

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *Estudios sobre el Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007, 515 pp.

Javier García Fernández es un Catedrático de Derecho Constitucional de larga trayectoria. Pero con una particularidad: sus conocimientos y su docencia, su experiencia y su devoción han traspasado el umbral de la institución de enseñanza superior, para insertarse en la práctica política. Es destacable, en efecto, el tiempo que ha dedicado al servicio de distintos órganos de la Administración y del Estado, y la obra que hoy nos ofrece constituye, sin duda, la demostración del trabajo desarrollado por un académico en la esfera pública, para fortuna de cuantos estamos interesados en la dinámica de la actividad política. Vaya pues, por delante, nuestra felicitación al autor y nuestro agradecimiento.

«Estudios sobre el Gobierno» no es, importa subrayarlo inicialmente, un título escogido al azar para abordar el análisis del gobierno español. Refleja fielmente el contenido del libro, porque no estamos ante la redacción de un número breve de capítulos que presente de manera sistemática la exposición de la historia del gobierno, los problemas de su conceptualización, y prosiga con la descripción de su estructura, de su composición y de sus funciones, incluyendo las relaciones con los otros poderes, para finalizar con unas indicaciones más o menos extensas sobre la Administración Pública. Estamos, más bien, ante una recopilación

de artículos de distintos alcance y temática, cuyo referente común es ciertamente el Gobierno, y de cuya yuxtaposición se beneficia el producto final. Es decir que el conjunto resulta mejor que la lectura individualizada de cada una de las partes.

Quizá sean esos efectos sinérgicos los que el autor ha buscado al decidir prescindir del orden cronológico, para proceder como lo ha hecho, es decir, dividiendo la obra en siete partes de extensión variada, en las que ha incluido, en función de los temas objeto de estudio, trabajos aparecidos entre 1991 y 2007 en revistas especializadas y obras colectivas.

La primera parte constituye una extensa explicación del estatuto jurídico del Gobierno, es decir de las normas reguladoras del mismo, desde que entró en vigor la Constitución española de 1978; y aparece dividida en tres secciones, cada una de las cuales ha sido desarrollada siguiendo un esquema prácticamente idéntico, que cubre los siguientes aspectos: fuentes, posición institucional del Presidente del Gobierno, estatuto de los miembros del Gobierno, órganos de apoyo, atribuciones del Gobierno, reglas de funcionamiento y el Gobierno en funciones.

La división en secciones responde a la necesidad de dar un tratamiento adecuado a los sucesivos gobiernos elegidos en

España desde que está vigente la Constitución de 1978; es decir, los de la Unión de Centro Democrático, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, más las consideraciones dedicadas al primer Gobierno del Presidente Don José Luis Rodríguez Zapatero. A lo largo de sus páginas el autor pone de relieve todas las vicisitudes que han encontrado los responsables políticos de la gobernanza del país para encauzar mediante normas constitucionales la actuación de un gobierno moderno. El esfuerzo recayó fundamentalmente en los dirigentes del Partido Socialista Obrero Español, porque la frágil estructura de la UCD en los primeros años de re-instalación de la democracia no permitía afrontar una labor de esa índole. Es cierto, empero, que la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y la Ley 50/1997, del Gobierno, se aprobaron bajo el mandato del Partido Popular, pero ambas estaban prácticamente ultimadas cuando Aznar accedió a la Presidencia. Esta Ley venía a dar cumplimiento al mandato de los artículos 97 y 98 de la Constitución, cuya ejecución se había retrasado demasiados años, y a satisfacer la necesidad de racionalización en la organización y funcionamiento de una institución central del sistema parlamentario.

Después de esas dos leyes fundamentales, se han aprobado numerosas normas de rango legal y reglamentario que han venido a completar el *corpus* jurídico de los diferentes miembros y órganos gubernamentales y a atender exigencias puntuales propias del devenir político.

La segunda parte del libro que comentamos está dedicada al examen del tratamiento constitucional del Gobierno contenido en el Título IV de nuestra Constitución de 1978; y ello en sentido estricto, pues no pretende abarcar más que el núcleo de la entidad gubernamental y, de otra parte, deja a un lado aquellos artículos del citado Título —103 a 107

ambos inclusive—, relativos a la Administración Pública, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y al Consejo de Estado. Tampoco incluye el estudio de las relaciones del Gobierno con otros órganos constitucionales. Con todo, estamos, a mi juicio, desde la óptica de un constitucionalista, ante el capítulo y el tema más interesantes de toda la obra, y que ha sido objeto de mayor atención por la doctrina. Se trata, en efecto, de los preceptos que contemplan la formación, composición y cese del Gobierno, las funciones del mismo y del Presidente, del estatuto político y personal y la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno. Las conclusiones más destacables apuntan a la preeminencia del principio de canciller sobre los principios departamental y colegial, la delimitación de competencias garantizadas frente a las Cortes y a la Corona y la clara disociación respecto de la Administración Pública.

La organización del Gobierno es, si no la más minuciosa, una de las partes que más extensas —la tercera—, incluida en el texto. Consta de cuatro apartados que respectivamente versan: a) sobre los Decretos de la Presidencia de estructuración del Gobierno, la creación de las Vicepresidencias, los Departamentos ministeriales, el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia; y sobre las Instrucciones organizativas del Presidente del Gobierno; b) la organización ministerial en la LOFAGE, que cubre todos los órganos superiores y directivos de los Ministerios, desde los propios Ministros a los Subdirectores Generales, pasando por los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales; c) el Ministerio de las Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, que sustituye en cierto modo al anterior Ministerio de la Presidencia y asume funciones de coordinación intra y extra-gubernamental y de apoyo a la Presidencia

y a la Vicepresidencia del Gobierno; y, finalmente, d) la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Este último es, probablemente, el estudio mejor elaborado de los cuatro que integran la temática de la organización del gobierno y representa una demostración más del predominio del principio de canciller en el campo de la política legislativa.

Del funcionamiento del Gobierno se ocupan los cuatro capítulos posteriores, que forman la cuarta parte de la obra y que llevan los títulos siguientes: el funcionamiento del Gobierno en la Constitución, el funcionamiento y la acción del Gobierno en el título III de la Ley del Gobierno, la coordinación intra-gubernamental como principio de derecho constitucional del Gobierno y el Secretariado del Gobierno y la coordinación del trabajo gubernamental, con la inclusión de unas notas de derecho comparado y de derecho español. Esta parte de la obra es la más dilatada y contiene, excepcionalmente, una bibliografía adicional.

Más interesante es el trabajo sobre el control parlamentario del gobierno, de sus procedimientos y medios, que trata sobre todo de delimitar su naturaleza jurídica. Para ello, comienza por esbozar los antecedentes históricos en el derecho comparado y continuar luego con los modelos de control, el tema de la oposición parlamentaria y la tipología de los instrumentos de control. Como complemento, se añade una contribución muy original sobre el control parlamentario visto desde la perspectiva del Gobierno, que apenas ha suscitado el interés de los estudiosos y que se desarrolla aquí centrado en el caso español, que recibe los merecidos elogios del autor. Esta parte finaliza con un magnífico estudio relativo al control judicial de la acción del gobierno y de la Administración. Partiendo de la letra de los artículos 101, 103.1 y 106.1 de la Constitución española, Javier García Fernández analiza el control jurisdiccional, quienes y qué actos están so-

metidos a dicho control y la respuesta dada por la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a esas cuestiones.

La parte sexta recoge dos capítulos, «Principios jurídicos básicos de la LOFAGE» y Aspectos constitucionales de la contratación administrativa que son propiamente hablando dos temas de Derecho Administrativo, aunque abordados desde la perspectiva constitucional. Y la parte séptima, una breve contribución sobre el Gobierno y la administración consultiva, que es más bien una introducción general a la función consultiva y su labor en los modernos Estados sociales de Derecho.

De lo expuesto, resulta claro que la obra de Javier García Fernández representa una aportación interesante y necesaria para familiarizarse con los rasgos formales de la superestructura de la institución del gobierno en general y de los gobiernos españoles durante esta etapa democrático constitucional. Y utilizo la palabra super-estructura en su sentido más pleno porque, indudablemente, un conocimiento completo del gobierno, de cualquier gobierno, requiere prestar atención no sólo a los órganos y su regulación constitucional y legal, sino a los procesos que subyacen a su actuación, a los factores socio-económicos de su formación y funcionamiento y lógicamente a sus condicionantes políticos. La obra de Javier García Fernández no va a darnos, por ejemplo, respuesta a las preguntas que pueda plantearnos el tema de los fines del gobierno o el rol esencial de los partidos en el control del gobierno, o en la penetración en las autoridades administrativas independientes. Tampoco va a ayudarnos a explicar el *indirizzo* político ni los alineamientos internacionales, muchas veces abiertamente contradictorios con la propia ideología, que asumen determinados gobiernos. Ni el recurso frecuente a los decretos y a los decretos-leyes, ni la marginación del debate parla-

mentario sobre temas de interés nacional. En este sentido, se echa de menos en España una obra que aborde críticamente esos y otros temas, y que, de esa manera, complemente los Estudios del Profesor García Fernández cuya lectura recomendamos.

* * *

ABSTRACT: *Estudios sobre el gobierno.*

RESUMEN: *Studies about Government.*

KEY WORDS: *Government. Statu. Organization. Powers.*

PALABRAS CLAVE: *Gobierno. Estatuto Jurídico. Organización y Funcionamiento. Competencias.*

SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ
Profesor de Derecho Constitucional
UNED