, fue el de una “oficina de prensa” del Gobierno; y fue a partir de que asumiera la Portavocía el Ministro de Cultura Javier Solana, en 1985, cuando la función se orientó más a ser una verdadera “oficina de comunicación política” del Gobierno y a dar cobertura y visión estratégica de sus actividades²⁷. La

de 1982. La primera intención de Felipe González fue nombrar Portavoz del Gobierno a Julio Feo, que finalmente acabaría siendo su Secretario de Presidencia; el propio Feo cuenta que tras la llamada del Presidente González “Empecé a hacer los *deberes*. Contacté con una serie de amigos, algunos de ellos periodistas y empecé a preparar un esquema de lo que yo pensaba que debía ser la Oficina del Portavoz del Gobierno. Quería montar algo parecido a la Oficina del Portavoz de la Casa Blanca...”

²⁵ Haciendo referencia, en general, a lo exiguo del “aparato de apoyo” al Presidente, el Vicepresidente Guerra manifestaba: “hasta ahora en la Presidencia del Gobierno, se ha seguido, a mi juicio, un procedimiento equivocado, y sobre todo, insuficiente. El equipo de Presidencia ha sido mucho más reducido que el de la Delegación de un Ministerio en provincias.” (Alfonso Guerra; entrevista de Ramón Orozco en Diario 16, el 14 de noviembre de 1982, pág. 7; tomado de la Tesis doctoral referenciada de María Victoria Campos Zabala).

²⁶ En 1982 eran los Gobiernos Civiles, figura político-administrativa del Gobierno central (y de inspiración centralista) en las provincias hasta su desaparición como consecuencia de la descentralización política y la implantación del Estado autonómico; en la actualidad el Gobierno dispone de un Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma; el Delegado del Gobierno es responsable de la coordinación de la administración central del Estado, en las materias en que es competente en el nivel autonómico y provincial; en las provincias el responsable administrativo es el Subdelegado del Gobierno).

²⁷ Analizando los cambios experimentados por la comunicación gubernamental en el Reino Unido, M^a José Canel señala que “como en los Estados Unidos, la gestión de la comunicación del Gobierno, además de la relación con los medios, incluye funciones de planificación y estrategia” (...) y –señala también– en esos años los jefes de prensa de M. Thatcher y T. Blair vieron incrementadas sus funciones y recursos poniéndose de manifiesto que “la política se ha centrado en la persona del Primer Ministro (...) y que el esfuerzo se ha desplazado de lo que denominan la *sustancia* –el Gobierno, la toma de decisiones, la política real– hacia lo que denominan *presentación* de la política, es decir, su comunicación”; Cfr. M^a José

creciente importancia de las funciones del Portavoz y la necesidad de mejorar la comunicación con los ciudadanos llevó al Presidente González a elevar el rango de su Portavoz, creando el Ministerio del Portavoz (1988). Aunque ya antes la Portavocía había sido desempeñada por un Ministro, ahora con la creación del Ministerio, el Portavoz, además de transmisor de información y de políticas, contribuía a crearlas como miembro del Gobierno²⁸. Con ese nuevo rango se ensanchan notablemente las estructuras y los servicios, al poder contar con los recursos propios de un Ministerio. La Administración Comunicativa del Presidente recibió así un gran impulso. A estos efectos puede valer solo un ejemplo, en 1979 con el Presidente Suárez había 30 personas en la Secretaría de Estado mientras que en 1989, había 300 personas en el Ministerio (era un Ministerio pequeño)²⁹.

Con la Presidencia de José María Aznar permanecen los objetivos y la estructura, aunque cambien en ocasiones los formatos; primero Secretaría de Estado (1996-2000), luego Ministro Portavoz (2000-2003).

El Presidente Rodríguez Zapatero y el Presidente Rajoy han incrementado la importancia política de la función del Portavoz, al concentrar en una misma persona de la máxima confianza las funciones de Vicepresidenta, Ministra de la Presidencia y Portavoz³⁰, dando así cuenta de su especial interés por reforzar la coordinación y anudar “por arriba” los aspectos más sensibles de un Gobierno concentrado en torno a su proyecto Presidencial. En estos dos casos la organización de la comunicación gubernamental ha quedado integrada en una Secretaría de Estado (viceministro) del Ministerio de la Presidencia.³¹ (Tabla 6).

3. El Ministerio de la Presidencia.

Con la denominación de Ministerio de la Presidencia o con la de Relaciones con las Cortes, lo cierto es que el “centro presidencial” en España ha contado siempre con un Ministerio que le provee de capacidad administrativa y presupuestaria, de capacidad de armonización interna de la función legislativa que corresponde al Gobierno; de capacidad reglamentaria y una plantilla de servidores públicos de carrera; es decir de una tecnoestructura gubernamental de primer nivel, al frente de la cual siempre han estado Ministros(as) de la máxima confianza de los Presidentes. Esta confianza se ha

Canel, *Comunicación de las Instituciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2007, pág. 177.

²⁸ Entre 1977 y 2015 las responsabilidades de la comunicación gubernamental han estado siempre en manos de políticos, excepto en tres ocasiones que estuvieron bajo la responsabilidad de profesionales del periodismo o de la comunicación; estos fueron, Fernando Ónega (Director de Prensa de la Presidencia del Gobierno con Adolfo Suárez), Eduardo Sotillos (Director del Gabinete de Prensa y Secretario de Estado y Portavoz con F. González entre 1982 y 1985) y Miguel Ángel Rodríguez (Secretario de Estado de Comunicación y Portavoz *de facto* con J. M^a. Aznar, entre 1996 y 1998).

²⁹ Vid., María Victoria Campos Zabala, op. cit. págs. 163 y ss.

³⁰ El Presidente Zapatero modificó esta decisión en el último año de su segundo mandato, adscribiendo la Portavocía al Ministro del Interior (Alfredo Pérez Rubalcaba) y poco después al Ministro José Blanco.

³¹ Sobre la comunicación institucional, política y gubernamental en España pueden consultarse los trabajos de referencia obligada de María José Canel y, además del ya citado *Comunicación de las Instituciones Públicas*, también *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos, 1999; M^a J. Canel y R. Zamora, “La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos”, en J.C. Losada (ed), *Gestión de la Comunicación en las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 2004, págs. 515-542; y *Comunicación política. Guía para su estudio y práctica*, Madrid, Tecnos, 2006. También, entre otros, Ana Almansa Martínez, *Del Gabinete de prensa al Gabinete de comunicación*, Sevilla-Zamora, Comunicación Social, 2011.

visto reforzada en los casos en que los Presidentes han hecho coincidir los cargos y las responsabilidades del Ministerio en la persona del/la Vicepresidente 1º. Y más aún en aquellos casos que han concentrado tres funciones: Vicepresidente, Ministro de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Las tres, son piezas angulares que evidencian afán de refuerzo del “centro presidencial” y, sobre todo, un instrumento para garantizar la máxima coordinación de la acción de Gobierno.³²

Las funciones del Ministerio son las siguientes: coordinación de los asuntos de relevancia constitucional; preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo; apoyo al Presidente; asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno (interministeriales) y a la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios; asistencia al Presidente y a los Ministerios en sus relaciones con las Cámaras del Parlamento; asistencia al Presidente en sus relaciones con los Delegados del Gobierno en las CCAA; la coordinación interministerial que le encomiende el Presidente; la coordinación de la política informativa del Gobierno (muy reforzada en las ocasiones en que el Ministerio, la función de Portavoz y la Vicepresidencia 1ª han sido asumidas por la misma persona); todo el apoyo de recursos (material, económico, presupuestario, de gestión y de personal, propio de un Ministerio) que requiera el Presidente, sus inmediatos órganos de apoyo y en su conjunto el “centro presidencial”.³³ (Tabla 5).

Todas estas funciones se resumen en tres grandes líneas de actuación: la coordinación del Gobierno y de los programas legislativos de los Ministros; la comunicación institucional del Gobierno; y el mantenimiento de las líneas de información y negociación del Presidente con las Cámaras del Parlamento. Vamos cada una de ellas.

3.1. Coordinación de la acción de Gobierno. Coordinación intragubernamental.³⁴

La coordinación de la actividad de los Ministros y la unidad de acción en el desarrollo del Programa que dio la Investidura al Presidente es esencial para mantener la confianza de la Mayoría. Pero no solo. También la confianza de la opinión pública informada a través de los medios de comunicación. La unidad de acción tiene que existir y además tiene que ser percibida. Esta es la clave (la llave) más importante en la forma de gobierno parlamentario. La confianza del Parlamento se logra y/o se mantiene sobre la base de un programa de gobierno. El programa se despliega a lo largo de cuatro años y debe ser asumido y expresamente apoyado por la Mayoría en función del acuerdo (voto

³² Sobre el concepto de “acción de gobierno” en España vid. Javier García Fernández (1995): El Gobierno en acción, Madrid, BOE-CEC.; García Fernández define la acción de gobierno como “*el conjunto de actos de dirección, de orientación, de gestión y de creación y distribución de bienes y servicios que llevan incorporados una decisión, que realiza el Gobierno con apoyo de la Administración y que responden al principio de autogestión gubernamental*” (pág. 130).

³³ Para un análisis del Ministerio, sus funciones y estructura en la última etapa de Felipe González puede verse el trabajo de Javier García Fernández, “El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno”, en VVAA (1992): El Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno (1812-1992), Madrid, Tecnos, págs.. 213-232.

³⁴ Sobre la coordinación gubernamental puede verse el trabajo de Javier García Fernández, “La coordinación intragubernamental como principio del derecho constitucional del Gobierno”, en Revista vasca de Administración pública, nº 34 (II), 1992, págs. 45-65; también, de Luis López Guerra, “Funciones del Gobierno y dirección política”, Documentación Administrativa, nº 215, julio-septiembre de 1988; y Miguel Ángel García Herrera, “La coordinación del Presidente del Gobierno”, en VVAA, El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía, Barcelona, Ed. de la Diputación de Barcelona.

de investidura) y del mantenimiento de la confianza que se renueva (sostiene) sobre un calendario, una estrategia y unos recursos.

La coordinación de la acción de gobierno con el Parlamento es vital cuando el Gobierno no cuenta con mayoría suficiente por sí misma y tiene que negociar y conseguir el apoyo parlamentario de otras Minorías. En las Legislaturas en que el Presidente no cuenta con una mayoría absoluta en el Parlamento (en el Congreso al menos) la exigencia de coordinación de la acción gubernamental es más elevada y la necesidad de apoyos es vital para la supervivencia del Gobierno.

3.1.1. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios

El principal instrumento para el logro de esta coordinación es la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios³⁵. La Comisión está formada por los Secretarios de Estado y los Subsecretarios de cada Ministerio y por el Director del Gabinete del Presidente³⁶. La preside el Vicepresidente 1º. La Comisión se reúne cada semana, en una sesión previa, preparatoria del Consejo de Ministros.³⁷

Interesa subrayar aquí el valor político de la Comisión (además de las componentes técnicas) y la relevancia que adquieren en ella tanto el/la Vicepresidente que la preside como el Director del Gabinete (la *voz susurrada* y la *imagen velada* del Presidente allí). La autoridad jerárquica y la autoridad política de uno y otro suponen un poderoso instrumento de organización de las prioridades del Gobierno de acuerdo con los criterios del Presidente. En la Comisión se decide la secuencia lógica de los asuntos que se aprueban y, por tanto también de los que se aplazan o se aparcan. Así pues, la Comisión es una Institución no sólo técnica sino política del máximo nivel porque su razón de ser es la coordinación de los Ministerios. En su seno hay que enfatizar el destacado papel de quien la preside formalmente que es el Presidente, aunque esa presidencia se ejerce siempre por delegación en la Vicepresidencia que tiene un poder de decisión (y de veto) y un poder político tan alto como le permita la confianza que deposita en ella el Presidente del Gobierno.

El trabajo de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios se sustancia, sobre todo, en coordinar la acción de gobierno y en preparar el Orden del Día del Consejo de Ministros. La técnica desarrollada para este fin también pone de manifiesto la alta responsabilidad política que concentra. La Comisión elabora y trabaja sobre un *Índice Negro* que incorpora todos los asuntos que deben ser tratados en el Consejo de Ministros. Tras la sesión de la Comisión se incorporan a un *Índice Verde* los asuntos sobre los que se ha llegado a un acuerdo y en un *Índice Rojo* los asuntos sobre los que la Comisión llama la atención del Consejo por su especial circunstancia o porque sobre esos asuntos no se ha llegado a un acuerdo. Así pues, los asuntos del Orden del Día del Consejo de Ministros quedan ordenados y dictaminados en estos dos Índices y por lo tanto, aunque la Comisión no tiene carácter decisorio, sino solo preparatorio y de informante, lo cierto es que sobre el *Índice Verde* podemos suponer que el Consejo se

³⁵ Cada Ministerio en su organigrama incluye en su segundo nivel, tras el Ministro(a) un Subsecretario responsable del mantenimiento, infraestructuras, economía y medios del Ministerio. Además cada Ministerio cuenta, en su caso, con uno o más Secretarios de Estado (esta figura es semejante a los viceministros en otros sistemas políticos).

³⁶ La necesidad de que el Director de Gabinete del Presidente asista a las reuniones de la Comisión explica (entre otras razones) que éste reciba en su nombramiento oficial el rango de Secretario de Estado.

³⁷ Las reuniones de los miércoles de esta Comisión preparatoria de los Consejos de Ministros se denominó desde hace años en los medios de comunicación con el calificativo de “el Consejojillo”.

entretiene poco y que concentrará su atención en los asuntos que forman parte del *Índice Rojo*. La deliberación del Consejo se cierra y el Presidente decide en última instancia, porque el Consejo de Ministros también se rige por una convención: la de no votar. Otro indicador válido para medir el grado de *presidencialización* de nuestra forma de Gobierno parlamentaria y al que hay que sumar todos aquellos asuntos que decide el Presidente y de los que informa una vez tomada la decisión.³⁸

3.1.2. Las Comisiones Delegadas del Gobierno (coordinación interministerial)³⁹

En una posición importante respecto a la coordinación intragubernamental se sitúan las Comisiones Delegadas del Gobierno (comisiones interministeriales en otros países) y ciertos Ministerios cuya actividad y competencias afectan al resto; muy especialmente los de Economía y Hacienda, pero no sólo. Y finalmente, aunque en un nivel distinto, pero muy expresivo de la voluntad coordinadora y de armonizar la actividad de los ministros, puede señalarse la reunión semanal que mantiene la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno con los Directores de Gabinete de cada uno de los Ministros.

3.2. Dirección y coordinación de las relaciones del Presidente (y su Gobierno) con las Cámaras del Parlamento.

El tipo de relación del Presidente y su Gobierno con el Parlamento es un indicador relevante para conocer el potencial de estabilidad y la capacidad de llevar adelante el programa de Gobierno. Pero esa relación es dependiente de los resultados electorales y afecta al tipo de Mayoría parlamentaria sobre la que se asienta la relación de confianza entre el Presidente y dicha Mayoría. Cuando los Presidentes gobiernan apoyados por mayorías absolutas de su propio partido se relajan los mecanismos activados en las Legislaturas en que se ha carecido de dicha mayoría absoluta. No obstante, al haber en España una estructura de gobierno multinivel, incluso cuando hay mayorías absolutas los Presidentes mantienen activos mecanismos y actores que tienen la misión de mantener en buen estado sus relaciones con las Minorías parlamentarias, especialmente con aquellas que tienen responsabilidad de gobierno en sus respectivas Comunidades Autónomas.

3.2.1. Instrumentos de coordinación legislativa

Esta función resulta tan importante que Felipe González le dio rango de Ministerio en dos Legislaturas y el Presidente Suárez contó con el apoyo de Ministros sin cartera dedicados a estas tareas. Pero en estos cuarenta años, la mayor parte del tiempo la responsabilidad ha estado en el Ministerio de la Presidencia y particularmente en una Secretaría de Estado al frente de varias Direcciones y Subdirecciones Generales (Tablas 2 y 5).

La función de coordinación tiene como objetivo principal la armonización de las diferentes propuestas legislativas que tienen su origen en los distintos Ministerios y como efecto secundario el refuerzo de la dirección presidencial a través del papel que

³⁸ Cfr. José López Calvo, *Organización y Funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996, págs. 175 y ss.

³⁹ Durante la Legislatura 2011-15 se constituyeron las siguientes Comisiones Delegadas: Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, C. D. G. para la Seguridad Nacional (Consejo de Seguridad Nacional), C.D.G. para Asuntos de Inteligencia, C.D.G. para Política Científica y Tecnológica, C.D.G. para Política de Igualdad y C.D.G. para Asuntos Culturales.

cumple la Secretaría de Estado bajo la dirección del Ministro(a) que es asimismo Vicepresidenta(e). Este es, a los efectos de nuestro estudio, el foco de principal atención; los *nodos* que explican las líneas de refuerzo en la estructura del “centro presidencial” y sus capacidades de dirección.

3.2.2. Instrumentos para la coordinación de las relaciones con las Minorías parlamentarias

La función de coordinación de las relaciones con las Minorías (los Grupos parlamentarios) ha estado facilitada por la existencia de Gobiernos monocolor desde 1977 hasta 2015. Esta circunstancia saca de nuestro análisis otros posibles escenarios con efectos importantes en el ejercicio de la Presidencia, en el reparto de poder y en las exigencias de coordinación del Gobierno. Los escenarios de coaliciones de Gobierno y sus muchas variantes y efectos no han estado presentes, aunque sí ha habido necesidad de acuerdos parlamentarios con minorías en las Legislaturas en que la Mayoría gubernamental no fue absoluta. La tónica general por parte de los Gobiernos sin mayoría parlamentaria ha sido la búsqueda de acuerdos puntuales (para cada Proyecto de ley del Gobierno) con una o más Minorías parlamentarias. Esta ha sido la forma dominante en todo el actual ciclo democrático salvo la primera Presidencia de J. M^a. Aznar (1996-2000) que suscribió un Acuerdo de Legislatura con Convergencia i Unió, liderada entonces por Jordi Pujol⁴⁰.

En los casos de Gobiernos con mayoría absoluta, los Presidentes se orientan más a fortalecer los mecanismos de coordinación interna (trabajo hacia dentro); en estos casos el Gobierno suele mantener proyectos ambiciosos que requieren de la mayor coordinación ministerial. En los periodos en que el Gobierno no tiene esa mayoría absoluta los Presidentes vuelcan sus recursos en procurarse los apoyos que necesitan (trabajo hacia afuera) Son más pragmáticos, más modestos en sus objetivos y necesariamente más transaccionales.

El “centro presidencial” español ha contado desde 1977 con este conjunto de instrumentos creados para fortalecer la dirección presidencial, la coordinación de la acción de Gobierno y las relaciones con las Cámaras del Parlamento. Los instrumentos institucionales están en el Ministerio de la Presidencia, específicamente en la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y en su estructura y organización interna: Direcciones Generales y Subdirecciones Generales.

Las relaciones con los otros Grupos parlamentarios las mantienen normalmente el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, el Director General y el Portavoz del Grupo en el Congreso o en el Senado. Llegado el caso, por exigencias del tema o de las

⁴⁰ Los Gobiernos (tanto del PSOE como del PP) han contado siempre -hasta 2015- con mayorías reforzadas y con partidos y grupos parlamentarios cohesionados; la explicación la encontramos en la combinación de los siguientes factores: de una parte (muy importante) la moderación y orientación al centro del electorado y de otra parte la combinación de tres elementos que operan dentro de las reglas electorales: a) el tipo de circunscripciones electorales y la atribución del número de escaños a cada una de ellas; b) a aplicación de la regla D’Hondt que prima a los partidos más votados y facilita la existencia de mayorías y c) las listas cerradas y bloqueadas que refuerzan a las direcciones de los partidos y facilitan la cohesión interna. Todos estos elementos permanecen estables excepto el desplazamiento del electorado y su creciente polarización, que está experimentando cambios en los dos últimos años tal y como se ha puesto de manifiesto en los resultados electorales desde 2014; primero al Parlamento europeo, y poco después en las elecciones autonómicas, las municipales y la generales habidas en 2015 (y la “segunda vuelta” para las elecciones generales de junio de 2016).

minorías requeridas, pueden intervenir la Vicepresidenta(e) o incluso el propio Presidente, pero no es lo habitual.

3.3. Las Oficinas para ejecución de la Reforma de las Administraciones Públicas y la Transparencia

Estas Oficinas son instrumentos *ad hoc* para hacer el seguimiento de los objetivos fijados en los planes y programas de reforma de la Administración General del Estado y de implantación de sistemas de transparencia gubernamental ante los ciudadanos; las funciones se sustancian en: la elaboración de Informes periódicos sobre la ejecución de los Programas, velar por el cumplimiento de los plazos fijados, recibir iniciativas públicas o privadas, y formular propuestas a iniciativa propia.

III. PERFIL PROFESIONAL DEL PERSONAL DE APOYO AL PRESIDENTE

Los rasgos que definen el perfil del personal reclutado para integrarse en los Departamentos de la Secretaría del Presidente, del Gabinete y en las Oficinas del Presidente, desde los años ochenta son: edad media de 35-40 años y formación universitaria de alto nivel (maestría y/o doctorado).

Los “yacimientos” de extracción preferentes son: profesorado universitario, funcionarios de carrera de reciente incorporación a sus respectivos Cuerpos, expertos y/o consultores del ámbito privado y en mucha menor medida expertos provenientes de los órganos del partido o de estructuras vinculadas al mismo (fundaciones, centros de análisis, centros de formación, etc.).

Como consecuencia del crecimiento del “centro presidencial”, en el conjunto de La Moncloa trabajan entre 1500 y 1700 personas, aunque una gran parte de ellas están adscritas al Ministerio de la Presidencia y a los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado con destino en el recinto, mientras que en el círculo más cercano al Presidente (Secretaría, gabinete y Oficinas) la cifra está en torno a las 200-250 personas.

V. CONCLUSIONES

1. La Constitución, la Ley Electoral y la Ley del Gobierno, definen un sistema normativo claramente orientado al ejercicio de una Presidencia fuerte (inspirado en el modelo de Canciller).
2. El “centro presidencial” en los términos que lo conocemos hoy inicia su andadura a partir del Presidente González en 1982.
3. La Moncloa se ha consolidado como un “sistema” de instituciones y procesos que refuerza las capacidades de dirección y liderazgo presidencial, potenciando su autoridad, su imagen y su voz.
4. La Vicepresidencia ha concentrado una gran capacidad de gestión y decisión dentro y fuera del Gobierno, por delegación del Presidente.
5. La tecnoestructura de la Presidencia del Gobierno descansa en el Ministerio de la Presidencia que garantiza la provisión de recursos de distinto tipo y los instrumentos de coordinación hacia el interior del Gobierno y con el Parlamento.

6. El Presidente cuenta con un sistema de Comunicación centralizado a través del Portavoz del Gobierno y organizado en el Ministerio de la Presidencia (Secretaría de Estado de Comunicación), evitando las disonancias. Ha sido frecuente el desempeño por un Ministro-Ministerio o incluso por la Vicepresidencia.
7. El Gabinete del Presidente, y su Director, han incrementado su peso político en el “centro presidencial”, en el Gobierno y fuera de él.
8. Los Departamentos del Gabinete, como unidades de asesoría política y técnica se han consolidado y sofisticado.
9. Las Oficinas del Presidente han sido los instrumentos de respuesta *ad hoc* a exigencias de apoyo coyunturales.
10. El Presidente cuenta con sistemas de información autónomos e independientes de los Ministerios.

Por lo tanto, las variables sobre las que descansa la fortaleza presidencial entre 1978 y 2015 son:

1. El **diseño normativo** (Constitución, Ley Electoral y Ley del Gobierno) favorece los rasgos presidencialistas del Gobierno parlamentario de España.
2. La **estructura interna de los partidos** de gobierno de ámbito nacional (PSOE y PP) con liderazgos fuertes y cohesión interna han favorecido la personalización de la política y muy especialmente la figura del Presidente del Gobierno.
3. El **sistema de partidos** nacional (bipartidismo imperfecto) ha facilitado los Gobiernos monocolores y por consiguiente las capacidades de dirección del Presidente.
4. El **diseño del “centro presidencial”** tanto en su estructura como en sus procesos dan como resultado el refuerzo de las capacidades decisorias del Presidente.
5. Los **sistemas de información y comunicación política** y los diseños de las campañas electorales han promovido la personalización de la política y favorecido los liderazgos, reforzando así la figura del candidato a Presidente.

BIBLIOGRAFÍA

Almansa Martínez, Ana (2011) *Del Gabinete de prensa al Gabinete de comunicación*, Sevilla-Zamora, Comunicación Social

Álvarez, José Luis (2014): *Los Presidentes españoles. Personalidad y oportunidad, las claves del liderazgo político*, Madrid, LID Editorial

Aragón, Manuel (2005): “Gobierno y forma de gobierno. Problemas actuales”, en M. Aragón y A. J. Gómez Montoro, *El Gobierno. Problemas actuales*, Madrid, Centro de

Estudios Políticos y Constitucionales.

Aragón, Manuel (2009): “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en *Claves de la Razón práctica*, Madrid, nº 123

Bar Cendón, Antonio (1983) *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Ed. Cívitas.

Blum, León (1996): *La reforma gubernamental*, Madrid, Tecnos, 1996 (Traducción y prólogo de Javier García Fernández).

Campos Zabala, M^a Victoria (1999): “El Portavoz del Gobierno: orígenes, evolución, funciones y consolidación. El desarrollo de la Administración comunicativa en España”, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense (Tesis Doctoral, Rgto: TD 592)

Canel, M^a J. y Zamora, R. (2004) “La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos”, en J.C. Losada (ed), *Gestión de la Comunicación en las organizaciones*, Barcelona, Ariel

Canel, M^a José (1999) *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos

Canel, M^a José (2006) *Comunicación política. Guía para su estudio y práctica*, Madrid, Tecnos

Canel, M^a José (2007) *Comunicación de las Instituciones públicas*, Madrid, Tecnos

Colino, César y Molina, Ignacio (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.

Colino, César y Molina, Ignacio (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 Scrutiny in the EU Member States*, Cheltenham, Edward Elgar.

Feo, Julio (1993) *Aquellos años*, Ediciones B, Grupo Zeta, Barcelona

Feo, Julio (2008) *Déjame que te cuente*, Espejo de Tinta, Madrid

García Fernández, Javier (1992) “El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno”, en VVAA, *El Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno (1812-1992)*, Madrid, Tecnos, págs. 213-232

García Fernández, Javier (1992) “La coordinación intragubernamental como principio del derecho constitucional del Gobierno”, en *Revista Vasca de Administración pública*, nº 34 (II), págs. 45-65

García Fernández, Javier (1995): “León Blum y la reforma gubernamental”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 88, págs. 91-113.

García Fernández, Javier (1995): *El Gobierno en acción*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales

García Fernández, Javier (2007) *Estudios sobre el Gobierno*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública

García Herrera, Miguel Ángel (1985) “La coordinación del Presidente del Gobierno”, en VVAA, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía*, Barcelona, Ed. de la Diputación de Barcelona.

Heywood, Paul (1991): “Governing a new democracy: The power of Prime Minister in Spain”, en *West European Politics*, Vol 14-2, págs. 97-115.

Heywood, Paul y Molina, Ignacio (1997): “La *présidentialisation* du système espagnol: La Moncloa”, en *Revue Française d’Administration Publique*, nº 83, págs. 447-458.

Lanzaro, Jorge (ed.), (2012): *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

López Calvo, José (1996): *Organización y Funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos.

López de Celis, M^a Ángeles (2010): *Los Presidentes en zapatillas. La vida política y privada de los inquilinos de La Moncloa*, Barcelona, Espasa.

López Guerra, Luis (1998): “Funciones del Gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, nº 215, julio-sept.

Mackintosh, John P. (1977): *The British Cabinet*, Stevens & Sons, London (3^a ed.)

Mainwaring y Sugar (1997, *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Mirkin-Guetzévitch, Boris (1931): *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Ed. de Marcel Giard (Trad. al castellano, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid-Reus, 1934)

Oliás, Blanca (1994): “Los Gabinetes de los Presidentes de Gobierno en España”, en *Política y Sociedad* nº 16, Madrid, Universidad Complutense, págs. 257-272.

Oñate, Pablo (ed.), (2010): *Treinta años de elecciones en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch

Ortega, Luis (1992) “El Gabinete del Presidente del Gobierno”, en *El Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, págs. 194-212

Paniagua Soto, Juan Luis (1992): “El modelo parlamentario de la Constitución española de 1978”, en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Paniagua, Juan Luis (2010): “Anotaciones sobre el Parlamento español: Treinta años de desarrollo institucional y algunos problemas pendientes”, en Pablo Oñate (ed.), *Treinta años de elecciones en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 236-264.

Paniagua, Juan Luis “España (2012): “Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial” en Jorge Lanzaro (ed), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, CEPC, págs. 225-267;

Paniagua, Juan Luis (en prensa) “La estructura presidencial del Gobierno de España”, Libro homenaje al Profesor Ramón Cotarelo, en edición de la UNED.

Pasquino, Gianfranco (2007): *Los poderes de los Jefes de Gobierno*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.

Poguntke, T y Webb, P.D. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press

Ripollés Serrano, M^a Rosa (1980): “El Presidente del Gobierno en la Constitución Española de 1978”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones, págs. 265-284.

Van Biezen, I. y Hopkin, J. (2005): “The presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain”, en T. Poguntke y P.D. Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press

VVAA, *El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno (1812-1992)*, Madrid, Tecnos, 1992 (edición preparada por J. García Fernández)