

LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Antonio J. Porras Nadales

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DIRECCIÓN E IMPULSO POLÍTICO: APOGEO Y CRISIS DE UN PARADIGMA. III. LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DEL GOBIERNO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN. 3.1. La dirección de la política. 3.2. La dirección de la Administración. 3.3. La función ejecutiva. IV. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

1. Introducción

El artículo 97 de la Constitución establece que el Gobierno *dirige* la Administración: esta función de dirección sería el nexo fundamental de intercomunicación entre las dos esferas del Estado de las que depende primordialmente la proyección intervencionista de la esfera pública sobre la órbita de la Sociedad civil.

La regulación de ambas instancias. Gobierno y Administración, puede decirse que alcanza un momento de madurez histórica en nuestra norma constitucional de 1978: por una parte, la posición del Gobierno se ha desgajado ya de las concepciones "residualistas" que a lo largo de todo el período histórico de vigencia del Estado liberal ubicaban al Ejecutivo en una posición secundaria y relativamente desdibujada frente al eje político fundamental de representación de la Sociedad, el Parlamento (1). Por otra, el artículo 103 ubica a la esfera de la Administración Pública en un marco de principios funcionales y de garantía plenamente adecuados al modelo de Estado social y democrático de Derecho (2). El reconocimiento de una efectiva función política en favor del órgano gubernamental, y la constitucionalización de los principios de autofuncionamiento y garantías de la Administración, permiten pues atribuir inicialmente un ámbito respectivo de autorreferencialidad a ambas instancias, claramente adecuado al contexto histórico en que se sitúa nuestra norma suprema.

Puesto que no pretendemos aquí analizar por separado ambas esferas, sino más bien estudiar cuáles son sus relaciones de acuerdo con la Constitución, convendría proceder inicialmente a la determinación de nuestro objeto: en este sentido podría afirmarse que ni la función de dirección política del primer apartado del artículo 97, ni la función ejecutiva y la potestad reglamentaria del apartado tercero del mismo artículo, constituyen nexos de *relación directa* entre el Gobierno y la Administración, considerados

(1) Luis LOPEZ-GUERRA, "La posición constitucional del Gobierno", en Varios, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, 1988, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, págs. 17-33.

(2) E. GARCÍA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas.

como esferas autónomas o autorreferenciales. La primera de ellas se concibe más bien como una tarea de orientación dinámica de la política general *del Estado*, recogida en la propia Constitución como una competencia originaria de impulso sobre otros órganos estatales, o "poder de iniciativa" en la expresión de López-Guerra (3). La segunda, la función ejecutiva proyectada generalmente a través de la actividad reglamentaria, tampoco genera un nexo de relación directa Gobierno-Administración porque se trata de un tipo de actuación mediada a través de la interposición de una Ley emanada del Parlamento, que constituye el parámetro del control (artículo 106.1 CE), tanto del Ejecutivo como de la propia Administración realizado por los tribunales.

Por lo tanto y a tenor del artículo 97 sólo la función de *dirección* de la Administración constituiría en rigor un nexo directo de intercomunicación entre ambas esferas: sin embargo, las restantes competencias, dirección de la política y función ejecutiva, diseñarían un marco complejo de interacciones en el que no sólo aparecen afectadas otras esferas de la vida estatal, sino también el propio circuito fundamental Gobierno-Administración. Si en el primer supuesto las relaciones Gobierno-Administración podría estudiarse o diseccionarse de una forma relativamente separada del resto, en cambio, en los otros dos supuestos del artículo 97 debemos enfrentarnos a una perspectiva más global y sistemática, donde las relaciones entre ambas esferas forman parte de un conjunto complejo de interacciones con otras esferas del Estado.

2. Dirección e impulso político: apogeo y crisis de un paradigma

No deja de ser cierto sin embargo que en una actualizada comprensión partitocrática del proceso dinámico del Estado en su conjunto (4), las tres funciones previstas en el artículo 97 de la Constitución se entiende que deben ajustarse a un proyecto programático unitario, el cual sobre la base de la legitimación democrático-representativa dinamizaría el conjunto de la acción estatal (Parlamento, Gobierno y Administración) a lo largo de la legislatura. Desde esta perspectiva podría afirmarse, como hace Antonio Bar, que "existe una íntima interconexión entre los aspectos políticos y administrativos, o ejecutivos, de la acción de gobierno" (5). Las relaciones entre las esferas de la política y la administración se ajustarían pues a un parámetro general de tipo finalista-instrumental cuyo soporte último hay que buscarlo en la voluntad mayoritaria del electorado. Un soporte político del que emanarían, en un proyecto unificado de racionalidad dinámica del Estado, tanto las orientaciones que ponen en marcha la labor de otros órganos del mismo, como el propio Derecho que es ejecutado por el Gobierno

(3) LOPEZ-GUERRA, cit. Una orientación "a la italiana" que coincide con la señalada por N.M. SANDULLI en "Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttivi", en E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione e Structure del Governo*. CEDAM, Padua, 1982, en particular págs. 448 y ss.

(4) Cfr. G. ROLLA: "Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi" *Quaderni Costituzionale*, 2, 1983, págs. 367-398.

(5) En "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica". Varios, *El Gobierno*, Diputación de Barcelona, 1985, pág. 17.

y la Administración, así como los programas intervencionistas que impulsan la actuación, no ya de la Administración *stricto sensu*, sino de todo el sector público en su conjunto.

No debe sin embargo perderse de vista que en la construcción clásica del Estado de Derecho, la configuración de las relaciones entre ambas esferas se ajustaba a un sistema de límites y garantías cuyo origen debe buscarse precisamente en la experiencia histórica de una larga serie de interacciones tormentosas y conflictivas que han podido llegar a percibirse en el pasado como una auténtica amenaza al sistema de convivencia propio de una sociedad libre. La *separación* de la esfera de la burocracia de la dependencia directa del Gobierno, para conectarse a través del principio de legalidad con el órgano representante de la sociedad, o de la voluntad popular (el Parlamento), constituye, más allá del contexto histórico de las viejas monarquías constitucionales (6), un proyecto de recíproca autorreferencialidad, o separación funcional relativa entre ambas esferas, inherente a la lógica más profunda del Estado de Derecho.

Con la evolución de la moderna Administración pública y el desarrollo del Estado intervencionista, comprometido en la consecución de ciertos fines (estabilidad económica, bienestar social), se ha entendido que el primitivo esquema despolitizado de la burocracia legal-racional podría ser dinamizado operativamente sin mayores riesgos para el edificio del Estado de Derecho (7); al menos en la medida en que ahora se contaba por fin con una legitimación plenamente democrática para encarar esta nueva tarea: el sufragio universal. Sin embargo, al cabo de casi medio siglo de vigencia del Estado social intervencionista, el balance histórico de esta proyección finalista-instrumental de las relaciones Gobierno-Administración no nos ofrece un cuadro nítido de respuestas, sino que parece abrirnos más bien un panorama de complejidades y de nuevas interrogantes.

El diagnóstico podría centrarse inicialmente en lo que se ha dado en denominar como *crisis del instrumentalismo*: el ideal de que las pretensiones finalistas de los programas políticos, nacidos de la voluntad ademocrática (formalizados jurídicamente en el Parlamento e implementados por el Gobierno a través de su función de dirección de la Administración), acaban llevándose finalmente a la práctica a través de la burocracia y sus aparatos, se ha demostrado finalmente como un esquema teórico sin plena vigencia en la realidad; como ha afirmado recientemente König "la mera relación causa-efecto es insuficiente como única orientación para la actividad legislativa, pues no podrá eliminarse nunca del todo la inseguridad existente sobre la eficacia de los instrumentos político-administrativos de dirección, dado que la actividad social es prácticamente indeterminable" (8). Se trata pues de una efectiva crisis de lo que Gozzi ha denominado

(6) Cfr. D. JESCH: *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*. Madrid, 1978, Instituto de Estudios Administrativos.

(7) Aunque sin embargo este proyecto de politización del Estado no se considera trasladable a la esfera de control del mismo asumida por el poder judicial; cfr. paradigmáticamente O. BACHOF, *Jueces y Constitución*. Madrid, Taurus, 1968.

(8) Klaus KÖNIG: "Sobre la evaluación de los programas estatales". *Documentación Administrativa*, 1989, n.º 218-219. Número monográfico sobre "Administración y Constitución: el principio de eficacia", pág. 415. Cfr. también sobre el tema X. Arbós "La crisis de la regulación estatal". *Revista de Estudios Políticos*, 71, 1991, págs. 259-280.

como principio de la *calculabilidad* de las decisiones estatales (9), o el fenómeno señalado por Willke de "the failure of state and law to manage and guarantee the governability of complex democracies" (10); es decir, toda una amplia serie de argumentos que obligarían a revisar en profundidad las categorías vigentes en esta materia durante el período histórico de apogeo del Estado social.

Estaríamos en definitiva ante una nueva y original manifestación histórica del tradicional conflicto dicotómico entre los postulados de la política y el Derecho, Gobierno y Administración, o incluso Sociedad y Estado. Un conflicto en el que coexisten al menos del tipos de fenómenos de diferente naturaleza: en primer lugar el de las transformaciones que se van operando en la propia realidad histórica (es decir, en los hechos), fundamentalmente con el proceso de autoorganización activa de la sociedad, la aparición del paradigma de las sociedades complejas y la reorientación de las políticas llevadas a cabo por el Estado (11). En segundo lugar, el problema de la validez científica de nuestras propias categorías cognitivas o explicativas en esa realidad, tanto de las categorías estrictamente teóricas como de las de tipo jurídico o político. Por último, en esta dualidad problemática a menudo se interfieren adicionalmente proyecciones estrictamente *ideológicas* acerca de la crisis del Estado social, argumentos a favor de la emergencia de un cierto tipo de neoliberalismo, u otro tipo de discursos —frecuentemente interesados— que vienen a perturbar más que a clarificar la comprensión real de los procesos de interacción entre la sociedad y poderes públicos. Para Willke, por ejemplo, el verdadero problema sería que el *welfare state* "no ha encontrado aún su forma jurídica adecuada", debido a que la forma de organización o diseño de los programas legales perturba la evolución posterior de las complejas sociedades actuales (12). En un contexto teórico más general de análisis de la acción pública, Yaron Ezrahi se ha referido a la tendencia, a la sustitución del llamado paradigma instrumental por un nuevo tipo de paradigma simbólico-legitimador: "from the politics of meliorism to the politics of symbolic equilibrium" (13).

(9) Gustavo GOZZI: "Potere e modello neocorporativo", en L. Altieri, et al. *Nuove forme del potere*. Milán, Angeli, 1982, y también "Verso lo stato-sistema. Tra anarchia e Leviatano", en N. LUHMANN, et al. *Le trasformazioni dello Stato. Tendenze del dibattito in Germania e in USA*. La Nuova Italia, 1980, págs. 11-66.

(10) Helmut WILLKE: "Three types of Legal Structure: the Conditional, the Purposive, and the Relational Program", en G. Teubner (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlín, 1986, W. De Gruyter, pág. 280.

(11) (Antonio J. PORRAS NADALES: "Problemas de configuración jurídica del Estado democrático avanzado". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, 1991, págs. 79-97.

(12) De donde el Welfare State resultaría ser, en esta perspectiva, un proyecto histórico aún no realizado, o acaso en rigor ni siquiera iniciado. Cfr. H. Willke, "Three Types of Legal Structure..." cit. en Teubner, cit., pág. 285.

(13) "The decline of instrumental paradigms of public action, the devaluation of mechanistic metaphors in political discourse, and the shift from the politics of meliorism to the politics of symbolic equilibrium signify a change in the relevance of coherence as an attribute of public actions. When what legitimates public actions is instant responsiveness to the expectations and interests of heterogeneous publics, the gestural-symbolic aspect of actions becomes more significant as these actions become instrumentally and functionally less consistent and coherent", Yaron Ezrahi, *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of Contemporary Democracy*. Harvard, UP, 1990, pág. 283.

Por nuestra parte consideramos que la recepción tardía del modelo democrático occidental en España no debería traducirse en una comprensión históricamente desfasada del modelo de relaciones de intercomunicación activa entre sociedad y poderes públicos que viene impuesto por el Estado social intervencionista a partir de la segunda posguerra. En este sentido la doctrina europea ha venido interpretando o ubicando globalmente ese conjunto de interacciones comunicativas dentro de la categoría del denominado "*indirizzo politico*" en un tipo de concepción que March y Olsen han denominado como "lógica, jerárquica, determinista o newtoniana" y que según estos autores debería ser revisada en profundidad (14).

Analizando brevemente algunas de las quiebras de esta concepción tradicional del impulso político, podría señalarse en primer lugar que, en su fase política o *de entrada*, la concepción transmisora o instrumental del programa político del partido que adquiere legitimación mayoritaria en las elecciones, se armoniza difícilmente con una actualizada concepción "schumpeteriana" de la política (los partidos como protagonistas de un juego competitivo para la conquista del poder en el mercado de votos), o con el propio concepto contemporáneo de partido *Catch all*, cuyas características (desideologización, liderazgo personalizado, predominio de las estrategias de imagen, etc.) le hacen más adecuado para lograr la victoria política (15).

Del mismo modo, en su fase de implementación administrativa o *de salida*, la concepción programática de la teoría del impulso político se ajusta muy difícilmente a la complejidad de la acción de gobierno en las democracias contemporáneas, enfrentadas a la necesidad de responder a situaciones y demandas coyunturales emergentes, condicionada por circuitos programáticos externos (no sólo los de la propia Constitución, sino igualmente los que se formulan en la esfera exterior), vinculada en su caso a las exigencias de un pactismo social de resultados aleatorios, etc. Por no hablar incluso de los supuestos en que determinado tipo de condicionamientos estratégicos imponen la conveniencia de una verdadera no-actuación, o *do-nothing*, del Gobierno (16).

(14) J.O. MARCH, J.P. OLSEN: *Ambiguity and Choise in organizations*. Universitatsforlaget, Bergén, 1976; y también *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Free Press, 1989.

(15) Hemos desarrollado la argumentación en nuestra Introducción a una Teoría del Estado Postsocial. Barcelona, 1988, PPU, donde se contienen todas las referencias. En particular sobre el concepto de partido "*catch all*" cfr. O. KIRCHEIMER "The Transformation of Western European party systems", en J. *La Palombara*, M. Weiner (comps.). *Political Parties and Political development*, Princetos UP, 1966, págs. 177-200; y F.S. BURIN, K.L. SHELL, *Politics, Law and Social Change. Selected Essays of Otto Kircheimer*. Nueva York, 1969, Columbia UP; el concepto ha sido brillantemente desarrollado con todas sus consecuencias por Claus OFFE, *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, 1988, Sistema. Cfr. sobre el tema Antonio J. PORRAS NADALES "Claus Offe and the late Democratic State Theory". *Working Papers*, n.º 16. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1990.

(16) En su formulación inicial cfr. P. BACHRACH, M. BARATZ "The faces of Power", *American Political Science Review*, 56, 1962; cfr. también N. LUHMANN, *Teoría política nello Stato del Benessere*. Milán, Angeli, 2.ª ed., 1987.

Recordemos que para Claus Offe la evolución de la moderna burocracia se ajustaría a una superposición de estratos evolutivos diferenciados que pasarían de una primera etapa inicial de administración condicional ajustada a la lógica estable del modelo maxweberiano, a una segunda etapa de administración *finalista* propia de la fase de apogeo del Estado social intervencionista donde la esfera central se dedica a fijar orientaciones u objetivos que deben ser implementados por una burocracia dotada de una relativa autonomía funcional, hasta llegar a una tercera etapa de administración *adecuada a consensos*, a través de pactos localizados con el tejido social, donde la capacidad de dirección unificada estaría entrando definitivamente en crisis. En cada una de estas tres etapas sucesivas la lógica causal o instrumental de las relaciones programáticas entre Gobierno y Administración se iría progresivamente difuminando atribuyendo mayores cuotas de autonomía funcional a las esferas periféricas administrativas (17).

En definitiva, las transformaciones históricas producidas en el marco global de relaciones entre la sociedad y poderes públicos y el relativo fracaso de los enfoques instrumentalistas, o *top-down* (18), de la acción del Estado sobre la sociedad, nos sugieren la necesidad de replantear las funciones activas del Gobierno y en particular las relaciones Gobierno-Administración, desde nuevas perspectivas.

3. Las funciones de dirección del Gobierno según la Constitución

Aunque la Constitución Española de 1978, unida a la práctica política puesta en marcha desde su aprobación, han demostrado un notable peso específico de la dimensión "Estado Social" intervencionista, pretendemos partir de la hipótesis de que en nuestro modelo constitucional coexiste un relativa armonía o equilibrio funcional entre las tres categorías del artículo 1.1 del texto constitucional (Estado Social, Estado Democrático, Estado de Derecho), lo que permite una adecuación de nuestros parámetros analíticos y explicativos de la realidad a un proceso histórico en transformación, dentro del marco abierto por la Constitución.

Retornando así al artículo 97 CE, se deduce la existencia de tres posibles instrumentos a través de los cuales se llevaría adelante la función directiva desde el Gobierno: la dirección de la política, la dirección de la Administración y la función ejecutiva.

3.1. La dirección de la política

Esta primera función directiva ha sido interpretada desde una perspectiva relativamente restrictiva por López-Guerra (19) en un intento de aproximación hacia la categoría de los auténticos actos constitucionales, situándose

(17) Claus OFFE en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, 1988, Sistema.

(18) Para el manejo de esta conceptualización cfr. Francesc MORATA, "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación Administrativa*, 224-225, 1991, págs. 153-166.

(19) En "La posición constitucional del Gobierno", en *Gobierno y Administración en la Constitución*, cit.; así como en "Funciones de Gobierno y dirección política". *Documentación Administrativa*. n.º 215, 1988, págs. 15-40.

en la esfera de las relaciones del Gobierno con otros órganos del Estado y singularizándose por "una capacidad de impulso originario, de creación". Estimando que se trata de una concepción que refleja una tendencia característica del contexto europeo, considera López-Guerra que serían básicamente tres las manifestaciones de esta tarea de dirección política:

- a) El poder de iniciativa en varias materias (legislativa, acción exterior, estados de emergencia, relaciones entre poderes).
- b) La atribución de un ámbito de acción normativa propia.
- c) La garantía de la estabilidad en la propia dirección política (20).

Parece claro que junto a estos contenidos de dimensión estrictamente orgánico-constitucional, el poder de dirección de la política debería interpretarse igualmente en el contexto funcional —más expansivo— de los artículos 1.1, 9.2, así como el propio Título VII de la Constitución (es decir, en la arena intervencionista propia del Estado Social), implicando por tanto un determinado tipo de orientación programática general que se traduce en un conjunto de pretensiones finalistas que, además de condicionar igualmente la actuación de los poderes públicos, sirven a la vez de marco de orientación a la propia sociedad. Se trataría, por supuesto, de un tipo de condicionamiento de carácter estrictamente político, por más que alguna doctrina alemana se haya planteado la eventual naturaleza sinalagmática del programa de Gobierno formulado en el momento de la investidura.

El borrador de Anteproyecto de Ley reguladora del Gobierno de la Nación en su artículo 4.º (21) contempla efectivamente esta dualidad de perspectivas:

a) Por una parte atribuye al Gobierno la emisión de actos constitucionalmente previstos, pudiendo integrarse igualmente en este apartado las relaciones no ya con otros órganos constitucionales sino también con otras esferas territoriales: actos de Derecho Internacional (salvo los reservados al Rey y a la Cortes), como miembro de las Comunidades Europeas y relaciones con las Comunidades Autónomas.

b) Por otra parte el Gobierno desarrolla un conjunto de actuaciones finalistas a través de planes y programas de actuación (susceptibles de modificación cuando las circunstancias lo requieran), adopta medidas concretas y formula directrices.

No se ha destacado apenas la gran significación que esta función orientadora adquiriría no ya frente a otros órganos del Estado (ante los que el

(20) "La posición constitucional del Gobierno", pág. 24. Considera adicionalmente LOPEZ-GUERRA que esta libertad de iniciativa "supone que si bien el Parlamento podrá enjuiciar su actividad a posteriori, no podrá por el contrario, fijar con carácter vinculante orientaciones que supusieran sustituir a la acción gubernamental" (pág. 30) y que en consecuencia "no puede hoy ya considerarse al Gobierno como un órgano encargado en exclusiva de la ejecución de directrices parlamentarias" (pág. 31), lo que supone una clara revisión crítica de la concepción instrumentalista tradicional del "indirizzo politico" según la cual sería el eje Partido-Parlamentario-Gobierno el nexo central a través del cual se orienta democráticamente la acción dinámica del Estado: la defensa de una relativa autonomía del Gobierno, constitucionalmente configurada, impediría pues una aplicación inmediata a la lógica instrumental parlamentaria.

(21) Citamos fuentes procedentes de información de prensa diaria, cfr. en concreto ABC 3-6-92.

Gobierno puede tener competencias formalmente atribuidas por la Constitución), sino frente al conjunto de la propia sociedad, especialmente a través de la opinión pública: se trataría de ese fundamental "rapporto tra Pubblico e Politico" al que se han referido Luhmann (22). En este sentido el citado borrador del anteproyecto de Ley del Gobierno de la Nación atribuye al órgano gubernamental la competencia para efectuar *declaraciones* cuyo destinatario natural es la opinión pública.

Una reconstrucción nacional del proceso de formulación de esta función de dirección de la política, más allá de la labor de impulso sobre otros órganos constitucionales del Estado, nos situaría ante diversas etapas:

I) En *primer* lugar, debería integrar la formulación de un *diagnóstico general* sobre la situación del conjunto del Estado, tarea que aunque generalmente se remite a la presencia de ciertas claves apriorísticas de tipo ideológico (residenciables por lo tanto más en el partido mayoritario que en el propio Gobierno), exige un ejercicio analítico de la realidad no siempre suficientemente clarificado. El soporte de esta responsabilidad funcional dependería de la mayor capacidad para controlar toda la información por parte del "centro" del sistema (en la argumentación de Luhmann), es decir, el Gobierno (23); permitiendo como es lógico una cierta readaptación del diagnóstico a lo largo del mandato gubernamental, de acuerdo con las transformaciones de la propia realidad.

II) En *segundo* lugar, de este diagnóstico puede deducirse la formulación de un determinado *mito programático*, un concepto que pretende intentar expresar simplícidamente las vías prioritarias a través de las cuales los principios de organización social y las reglas de comportamiento asumidas por el Gobierno deben contribuir al bien público (24). Aunque en la determinación de esta "mito programático racionalizado" se confunden con frecuencia las fronteras entre el momento puramente electoral (configurando más bien como *slogan*), y el momento de la estricta programación gubernamental, puede afirmarse que en los Estados democrático occidentales su uso como instrumento de orientación básica de la acción estatal ha tenido notable relevancia: desde el "*New Deal*" de Roosevelt, o la "*Nueva Frontera*", de Kennedy, hasta, entre nosotros, el concepto del "*cambio*", adquiere en las modernas sociedades pro fundamente influidas por los *mass media* una importante función estratégica integrando: (a) por una parte una expresión reduccionista del concepto mismo de racionalidad social; (b) en segundo lugar supone una armonización dinámica de fines u objetivos fundamentales

(22) En su *Teoría política nello Stato del benessere*, cit., págs. 93 y ss.

(23) Lo que supondría la permanencia en el tiempo de una "forma jerárquica" en los modernos sistemas políticos, en particular en el ejecutivo y en el interior de los partidos, basada en el control sobre grandes aparatos organizativos, operando así una concentración de los contactos con el ambiente, cfr. N. LUHMANN, *Teoría política nello Stato del benessere*, cit., pág. 91.

(24) Para un desarrollo del concepto cfr. Ch. LINDBLON, K. COHEN, *Usable Knowledge: Social Science and social Problemsolving*. New Haven, 1989, Yale UP.

de la comunidad, ejercitados de acuerdo con el principio de soberanía; (c) y, finalmente, ofrece una posibilidad de simplificar o concretar la complejidad dinámica de la vida social (25). Ciertamente, la concreción explícita de un mito racionalizador con capacidad de movilización del conjunto social debe considerarse como un horizonte máximo que, en sus plasmaciones concretas, puede reducirse a simples declaraciones de intenciones o a la formulación de líneas generales de orientación política por parte del Gobierno.

III) En *tercer* lugar, este mito programático se concretará en unas pautas prioritarias de acción del Gobierno que pueden afectar a la propia esfera orgánica del Estado, a la canalización del proceso político en sus relaciones con los partidos y grupos y a la orientación general sobre la opinión pública.

3.2. La dirección de la Administración

Con independencia de las proyecciones que la actividad de dirección política reviste frente a otras áreas, tanto del Estado como de la sociedad, parece claro según el artículo 97 de la Constitución que su principal vehículo instrumental deberá ser el de la dirección de la Administración. Es decir, estamos aquí ante la única relación directa Gobierno-Administración recogida en el texto constitucional, configuradora de un proyecto o nexo de articulación instrumental entre ambos. En esta fase de concreción y/o de reorientación de la actividad de dirección política hacia la esfera de la Administración podríamos distinguir al menos tres tareas diferenciadas:

a) El establecimiento de directrices, en una tarea de programación dirigida a la Administración (*o nexo instrumental funcional*).

b) El nombramiento de altos cargos (*nexo instrumental estructural*).

c) El control de eficacia, o de resultados, que daría lugar en su caso a una reformulación de las pautas anteriores (*nexo instrumental de retroalimentación*).

Para Luhmann, el momento decisivo de la relación entre la Política y la Administración residiría en el factor personal, es decir, que el contenido fundamental de la labor directiva radica en la selección de la élite burocrática, o "altos cargos" (26). En su aproximación analítica sobre el caso español, Antonio Bar se ha referido a la formación de los equipos asesores, o *gabinetes*, intentando asimismo establecer una triple gradación de niveles de dependencia política o burocrática en la jerarquía de la alta Administración, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Central del Estado de 1983(27).

(25) Cfr. Ch. LINDBLOM cit. Una aplicación de este enfoque al caso concreto de la Comunidad autónoma de Andalucía puede verse en Antonio J. PORRAS NADALES, "La institucionalización de la Junta de Andalucía", en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*. n.º4, 1990, págs. 39-59.

(26) N. LUGMANN: *Teoria politica nello strato del benessere*, cit., págs. 94 y ss.

(27) *En El Gobierno*, cit., Diputación de Barcelona, en especial págs. 19-33.

En el contexto inicial de una racionalidad instrumental (28) esta selección de personal deberá ir acompañada de una formulación de *directrices* que operan como criterios dinámicos de orientación, a partir de las cuales comenzará el proceso de formulación de las distintas *políticas públicas*.

Entre nosotros ha sido Carles Viver quien se ha preguntado por el problema de la *naturaleza* o eficacia jurídica de las directrices del Gobierno (29). Naturalmente, Viver se refiere a las directrices aprobadas por el Parlamento y al problema general de su carácter vinculante no ya directamente frente a la Administración, sino más bien *erga omnes*, reconociendo naturalmente que no existe en ningún caso un control jurisdiccional en esta materia. Puesto que aquí estamos situando el problema de las directrices no en su primera fase de dirección política general, sino en una segunda etapa de dirección de la Administración, podríamos aceptar, aunque con matices, su idea de que "estamos en este caso ante un *tertium genus* (frecuente en el derecho constitucional) entre la vinculación jurídica respaldada jurisdiccionalmente y la responsabilidad política que opera libre de parámetros objetivamente predeterminados por el derecho", admitiendo pues "una cierta pérdida de su capacidad de vinculación". Así pues, el carácter relativamente vinculante de las directrices gubernamentales respecto de la Administración no se puede concebir como un concepto estrictamente jurídico cuya naturaleza condicione *a priori* un determinado resultado (según la ecuación validez-eficacia propia del Derecho), sino como una exigencia empeñada en implementarse a través de un conjunto de decisiones posteriores que corresponden a una esfera relativamente autónoma (la Administración) (30) y que implicará necesariamente la iniciación de cierto tipo de relaciones con la sociedad civil (aunque en este caso ya no de forma directa mediante la opinión pública): con lo cual los resultados sólo serán en rigor analizables a posteriori.

En efecto, la puesta en marcha de una actividad de planeamiento por parte de la Administración a partir de un determinado programa gubernamental, o conjunto de orientaciones directivas procedentes del Gobierno, implica en el contexto evolucionado de los modernos Estados intervencionistas la iniciación de un complejo proceso de intercomunicación con el tejido social, o modelo "relacional" (31), interpretable como proceso de aprendizaje social o incluso de movilización social (32), cuyos resultados a menudo sólo son racionalizables a posteriores (33).

(28) Cfr. G. FREDDI: "Vincoli storico-strutturali sulla pretazione delle burocrazie legali-razionale", en *Revista Italiana di Scienza Política*, 2, 1982, págs. 183-211.

(29) C. VIVER PI-SUNYER: "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en Varios. *El Gobierno*, cit., en especial págs. 318 y ss. Cfr. en este sentido también J. NICOLÁS: "Programa político y legislativo del Gobierno Pactos de coalición y contrato de legislatura". *Documentación administrativa*, 180, 1980, quien se refiere (pág. 400), al forzoso carácter "difuso" del programa político, lo que pondría en crisis su capacidad de vinculación.

(30) Cfr. F. CERASE: "Vincoli organizzativi nella decisioni della Pubblica Amministrazione". *Quaderni Rassegna sindacali*, 95, 1982.

(31) Cfr. Helmut WILLKE: "Three Types of Legal Structure: the Conditional, The Purposive, and the Relational Program", en G. Teubner (ed.) *Dilemmas of law...* cit., y X. MENDOZA: "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". *Documentación Administrativa*, 223, 1990, págs. 261-290.

(32) Cfr. J. FRIEDMAN: *Planificación en el ámbito Público*. MAP, 1991. Merecen destacarse sus conclusiones provisionales en el Epílogo "Primera, la nueva epistemología convierte la antigua planificación tecnocrática en ilegítima. Todo conocimiento es perspectivista, provisional. Segunda, en el lado positivo, la nueva apistemología convierte tanto a las investigaciones científicas como a las de la planificación en un proceso de diálogo entre el investigador/planificador y el sujeto/actor, que característicamente obra en base a un conocimiento inarticulado, tácito. Tercera, el lenguaje del discurso científico/planificador se cambia por uno capaz de expresar realidades subjetivas, una búsqueda de acción significativa y la integración de lo humano con las ciencias sociales y del comportamiento" pág. 337).

(33) A partir de la presencia simultánea de una serie de flujos de problemas, de soluciones y de grupos participantes según el famoso modelo "cubo de basura" (*garbage can model*) de March y Olsen, en *Ambiguity and Choice in Organizations*, cit.

La crisis del concepto de la racionalidad instrumental (34) nos obligaría pues a huir de falsos esquemas simplificadores en la relación de dirección Gobierno-Administración, en la medida en que nos enfrentamos ante una traída de elementos no siempre bien integrables en una relación vertical de tipo causa-efecto: en primer lugar unas líneas programáticas de dirección que corren el riesgo de ser excesivamente genéricas, ambiguas o incoherentes (e incluso en el peor de los casos inexistentes); en segundo lugar una estructura administrativa o burocrática dotada de sus propios intereses y de su propia y tradicional dinámica (35); y en tercer lugar una instancia de toma de decisiones a través de procesos de negociación con otras organizaciones o con el tejido social organizado (36) con resultados lógicamente impredecibles.

En el esquema, considerado hoy como relativamente arcaico, de Simón (37), dentro de la secuencia *preferencias / alternativas / consecuencias* de la que surgirá el proceso de implementación racional de la Administración, el momento directivo atribuido al órgano gubernamental se concretaría pues en la formulación de las *preferencias*, mientras la Administración asumiría una posición relativamente autónoma en la evaluación de alternativas y consecuencias que dan lugar a la acción.

En las democracias occidentales avanzadas puede constatarse sin embargo la presencia de un fenómeno general y difuso de socialización de la gestión pública, condicionado en general por la participación de los sectores interesados, y de los mismos ciudadanos considerados como clientes, en el propio diseño de las políticas públicas y en su proceso de implementación práctica (38). Este fenómeno de socialización implicaría el desencadenamiento de procesos de acción intercomunicativa de tipo sectorial traducibles en el concepto de *policy debate* (39), concebido como debate

(34) J.L. MASHAW: *Bureaucratic Justice*. Yale UP, 1983. Cfr. también sobre el tema Carlos BOIX: "Promesas y límites del 'policy analysis' en Estados Unidos". *Documentación Administrativa*, 224-225, 1991, págs. 167-194.

(35) Sobre la autonomía relativa de la Administración y de su sistema propio de valores, cfr. G. GREDDI: "Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionale", en RISP, 2, 1982, cit.

(36) Claus OFFE, op, cit. y D.A. LAX, *Sebenius: The Manager as negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. Free Press, 1986.

(37) H.A. SIMÓN: *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*. Free Press, 1947, Trad. Esp. Aguilar, Madrid, 1972.

(38) Cfr. en general, I. MENY, J.C. THOENIG: *Las Políticas Públicas*. Versión española a cargo de F. MORATA, Barcelona, 1992. Ariel.

(39) Cfr. G. MAJONE: *Evidence, Argument & Persuasion in the policy Process*. Yale UP, 1989. También Criarles E. UNDBLOM: *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. MAP. 1991.

abierto entre organizaciones públicas y privadas del que resultaría la determinación del orden preferencial de valores que deben llevarse a cabo por los programas públicos, e integraría al menos dos problemas de relevada constitucional: el primer lugar, el de la determinación efectiva del sistema de valores que se pone en práctica con la intervención pública y el desarrollo de los servicios, *valores* que concretan generalmente ámbitos de bienestar social recogidos en el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución (de cuyo desarrollo legal dependen sus sistemas de garantía, según el artículo 53.3 de la misma, pero no su contenido efectivo); y en segundo lugar el de la significación real del principio participativo previsto en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado específicamente en relación con la Administración en el artículo 105.

La conquista de cuotas significativas de eficacia por los programas públicos parece depender cada día más de la puesta en marcha de procesos de negociación y consenso social que inevitablemente alejan la figura del administrador público de su tradicional posición jerárquico-instrumental para pasar a adquirir una posición de autonomía dinámica (40), en el marco de las orientaciones más o menos genéricas procedentes de la esfera político-representativa.

Finalmente, junto a las tareas estrictamente directivas y el nombramiento de altos cargos, debe entenderse como una competencia inherente a la función de dirección de la Administración la del ejercicio de algún tipo de control sobre la misma. Naturalmente, nos referimos aquí a un control sobre los efectos de los resultados de los programas de actuación y de las directrices gubernamentales, no a la esfera tradicional del control de Derecho administrativo. En este sentido se trataría de la disponibilidad de una adecuada información de retorno (*feed-back*) que abarcaría tanto a la capacidad de resistencia pasiva de los aparatos burocráticos para llevar a la práctica las directrices emanadas del Gobierno, como a los efectos finales sobre el tejido social de las distintas políticas en el caso de que hayan sido correctamente implementadas desde la Administración. En el primer caso la única posibilidad de respuesta desde el Gobierno sería la reformulación de nuevos sistemas de organización y funcionamiento de los aparatos de la Administración Pública. En cambio, en el segundo caso, la aparición de efectos sociales no deseados (o la no aparición de los efectos previstos) debería conducir—siguiendo las pautas iniciales de una lógica instrumental— a la detección de un error de diagnóstico o de un error de diseño en la formulación de los programas finalistas del Gobierno. Es muy dudoso sin embargo que en el ámbito de la arena política el Gobierno llegue a reconocer la existencia de errores en el diseño de su propia programación política: como máximo cabría admitir la existencia de un proceso de aprendizaje y la eventual formulación de nuevas directrices programáticas se enmascararía siempre en el marco legitimador de nuevos planes o proyectos de actuación.

(40) Cfr. M. BARZELAY, José M.^a O'KEAN: *Gestión Pública estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso IPIA*. Madrid, 1989, Instituto de Estudios Fiscales.

3.3. La función ejecutiva

Si las dos primeras funciones directivas prioritarias atribuidas al Gobierno en el artículo 97 (la dirección de la política y la dirección de la administración) operan a través de cauces generalmente extrajurídicos, o al menos relativamente ajenos al sistema formalizado de fuentes del Derecho, la función ejecutiva aparece paradójicamente en tercer lugar como la única competencia reglada, carente por lo tanto de un efectivo carácter "directivo" autónomo, en la medida en que debe actuar en el marco de una Ley preexistente, que será la encargada de definir en su caso las orientaciones finalistas correspondientes. Se trata por tanto de una función cuyos parámetros se identifican plenamente con la configuración clásica del Estado de Derecho y su control tiene una tradición judicial suficientemente consolidada (41).

Por supuesto, la adecuación de la actividad reglamentaria a un contexto legal predeterminado implica inicialmente una incorporación o subordinación instrumental del propio Gobierno a las orientaciones finalistas plasmadas por el Parlamento. Aunque dentro de la lógica parlamentaria es la misma *mayoría política* la que impulsa en ambos casos (desde el Gobierno o desde el Parlamento) la actuación burocrática, la subordinación a la ley y al derecho de la Administración implica una clara difuminación del modelo de racionalidad instrumental-finalista al menos por dos razones: en primer lugar, la actividad mediadora del Reglamento (soporte condicional de la actuación administrativa) debe entenderse imputada a todo el conjunto de las leyes vigentes del ordenamiento y no ya a las aprobadas en cada legislatura, otorgando así una clara dimensión de permanencia (la política pasa, la Administración permanece) que supondría en última instancia la adecuación de la Administración a pretensiones finalistas procedentes de otras mayorías políticas pretéritas y, por tanto, de otros proyectos programáticos. Y, en segundo lugar, la subordinación condicional de la Administración al Derecho y no sólo a la ley, tiende a acentuar esa dimensión extrapolítica de la instancia administrativa, haciendo así más intensa su dependencia de circuitos condicionales estrictamente jurídicos.

Es por tanto en este sector donde mejor se pondrían de manifiesto las tensiones entre la instancia *Estado de Derecho*, con un modelo de Administración condicional y jerárquica adecuada al sistema de rutinas del paradigma legal-racional maxweberiano y la del *Estado Social* intervencionista, con sus pretensiones finalistas transformadoras (artículo 9.2 CE) que imponen en principio un modelo de Administración eficaz con una mayor dependencia instrumental de los aparatos administrativos de las orientaciones directivas emanadas de la esfera política gubernamental.

Ambas exigencias, que podrían ser traducibles, respectivamente, en los principios de jerarquía y eficacia, aparecen recogidas en el artículo 103 de la Constitución (42). Ahora bien, si hay un elemento que singularice a la

(41) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.R. FERNANDEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, Civitas, Cap. IV.

(42) Cfr. sobre el tema M. BAENA DE ALCÁZAR: *Organización Administrativa*. Madrid, 1984, Tecnos, col. "Temas Clave". Luciano PAREJO: "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública". *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989.

Administración española en una posición diferenciada frente a ésta al fin y al cabo vieja dicotomía, debe ser evidentemente el de su necesaria adecuación al nuevo marco territorial diseñado en el Título VIII de la Constitución: una exigencia confirmada en el artículo 103 CE con su insistencia en los principios de "descentralización, desconcentración y coordinación" (43). Ciertamente, aunque no existe una identificación inmediata entre ambos supuestos (el artículo 103 y el Título VIII), sí puede afirmarse que forman parte de un mismo proyecto constitucional de Estado: el de buscar un mayor desarrollo democrático a través de la aproximación de los ciudadanos a la esfera pública.

Nos encontramos pues ante un singular desplazamiento espacial y territorial de la dicotomía Estado Social/Estado de Derecho, que deberá afectar lógicamente al tradicional eje de interconexión instrumental "Ley (Parlamento) - Reglamento (Gobierno) - Administración" en el sentido de operar un reforzamiento de las funciones macronormativas generales en la esfera central (fundamentalmente mediante la determinación de las bases a través de leyes, o excepcionalmente a través de actos de naturaleza reglamentaria) (44), frente a un desplazamiento de las actividades normativas de desarrollo (en un tipo de normación materialmente reglamentaria, aunque pueda adquirir formalmente rango de ley autonómica) con un mayor contenido finalista/instrumental en las esferas periféricas territoriales del Estado. Lo que constituirá pues, a la postre, un factor adicional de difuminación de los nexos de tipo causal-instrumental, en la medida en que el desarrollo de las bases de la legislación estatal puede depender eventualmente de mayorías políticas diferenciadas, con un sistema político de preferencias singularizado.

Por último, debería subrayarse la tendencia apuntada por López-Guerra (45) del reforzamiento de la actividad reglamentaria de las Comunidades Autónomas con una singular reorientación que tiende a aproximarla más a la reglamentación orgánica que a la tradicional reglamentación de desarrollo legislativo. Es decir, estaríamos ante una manifestación del denominado *institutional design*, apuntado por Nonet y Selznick (46), como una de las tendencias características del moderno derecho intervencionista (o *responsive law* según su peculiar denominación) (47). Tal reorientación supondría igualmente un nuevo fenómeno de difuminación de la lógica finalista-instrumental en la medida en que será la nueva esfera institucional diseñada por el propio Reglamento orgánico la que asumirá la tarea de determinación, en forma relativamente autónoma (48), de las orientaciones finalistas previstas en la norma fundacional.

(43) Cfr. M. BAENA DE ALCÁZAR, cit., págs. 87 y ss.

(44) Cfr. sobre el tema Javier JIMÉNEZ CAMPO: "¿Qué es 'lo básico'?". Legislación compartida en el Estado autonómico". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, 1989.

(45) "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas", en Varios: *El Gobierno*. Diputación de Barcelona, cit., págs. 329-338.

(46) Ph. NONET, Ph. SELZNICK: *Law and society in Transition*. Nueva York, Harper B, 1978.

(47) Cfr. sobre el tema Antonio J. PORRAS NADALES: "El derecho intervencionista del Estado". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 63, 1989, págs. 65-82. Y G. TEUBNER (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, cit.

(48) Dando cabida adicionalmente en su caso a la participación social organizada según el fenómeno de la denominada "politización del Derecho", según NONET y SELZNICK, op. cit., expresión que probablemente sería más correcto traducir como "socialización" del Derecho.

4. Gobierno y Administración en el Estado social y democrático de Derecho

Este sistema inicial de relaciones entre Gobierno y Administración previsto en el artículo 97 de la Constitución no se sustrae sin embargo, como estamos comprobando, a las lógicas tensiones que debe imponer la interacción entre los tres modelos dinámicos del Estado previstos en el artículo 1.º de la misma. Entenderemos que esas tensiones podrían situarse alrededor de dos factores fundamentales: en primer lugar en los *circuitos decisionales* de los que surge la dirección o programación de las políticas públicas; y, en segundo lugar, en las *relaciones con el ambiente*, deducidas de los nexos de apertura comunicativa (del Gobierno, de la Administración y de todo el sector público en general) hacia el entorno social, susceptibles de formalizarse o articularse a través de específicas formas de *debate* y/o de procesos de aprendizaje social.

En primer lugar, conforme al modelo legal-racional inicial propio del *Estado de Derecho*, con un sistema de relaciones regladas en el eje Ley-Gobierno-Administración, el poder originario de impulso u orientación del Gobierno (*dirección de la política*) sufrirá una notable restricción procesual en la medida en que sólo podrá ejercitarse en rigor a través del poder de iniciativa legislativa, dando lugar al correspondiente debate parlamentario (de carácter más o menos creativo o legitimador según las circunstancias). La labor de *dirección de la Administración* quedaría reducida a la de mera organización y, sobre todo, a la designación de altos cargos. Y, finalmente, la función ejecutiva del Gobierno llevaría a la práctica las orientaciones legales mediante la vía reglamentaria: pero en el ejercicio de esta potestad el Gobierno actuará siempre en el marco reglado del sistema de fuentes, careciendo por tanto de una posición de libre iniciativa, lo que implica una pérdida relativa de autonomía que afectará igualmente a la propia Administración, ajustada al sistema de rutinas del modelo legal-condicional maxweberiano. Es decir, en rigor en el modelo Estado de Derecho el único soporte orientador de la acción del Estado plenamente libre sería el de la propia Ley: y el Gobierno sólo asumiría esta autonomía funcional en la medida en que dispone de capacidad para emanar normas con rango de Ley.

En segundo lugar, conforme a la lógica finalista propia del *Estado social* intervencionista, el Gobierno podrá desencadenar la puesta en marcha de un segundo circuito decisional —relativamente al margen del sistema formalizado de fuentes—, tanto a través de los programas generales de actuación (con capacidad para orientar a todo el sector público y eventualmente a la misma opinión pública) deducidos de su función de *dirección de la política*, como más específicamente mediante la imposición de objetivos y/o de estándares de rendimiento a través de su función de *dirección de la Administración* (49). Cumpliendo en este caso la función ejecutiva un

(49) El artículo 5.º del Borrador de Anteproyecto de la Ley reguladora del Gobierno de la Nación (nuevamente citado según información de prensa, Cfr. ABC 3-6-92), establece en efecto que el Ejecutivo dirige la Administración civil del Estado y sus organismos y entre por medio de:

- La regulación de su organización y funcionamiento.
- Instrucciones generales y específicas.
- Asignación de objetivos y fijación de estándares de rendimiento.
- Decisiones, cuando la resolución que deba poner fin a procedimientos administrativos este atribuida legalmente a un órgano del Gobierno o requiera la previa conformidad o autorización de éste.

papel secundario o de tipo instrumental básicamente a través de la figura reforzada de los Reglamentos orgánicos.

Dejando de lado las posibilidades lógicas de una colisión difusa entre ambos circuitos decisionales (el formalizado a través del sistema de fuentes y el implementado a través de la función finalista/directiva del Gobierno) parece claro que en este segundo supuesto la Administración adquiere un naciente margen de autonomía para implementar, con el uso de los medios o instrumentos puestos a su disposición, los objetivos formulados desde la esfera gubernamental. Así pues, paradójicamente, el modelo de Administración que en teoría debería caracterizarse inicialmente por un mayor grado de vinculación instrumental a las directrices finalistas emanadas del Gobierno, resulta ser en la práctica precisamente aquel en el cual la esfera burocrática acaba adquiriendo un mayor grado de autonomía funcional, en la medida en que se desvincula del sistema de administración condicional propio del primitivo modelo legal-racional maxweberiano, controlado a través de la instancia judicial. Siguiendo a García Pelayo (50) podría describirse simplísimamente este proceso histórico como el paso a la burocracia a la tecnocracia, con unos nuevos parámetros técnicos de decisión y actuación que no se ajustan a la programación condicional propia del Derecho.

Esta inicial contradicción podría expresarse a través de la difícil interconexión entre los principios de vinculatoriedad y de eficacia (dejando por ahora de lado el nexo estrictamente jurídico de la validez, sólo aplicable al sistema de fuentes). El carácter vinculante de las directrices o de los programas finalistas o planes de actuación, se entiende referido lógicamente al cumplimiento de los objetivos programáticos fijados por la instancia gubernamental, generando un vacío relativo en el plano de la instrumentación efectiva de los mismos (51). Tal contradicción adquiriría una especial relevancia en el caso de la Administración Pública española, considerada tradicionalmente como un modelo alejado de los parámetros de modernidad, flexibilidad y adaptabilidad propios de una auténtica Administración eficaz (52).

El suplemento adicional de eficacia sólo podría alcanzarse en principio a través de dos mecanismos: por una parte, mediante el incremento de los instrumentos de control y de *feed-back* a través del análisis del resultado de los programas y de las distintas políticas públicas (o *policy analysis*)

(50) *Las transformaciones en el Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza.

(51) Es decir, en la esfera de la implementación. Cfr. sobre el tema F. PALLARES." Las políticas públicas: el sistema político en acción". *Revista de Estudios Políticos*, 72, 1988, págs. 141-162.

(52) Cfr. ALEJANDRO NIETO: *La administración del desgobierno*. Barcelona, 1984, Ariel. Sebastián MARTIN-RETORTILLO: *El reto de una Administración racionalizada*. Cuadernos Cívitas, 1983.

sobre el propio tejido social (53); o bien, por otra, mediante el reforzamiento del circuito instrumental de selección del personal en las instancias superiores de la Administración, vía que puede considerarse como predominante en España en la década de los ochenta (54), dando lugar a un grado relativamente alto de "politización" de la Administración (55).

En los dos supuestos anteriores puede señalarse sin embargo la existencia de un escaso grado de apertura comunicativa de la propia Administración respecto del ambiente social. Las relaciones con el ambiente se operarían en ambos casos de una forma centralizada, bien a través de la esfera parlamentaria (en el supuesto de la concreción de la función de dirección política a través de la iniciativa legislativa en el modelo *Estado de Derecho*), bien a través del propio Gobierno (en el caso de la concreción del directrices o programas de actuación emanados desde el Consejo de Ministros o incluso desde los Gabinetes de dirección de los Ministerios). Sin embargo, ambos supuestos coexisten en nuestra Constitución con la notable relevancia atribuida a los mecanismos de participación directa en las esferas públicas, donde se configuraría más explícitamente la dimensión *Estado democrático*: desde el fundamental y genérico artículo 23, hasta la previsión explícita del artículo 105 en relación con la propia Administración Pública, pasando por los artículos 129 y 131.2 dentro del Título VII sobre Economía y Hacienda, o las referencias del Título I (artículos 27, 48, 51) aplicables especialmente y de forma difusa a todo el Capítulo III, donde se integran los principios rectores de la política social y económica.

En la medida en que se trata en todo caso de una previsión de procesos participativos adecuados al contexto de una sociedad organizada (donde se supone que preexisten estructuras asociativas ad hoc) debe entenderse que la penetración activa de la sociedad sobre la esfera pública se traduce en la presencia plural de un amplio espectro de microimpulsos capaces de impactar sobre la propia capacidad de programación u orientación de la esfera pública, en la medida en que operan en un contexto de apertura comunicativa de la propia Administración, constitucionalmente reconocida (artículo 105 CE).

En este caso la colisión subyacente entre los modelos *Estado social* y *Estado democrático* conduciría a un reforzamiento adicional de las tendencias

(53) Mecanismo que podemos considerar como de implantación relativamente reciente y aún escaso e irregular en España. Cfr. Joan SUBIRATS: "La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta". *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, 1991, págs. 15-57.

(54) Entre otras razones, como una respuesta histórica a la necesaria sustitución de la élite burocrática franquista; por la urgente formación de nuevas burocracias en las Comunidades Autónomas; e incluso acaso por el reforzamiento de un cierto tipo de "cultura" propia del revitalizado concepto de 'Estado Social', que reforzaría el factor personal como único instrumento seguro para la adquisición de cuotas de eficacia en la implementación de los programas públicos. Sobre la idea general de la lealtad de los altos funcionarios como clave del éxito de la Administración. Cfr. también G. FREDDI: "Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionale", en RISP, cit.

(55) Cfr. Antonio BAR, en *El Gobierno*, cit. Una politización de la que pueden surgir peligrosas secuelas, en particular el establecimiento de nexos comunicativos directos entre partido mayoritario y Administración, generadores de efectos potencialmente perturbadores y, sobre todo, de mayores posibilidades objetivas de corrupción. Sobre el tema cfr. A. NIETO: *La organización del desgobierno*, cit., y a un nivel más general R. THEOBALD: *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham, 1990, Duke UP.

a la autonomía periférica de la Administración, al imponer un desplazamiento de la capacidad de decisión hacia las esferas públicas más próximas al tejido social, donde se substancializan tales relaciones intercomunicativas (es decir, el modelo que Offe denomina como "administración adecuada a consensos"): lo que supondría, alternativamente, una atenuación considerable de la capacidad de orientación o dirección centralizada y *a priori* por parte del Gobierno (56), a la vez que una cierta revalorización de la capacidad normativa propia de la actividad reglamentaria (o función *ejecutiva* tradicional) orientada ahora hacia el *institutional design*, o creación de esferas institucionales semiautónomas, en el sentido de Nonet y Selznick: es decir, Reglamentos orgánicos (57). El reforzamiento del circuito decisional periférico acabaría por resituarse a la esfera central gubernamental en una órbita funcional donde primaría su función de control financiero sobre el conjunto del sistema (58), transformando así la función orientadora *a priori* por una posición de orientación/control *a posteriori*.

Sin embargo, esta apertura comunicativa de la esfera política respecto de la sociedad organizada se entiende inicialmente que puede llegar a operar, a lo máximo, como un circuito decisional complementario, o mejor, como un *input* complementario dentro del circuito decisional de la esfera política Gobierno-Administración.

Cabría por ello, para concluir, plantear el segundo de los problemas formulados: el de las *relaciones con el ambiente*, enfocado ahora no ya desde el punto de vista del proceso de instrumentación o implementación de los programas finalistas emanados desde la esfera política gubernamental (o sea, desde el propio circuito decisional), sino más bien desde la perspectiva nuclear o fundamental del propio proceso de formación, determinación o concreción del *sistema de valores* finalistas considerados como prioritarios por el conjunto de la comunidad.

La tradición europea del Estado Social viene a aceptar que la definición de tales valores prioritarios de la comunidad (que se pone en marcha a través de las políticas públicas) depende fundamentalmente de la propia esfera política, a través de la lógica del *indirizzo politico* legitimada por el apoyo electoral en las urnas: ahora bien, dentro de las sociedades democráticas contemporáneas la *legitimación* racional de esos valores solo pueden hacerse recaer—de acuerdo con el principio habermasiano de la

(56) O al menos una cierta sustitución de su dimensión instrumental por una dimensión predominantemente legitimadora que deberá proyectarse fundamentalmente a través de los medios de opinión pública, cfr. en este sentido Yaron EZRAHI: *The Descent of Icarus*, cit.

(57) Una función que en la estructura territorial del Estado español podría suponer un desplazamiento hacia el ámbito de la legislación autonómica. En relación con la discusión sobre el tendencial carácter materialmente reglamentario de la legislación autonómica, cfr. Javier PÉREZ ROYO en J. PÉREZ ROYO, Antonio J. PORRAS NADALES (eds.) *El Parlamento de Andalucía*. Madrid, 1987, Tecnos, págs. 176-191. Sobre el desplazamiento de la actividad legislativa hacia la arena autonómica, Antonio J. PORRAS NADALES "Parlamento y Corporativismo", en M. PÉREZ YRUELA, S. GINER (eds.) *El Corporativismo en España*. Barcelona, 1988, Ariel, págs. 151-178.

(58) Cfr. Terence DAINITH: "The Executive Power Today: Bargaining and Economic Control", en L. LOWELL, D. OLIVER: *The Changing Constitution*. Oxford, 1985, Clarendon Press, págs. 174-197. También Antonio J. PORRAS NADALES: "La función del Gobierno: su ubicación en el emergente modelo de Estado Postsocial". *Revista de Estudios Políticos*, 56, 1987, págs. 77-94.

racionalidad intercomunicativa— en la existencia previa de un *debate* donde se pongan en discusión y se sometan a distintas líneas de crítica y argumentación, las prioridades o sistemas alternativos de valores que interesan a la comunidad.

Según la lógica instrumental del *indirizzio politico* la verdadera sede del debate, de la que deberá surgir el orden de prioridades en la formulación de tales valores, no sería en rigor ni el Parlamento ni el Gobierno, sino más bien el propio partido mayoritario. Es decir, en el sistema *politico* de determinación de valores debe aceptarse la bondad de un esquema metodológico apriorístico según el cual, a través de la implementación de un *debate interno* el partido mayoritario demostraría una capacidad justificada de detección previa de los problemas prioritarios de la comunidad, formulación de un diagnóstico adecuado sobre los mismos y concreción de un programa de actuaciones destinado a ser revalidado por el voto de los ciudadanos.

Puede constatarse inicialmente que semejante modelo de debate interno no se ajusta a la lógica de la comunicación *abierta* de las democracias avanzadas, bloqueando las posibilidades de una efectiva apertura del debate hacia el ambiente social, ni por supuesto se ajusta tampoco al modelo de una democracia de ciudadanos de inevitables raíces rousseauianas (59).

Junto a la duda razonable de que un debate de partido cuente con la participación activa de "todos" sus militantes, o más bien acabe siendo controlado por sus equipos dirigentes, aparece naturalmente el argumento de que el verdadero marco funcional de autorreferencialidad del partido político se sitúa más bien en el terreno del éxito electoral, al que deben subordinarse el resto de los elementos que configuran su estrategia de oferta política. En este contexto se explica la dominancia de los elementos cosméticos en la dinámica competitiva, como un factor paralelo al proceso de desideologización que sufren los modernos partidos "catch all", evitando la formulación de ofertas socialmente diferenciadas que pueden implicar el rechazo de segmentos concretos del electorado (60).

En efecto, uno de los mecanismos que razonablemente puede usar la esfera política en apoyo de esta estrategia sería precisamente el de la carencia de una definición específica acerca de fines o valores (61) en el momento electoral, lo que vendría a poner en crisis la propia concepción finalista-instrumental del proceso político en su conjunto, en cuya fase de implementación posterior habría que situar las relaciones entre Gobierno y Administración.

(59) Un fenómeno en el que podrían concretarse algunas de las razones que explican el reiterativo debate en los medios de comunicación españoles acerca de las posibles deficiencias de la representación y las distintas propuestas de introducción de listas abiertas en el proceso electoral.

(60) Cfr. Claus OFFE: *Partidos políticos y nuevos...*, cit.

(61) Una concreción, en definitiva, del concepto de la "no-acción" de BACHRACH y BARATZ (art. cit., APSR), o del de "vacío funcional del centro", del sistema de LUHMANN (*Teoría política nello...*, cit.). Cfr. también la discusión general sobre el tema en M. SHAPIRO: *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*. Athens, 1988, University of Georgia Press, en especial Cap. I.

Frente a este modelo político-reduccionista del proceso de *debate social* que debe definir el sistema de valores prioritario de la comunidad, cabría enfrentar alternativamente un concepto de *policy debate* entendido como debate a la vez abierto y organizado, cuyo desencadenamiento o puesta en marcha debe entenderse como una responsabilidad específica de la alta Administración (62); pero con una evidente capacidad de incrementar el grado de apertura hacia el ambiente, multiplicando así no sólo las posibilidades de información, sino igualmente las de valoración, opinión, y en consecuencia compromiso social, alrededor de programas políticos que concretizarían valores considerados como prioritarios por la comunidad (63). Interesaría destacar las perspectivas de *transparencia* que puede ofrecer este debate (frente a la inevitable opacidad de los debates dentro de un partido político), no ya en un sentido difuso, sino mediante cauces organizados que integrarían sectores de expertos (o "grupos de conocimiento"), proveedores o suministradores (tanto del sector público como del sector privado), ciudadanos afectados considerados como clientes o usuarios y, por supuesto, la opinión "autorizativa" de la propia instancia política sobre la que en último término recaería la responsabilidad financiera: todo ello con posibilidades de proyectarse ante la propia opinión pública mediante los medios de comunicación. Sería este marco de debate organizado el único capaz de generar un resultado de "racionalidad reflexiva" en el sentido de Teubner (64), susceptible de aparecer por un lado como alternativa al viejo concepto de racionalidad finalista-instrumental (propia al fin y al cabo del viejo entorno racionalista de la modernidad) y por otro, capaz de superar los riesgos de una reproducción corporatista de los ámbitos de hegemonía social preexistente.

Naturalmente un proyecto de debate social de este tipo vendría a reforzar la posición de autonomía relativa de los altos administradores, considerados como auténticos gestores políticos, pero situándola a la vez ante un doble circuito de control: el político-financiero que afectaría fundamentalmente a las disponibilidades de gasto público, es decir, de la renta social (imputable a la esfera central del Gobierno) y el propio control social deducido de las posibilidades efectivas de consenso con el tejido social organizado. Las categorías de transparencia y control, como principios inherentes al desarrollo de la democracia avanzada (65) asumirían así una

(62) Más que directamente de la esfera política. Una alta Administración que se despojaría en este caso de su aparente posición instrumental, subordinada a las directrices políticas emanadas de la esfera gubernamental, para adquirir una efectiva autonomía funcional o "creativa", cfr. G. FREDDI, art. cit., RISP. y M. BARZELAY, José M.^a O'KEAN. *Gestión pública estratégica...*, cit.

(63) Cfr. una interesante discusión sobre el tema, desde el punto de vista del posterior control judicial sobre la esfera pública en Martin SHAPIRO: *Who Guards the Guardians? Judicial Control of administration*, cit., en especial Cap. I.

(64) Como racionalidad emanada de un proceso de apertura discursiva intercomunicativa adecuado al contexto de las modernas sociedades complejas. Cfr. G. TEUBNER: "Substantive and reflexive elements in modern Law". *Law and society Review*, 17, 2, 1983, págs. 239-285; también G. TEUBNER (eds.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, 1986, Walter de GRUYTER y Antonio J. PORRAS NADALES "Problemas de configuración jurídica del Estado democrático avanzado". *Revista del CEC*, 8, 1991.

(65) Cfr. sobre el tema T. PROSER: "Democratization, Accountability and Institutional Design: Reflections on Public Law", en P. McAUSLAN, J.F. McELDOWNEY, *Law, Legitimacy and the Constitution*. Londres, 1985, Sweet & Maxwell.

proyección efectiva dentro de un marco de apertura hacia el ambiente social.

Así pues, en conclusión, cabría admitir que el concepto de Estado social y democrático de Derecho del artículo 1.º de nuestra Constitución se nos ofrecen como un marco abierto con capacidad para dar cabida a las transformaciones en los nexos de interacción entre esfera política, esfera burocrática y ambiente social, impuestos por la evolución histórica de las complejas democracias avanzadas. Estas pautas de evolución parecen conducir al reforzamiento de la autonomía funcional de una Administración despolitizada y dotada de cauces de apertura hacia el ambiente social, cuyas exigencias de adecuada formación y profesionalización se presentarían pues como una condición primordial para acceder a un grado mayor de eficacia en la acción política.