

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: *Regulación jurídica y acción política del gobierno en España*, Madrid: CEPC, 2020.

Julián Marías advertía en su obra *La estructura social* que «los elementos reales de la sociedad no son «cosas» estáticas, sino presiones, pretensiones, insistencias y resistencias, con las cuales se realiza la «consistencia» de la unidad social» (1955, 34), una consistencia que la obra del profesor García Fernández tiene y traza a través del análisis riguroso de la regulación jurídica y la acción política del Gobierno de España.

El Gobierno como órgano de dirección política con funciones ejecutivas es quizá el órgano constitucional más desconocido en el Derecho constitucional español pero gracias a este trabajo, el profesor García, con acierto y tenacidad, logra sacarlo del letargo, dotándolo de un merecido protagonismo que nunca debió conferir.

Sin duda, su escasa atención en el Derecho histórico y las vagas e imprecisas alusiones que de él se hacen en algunos vigentes textos constitucionales de países de nuestro entorno, nos dan una idea de la posición que tradicionalmente ha ocupado frente al Parlamento. Es probable que en nada haya favorecido la equívocidad del término Gobierno o incluso la retención regia del poder ejecutivo, pero pese a todo, su estudio e interés ha conseguido abrirse paso. Solo cabía esperar.

Como indica el propio autor, el Gobierno siendo a la vez el motor y el conductor del vehículo que nos permite desplazarnos y adentrarnos por la procelosa historia de España de los últimos siglos, además, nos aventura y prepara para los tiempos venideros.

La obra, dividida en siete partes y un total de treinta y cinco capítulos, permite recomponer y analizar muchos hechos políticos descritos con detalle que acompañan y dotan de sentido a la configuración

jurídica del Gobierno y a algunas de sus crisis instrumentales persistentes.

El extenso libro proporciona enfoques, perspectivas y sistematizaciones que traslucen lecturas y reflexiones de largo alcance que el autor nos ofrece, por ejemplo, en forma de enriquecedoras referencias bibliográficas al final del capítulo veintiuno, de la cita de autores no ampliamente conocidos como Sfez, Hintze, Timisit, Nawiasky o Gurvitch, o de la utilización de la taxonomía diseñada por Bobbio para examinar la regulación jurídica entre el Gobierno y el Parlamento.

Sin duda, la *Regulación jurídica y acción política del Gobierno en España* constituye, por méritos propios, una obra de referencia en la materia.

En la primera parte, la evolución normativa del Gobierno, el autor realiza un estudio de la evolución orgánica del Gobierno a partir del 29 de diciembre de 1978, empleando una sistematización basada en nueve factores. Este enfoque diacrónico le permite sentar unas bases jurídico-políticas para más tarde abordar la organización del interés público en el Estado social y lo hace, a mi juicio, desde el convencimiento de que el orden solo es estático en el plano de los conceptos y que la realidad es mucho más rica y compleja. De ahí que, si el Gobierno sirve al interés general a través de cauces procedimentales, no mediante los contenidos concretos de sus decisiones políticas, la Administración Pública deba ser concebida como un ente que, dentro del Estado, está obligado a servir el interés general y, a través de éste, al interés público.

En la segunda parte aborda el examen del Gobierno en nuestra actual Constitución. Si como señalaba Burdeau «la

historia solo nos interesa aquí en la medida en que nos permite comprender lo que de ella ha nacido» (*El Estado*, 1975, 28), el tercer y quinto capítulo resultan de imprescindible lectura. Una lectura que debe completarse con aquellos aspectos o materias del Título IV que el autor percibe que deben reformarse. No son muchos pues entiende que deben apreciarse también los aciertos, y el modelo de Gobierno constitucionalmente establecido se acomoda muy bien a la forma parlamentaria de gobierno fundada en el principio de canciller o de dirección presidencial. No obstante, merece la pena atender a su propuesta de modificación del artículo 99 de la Constitución que el propio autor desarrolla con mayor precisión en el sexto capítulo.

La tercera parte, la organización del Gobierno, es quizá la que refleje, en su análisis, un mayor nivel de detalle y de conocimiento por la propia trayectoria profesional del autor. Buena prueba de ello es, sin duda, el capítulo décimo donde el profesor García realiza unas interesantes reflexiones sobre la composición y la organización del Gobierno en el proyecto de ley de 1995.

A juicio del autor, la estructura del Gobierno, con su relevante importancia en los procesos políticos (pues denota la capacidad de dirección política ante la sociedad y ante el Parlamento a la vez que muestra la fuerza para dominar el aparato administrativo del Estado), constitucionalmente ha respondido a un modelo ideal de mayoría parlamentaria absoluta y de Presidente-líder del partido. Esta circunstancia es advertida por el profesor García, pues considera que mientras estas condiciones se dieron en España entre 1982 y 1993, no hubo problemas, pero en su ausencia, la organización gubernamental respondería a «(...) un deseo de más difícil consecución y en todo caso sometido a variables políticas

de más difícil formalización normativa. Después de todo, cuando las variables políticas se encuentran ante la puerta normativa cerrada, acaban entrando por las ventanas no jurídicas». Además, en el capítulo octavo, nos previene de las trascendentales consecuencias de la posible reforma del artículo 1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y en el onceavo nos describe los órganos de la acción administrativa del Estado previstos en la LOFAGE fijando, en contraste o diálogo con la Ley del Gobierno, la línea divisoria con lo político-gubernamental que también realizan, o al menos coadyudan, estos mismos órganos regulados en la LOFAGE.

Por último señalar dentro de esta tercera parte, dos capítulos que estimo especialmente relevantes por el perfil profesional del autor, son los relativos a la organización de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Un modelo que no se inicia con una disposición organizativa sino con un Decreto de Personal (Real Decreto 1563/1977, de 4 de julio), una circunstancia que, de manera más o menos implícita, determina un modelo de organización centralizada en un Ministerio vinculado a la Presidencia del Gobierno. Es a partir del Real Decreto 126/1980, de 18 de enero, cuando el autor analiza su evolución siendo la estructura orgánica introducida en 1996 la que atribuyó toda la gestión de segundo nivel a una sola Dirección General que en la actualidad, y en virtud del RD 375/2020, no se separa sustancialmente de ese modelo.

En la cuarta parte se examina el funcionamiento del Gobierno comenzando por su estudio en el ámbito del propio texto constitucional (que no contiene excesivas reglas sobre su funcionamiento) aludiendo a las reglas explícitas e implícitas que contiene y haciendo referencia a los escasos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta materia. También

se analiza el Título III de la Ley del Gobierno y en concreto, los artículos 17 y siguientes que, con un contenido escueto, conforman un texto legal útil y moderadamente innovador.

Gozan de un gran interés por su evidente actualidad los capítulos relativos a los presupuestos jurídicos de los gobiernos de coalición en el ordenamiento español, gobernabilidad y sistema electoral y la gobernabilidad de un Gobierno en minoría. Mención a parte es el capítulo relativo a la naturaleza jurídica y las atribuciones del Gobierno en funciones en el que se analiza el artículo 101.2 de la Constitución. Al tratarse de un Gobierno sin «programa político» y sin relación fiduciaria con el Congreso (pues ha cesado como consecuencia de la celebración de elecciones generales) el autor plantea los límites (constitucionales) a su acción. En este sentido, resulta recomendable ponerlo en conexión con el capítulo treinta del mismo texto. También cabe destacar el capítulo en el que se tratan los fundamentos histórico-dogmáticos de la iniciativa legislativa del Gobierno.

En la quinta parte de la obra, el control parlamentario y judicial sobre el Gobierno, se atiende a la naturaleza jurídica del control parlamentario y a sus instrumentos a partir del análisis comparativo de los modelos contemporáneos y de la propia evolución del modelo español. La moción de censura, a juicio del autor, tiene una funcionalidad política que reside en impedir que los partidos de tendencias opuestas se pongan de acuerdo para censurar al Presidente del Gobierno. Ahora bien, como él mismo afirma «si aceptamos la distinción entre control-sanción y control-información, distinción asumida por muchos constitucionalistas, podemos llegar a la conclusión de que un instrumento diseñado en principio para el control-sanción (sancionar al Gobierno destituyendo a

su Presidente) se ha transformado en un instrumento de control-información, destinado a transmitir a la opinión pública la valoración del Gobierno, sin más efectos. Lo cual tiene como consecuencia que en España no existe una moción de censura efectiva». De ahí que propugne la reforma del artículo 113 de la Constitución.

También trata en esta parte el control jurisdiccional del Gobierno, examinando su alcance y prestando especial atención a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La sexta parte, al tratar la Administración y el Gobierno, el profesor García pone de relieve los problemas relativos a la formalización de contratos de bienes y servicios, a la gestión presupuestaria, etc., que tienen su origen en la LOFAGE (Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997) que fue derogada y sustituida por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015, acentuando aún más los rasgos obstruccionistas, privatizadores y corporativos de la LOFAGE. La limitación de las facultades normativas contractuales, presupuestarias y de selección de directivos del Gobierno merecería una profunda revisión en la línea con lo indicado por este autor, especialmente para que hacer efectiva la facultad otorgada al Gobierno en el artículo 97 de la Constitución.

En la última parte, la séptima, analiza el Gobierno y la función consultiva a través del recorrido histórico de las funciones consultivas en el Estado democrático. Francia e Italia, como referentes, dibujan un diseño inicial que el autor complementa con las experiencias norteamericana y británica que nos hacen percibir que: «el gobernante moderno, como el Príncipe absolutista, busca asesorarse sobre la oportunidad política de su acción y cuanto más se consolida el Estado de Derecho, con sus

consecuencias sobre una Administración objetiva que actúa con criterios de legalidad, más necesario se hace el órgano político que aconseje al gobernante en la ejecución y diseño del programa de Gobierno, que le ayude en su relación con el partido, con el Parlamento (y dentro de éste con el Grupo o Grupos parlamentarios de la mayoría) y con la sociedad, especialmente con la prensa y con la circunscripción electoral».

Podría pensarse que el autor centra sus esfuerzos únicamente en el estudio de los Consejos de Estado pero la complejidad técnica para encajar los bienes y servicios a las demandas actuales de los ciudadanos en el Estado representativo le hacen percibir la necesidad de examinar los distintos órganos *staff and line*, de coordinación y de diálogo social. Asegurar el predominio del Estado de Derecho, no desvincular al gobernante con el mundo de los intereses políticos, contribuir a diseñar, programar y transmitir a la Administración activa las decisiones políticas que se ejecutan con medios administrativos y establecer comunicación regular entre el Gobierno y la representación de intereses sociales, económicos y culturales, son necesidades vigentes en todo Estado social y democrático de Derecho que deben ser cubiertas por órganos consultivos.

Como se puede observar nada queda fuera del análisis de una voluntad reguladora que el autor sabe precisar y tratar con esmero.

Para concluir quisiera mencionar que Maquiavelo en su obra más célebre, *El príncipe*, comenzaba con una palabras que, a mi juicio, constituiría un buen epílogo de estas breves líneas y del sentir evocador del autor y de su obra: «Deseando yo, pues, ofrecer una prueba de mi adhesión y respetuosa obediencia, he encontrado que la alhaja de más valor, y tal vez la única que poseo, es el conocimiento de lo que han hecho los grandes hombres; conocimiento que he adquirido con una larga experiencia de la política moderna, y una lectura continua de la que seguían los antiguos. De todo esto, meditado y examinado con detención escrupulosa, he formado un pequeño volumen, que os envío, pues, aunque creo que mi obra es indigna de tamaño honor, sin embargo, confío en que será acogida con benevolencia, considerando que no puedo ofrecer mayor regalo que el conocimiento instantáneo de lo que tantos años y peligros me ha costado aprender».

LEYRE BURGUERA AMEAVE
*Profesora Contratada Doctora de Derecho
 Constitucional. UNED*