

Javier García Fernández

El Gobierno en acción

Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental

[Colección: Cuadernos y Debates núm. 57, Madrid, 1995, 240 págs.]

1. La magnitud de las transformaciones registradas en el Estado constitucional contemporáneo no se ha visto acompañada —con razonable sincronía, ni aquí ni en otros países de nuestra cultura jurídica— de una aportación paralela a su comprensión y exégesis por parte de los teóricos del Estado y de las Constituciones. Los enfoques dominantes han seguido obedeciendo, en sustantiva medida, a las enseñanzas heredadas de los clásicos; sobre todo, obviamente, en el seguimiento obligado a las instituciones básicas de la ordenación estatal, tal y como quedaron delineadas en la teoría constitucional moderna. Sin embargo, es ya un lugar común advertir la falta de correspondencia de que en la actualidad adolece tal ideación histórica respecto de la multiplicidad (y de la elasticidad) de las estructuras orgánicas por las que se expresa el Estado.

Tal es, manifiestamente, el caso del Poder Judicial, *«posiblemente el*

peor conocido de entre cuantos vertebran el Estado» (J. F. López Aguilar: *La Justicia y sus problemas en la Constitución*, 1996). Pero también, inevitablemente, en su relativa medida, del Parlamento y del Gobierno. Las apariencias indicaban hasta hace poco tiempo que, en particular, el Gobierno continuaba erigiéndose como el órgano del Estado que con menor dureza había acusado recibo de las mutaciones vividas por la realidad estatal. Básicamente persistía una identificación intuitiva entre el *«órgano gobierno»* y el aparato estatal: aquél sería, si se quiere, el poder público por excelencia, al tiempo que *«estar contra el poder»* sería, con preferencia a cualquier otra cosa, *«actuar contra el Gobierno»*. Conforme a esta percepción, cabe decir que el primer objetivo de la emergente doctrina constitucional española (así, en las aportaciones de los profesores Lucas Murillo, De Otto, López Guerra, Díez-Picazo o Bar Cendón, entre otras de valía, todas ellas firmadas entre 1981 y

1988) estribó en diseccionar las diferentes acepciones con las que el vocablo «gobierno» aparecería recibido en la Constitución: *forma* de (y/o) *régimen* político; *estructura* orgánica directora del aparato del Estado y de la Administración, y *órgano* constitucional a la que la Constitución encomienda algunas funciones específicas (art. 97 CE).

El órgano constitucional Gobierno aparece de este modo concebido como virtual director de la política del Estado, ejecutor de las leyes, titular de la potestad de desarrollo reglamentario de éstas (constitucionalmente originaria, aunque jerárquicamente subordinada a la normativa revestida con rango o fuerza de ley). Y esta dimensión orgánica de la institución de referencia ha cubierto más que sobradamente las inquietudes e interrogantes suscitadas en la órbita del pensamiento constitucional. Al menos hasta no hace mucho. Porque, como anticipábamos, poco a poco, de manera creciente, el Gobierno y sus problemas han venido reclamando un espacio propio también en el proteico plano de la dogmática constitucional contemporánea, aquélla que, ciertamente, más preocupación exhibe por adecuar su instrumental crítico y conceptual a la realidad de las cosas de cuyo examen se trata.

El trabajo que recensionamos, del profesor Javier García Fernández, catedrático de Derecho Constitu-

cional en la Universidad de Alicante, es, desde esta perspectiva, reflejo de esa *madurez objetiva* de la ciencia constitucional española, en progresivo acompasamiento (y por ende perfeccionamiento) a su *madurez objetiva*.

2. En efecto, Javier García Fernández ha abordado en esta obra una cuestión ciertamente clásica (la lectura, actualizada, de algunas especiales dimensiones de la función de gobierno) armado, por así decirlo, con dos antorchas cuya luz combinada nos llevan a algunas conclusiones provechosamente novedosas: de un lado, la comprensión del Gobierno con un *criterio material* (qué es lo que nos define la «acción de gobierno», como hilo conductor que lleva a lo que, en el título, decide denominar «Gobierno en acción»); de otro, la *perspectiva dinámica* de dicha acción como expresión de una institución jurídica que es, como pocas, un cuerpo vivo que cobra perfil al moverse, al actuar en el sistema. Consciente de que la óptica orgánica no nos da completa cuenta del fenómeno «Gobierno», ni en nuestra concreta experiencia ni tampoco en la de los ordenamientos de nuestro entorno, J. García Fernández decide acometer el estudio de esta importante pieza de nuestro sistema constitucional desde lo que la ciencia jurídica anglosajona ha dado en llamar el *método* de la *Law in Action*. No se ha tratado,

(así, por ejemplo, en la STS de 8 de junio, de su Sala III) y el TC (véanse sus SSTC 45 y 196/90, y 220/91) hayan por así decirlo, «convalidado» la incontrovertible existencia y persistencia del *acto político* como *acto constitucional* que, por su naturaleza, resultará *insusceptible de fiscalización en sede jurisdiccional*. Siendo así, lo capital será no tanto contender acerca de la mayor o menor «juridicidad» del acto de naturaleza política, sino contribuir, con construcciones doctrinales adecuadas, a dibujar con precisión los trazos de sus paredes maestras: los elementos no reglados de la decisión discrecional (en sus múltiples vertientes: política, técnica y de planificación); la incoación de los «actos negociales» del Gobierno (M. A. Aparicio) y, en definitiva, la orientación y el momento del acto de libre iniciativa. Y ello sencillamente porque ésta es, como *política*, una cuestión que no ha nacido para ser pacífica —sino, en rigor, lo contrario—, en modo que la progresiva (y deseablemente perfecta) corrección teórica del enfoque flaqueará siempre a la hora de delimitar el elenco de sus traducciones prácticas. O, con otras palabras, de las concretas experiencias de lo *político* en el acto de *Gobierno*.

6. Con todo, es en el último capítulo donde mayor rendimiento prueba alcanzar el esfuerzo del profesor García Fernández por revestir esa

«acción» distintiva del Gobierno de una teorización que resulte, al mismo tiempo que sería, lo suficientemente flexible y adaptativa como para asimilar y explicar solventemente los datos de la realidad. Se trata de la imbricación entre los mimbres que enhebran el enfoque *material y dinámico* adoptado para examinar dicha acción y los datos objetivos que nos permitan hablar del sujeto de esa acción. En cierto modo se intenta integrar lo novedoso del prisma de estudio seguido por el investigador en una revisitación a la dimensión más clásica del órgano constitucional Gobierno: la *dimensión subjetiva*, la del estudio de Gobierno como *sujeto de Derecho público*.

Aún cuando, en lo general, los problemas aquí comprometidos no habían suscitado en principio ni «gruesas perplejidades», ni, correlativamente, grandes fascinaciones, las expectativas abiertas con ocasión del anuncio, por parte del Gobierno socialista a mediados de la pasada V Legislatura (1993-1996), de la remisión a las Cortes Generales (para su tramitación como Proyectos de Ley) de un paquete normativo en el que se comprenderían una futura Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y una Ley del Gobierno —lo que finalmente sólo tuvo lugar a finales de 1995, demasiado tarde por tanto como para que

podieran ver culminada su tramitación antes del propio final anticipado de la Legislatura—, avivó notablemente el interés doctrinal por apuntalar de nuevo, a la luz de los supuestos constitucionales concernidos, tal dimensión «subjetiva». En ese esfuerzo se embarcó un notable grupo de especialistas, convocados al efecto por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en una serie de seminarios que tuvieron lugar en la Universidad Carlos III de Madrid y cuyos resultados aparecen hoy publicados bajo la dirección del profesor L. Parejo (Ed. BOE, 1996). De modo que, aprovechando las enseñanzas y reflexiones del poso de trabajos precedentes (tal y como García Fernández se preocupa en subrayar en el prefacio a su obra), comienza aquí por repasar el debate sobre la estructura del Gobierno: esto es, sobre la integración en la estructura del Gobierno del Presidente del mismo, del (los) vicepresidente(s), en su caso, de los ministros y *demás miembros que determine la Ley* (cuestión ésta de enjundia, toda vez que entrañaría la puerta abierta por la cual los Secretarios del Estado podrían, de conformidad con ciertos posicionamientos doctrinales, formar parte del Gobierno si así lo quisiera la Ley, pero que plantea por su parte el interrogante de hasta dónde podría, razonablemente, el legislador integrar «segundos» o «terceros escalos-

nes» dentro de la estructura jurídico-formal del Gobierno). Al tiempo, se somete a examen la integración en el Gobierno de los órganos colegiados (muy señaladamente del Consejo de Ministros) a los que la Constitución o las leyes infraconstitucionales hayan querido abrir espacio como expresión de aquél. En éste, como se sabe, un problema que hincra raíces en la redacción literal del artículo 98 de la Constitución, e, indirectamente, en su incardinación ambiental en una historia constitucional densa en este punto, y en la que Gobierno y Consejo de Ministros habían solido recibir un trato identificativo, haciendo de ellos institutos prácticamente sinónimos y, por tanto, indistinguibles.

Con la Constitución de 1978 se abre la posibilidad de que uno y otro adquieran traducciones jurídico-políticas diferenciadas —bien que, en la realidad, ni Gobierno ni Consejo de Ministros hayan recibido hasta ahora un tratamiento normativo infraconstitucional adecuado—. Si en su dimensión *parlamentaria* (su vinculación a las Cortes a través de la relación fiduciaria), el órgano constitucional Gobierno fue con seguridad el primero en merecer ampliamente la atención de la doctrina (en la que se prodigaron en breve títulos monográficos que conservan hoy todo su valor), cabe afirmar que, en lo que hace a su propia dimensión *interna*, el Gobierno apa-

pues, de regresar sobre el Gobierno en su dimensión estática (órgano del Estado). Tampoco en la funcional (despiece de las competencias distintivas que la CE ha atribuido al Gobierno), sino más bien desde la teorización globalizadora y sintética de las significaciones y manifestaciones efectivas del Gobierno, esto es, de la «acción de gobierno» en el Derecho español.

3. Éste es, esencialmente, el eje y el enfoque que recorre la totalidad de la construcción teórica de Javier García Fernández. El punto de partida es, inevitablemente, histórico. El primer reto consiste en rastrear en qué medida, con qué pauta y conforme a qué, gradualidad la emergencia del órgano Gobierno le ha permitido trascender al poder ejecutivo su delimitación conceptual primigenia, para ir mucho más allá, recibir constitucionalmente funciones normativas autónomas y erigirse en titular de una potestad genérica de dirección política de la Administración del Estado, así como de orientación, impulso e iniciativa de planificación y encauzamiento de las actividades predicables de esta estructura compleja que conocemos como sector público estatal. Siendo claro que no basta con aludir, con trazo grueso, a la constatación de este proceso, García Fernández procede de analizar las claves de lo que denomina «protohistoria del concepto de Gobierno» a lo largo de sus principa-

les jalones históricos, y, muy particularmente, de la «configuración histórico-dogmática de la acción de gobierno» (los casos y las doctrinas de Francia y Alemania), aportación ésta crucial para resolver el liminar «problema epistemológico».

4. Desde esta valoración, el capítulo más rico, quizás el más sobresaliente, es el que se refiere al desmenzamiento del concepto de la «acción de Gobierno» en el ordenamiento español. A la respuesta afirmativa al interrogante nuclear (*¿Existe la acción de Gobierno?*), anuda García Fernández un desglose de esa acción con los siguientes apoyos: se trata de una *actividad materialmente compleja, de naturaleza finalista, atribuida a los órganos que tienen constitucionalmente, reservada la competencia para ejercer la programación, dirección y ejecución de la política del Estado, ejercitada con carácter libre (esto es, obedeciendo a impulsos autónomos y no reglados en cuanto a su oportunidad, fundados en juicios de valor) a través de un proceso sujeto a una progresiva formalización jurídica.*

Pues bien, es en este capítulo donde cobra toda su importancia la construcción doctrinal de la «reserva de gobierno»: la delimitación del ámbito objetivo de actuación de este órgano constitucional que, por serlo, queda materialmente vedado a los

restantes órganos constitucionales del Estado. La *reserva de gobierno* pasa a ser, en efecto, un problema capital en aquellos ordenamientos en los que las protestas de la estructura orgánica que expresa la tradicional función ejecutiva dejan de aparecer definidas en virtud del reconocimiento de una institución político-administrativa cuya delimitación adquiere un perfil eminentemente *residual*, sino, distintamente, en virtud del reconocimiento de unas atribuciones directivas y decisionales de proyección general, en disposición de incidir autónomamente en la innovación normativa y en la determinación de las posiciones subjetivas de los ciudadanos y de los grupos en los que éstos se integran, dentro de los márgenes de maniobra delineados por la Constitución. Es éste, ello no obstante, un problema que va mucho más allá de lo aquí apenas apuntado, y que no afecta solamente al órgano constitucional Gobierno, sino a la totalidad del Estado constitucional de Derecho, a su funcionamiento y, por ende, a su *legitimación funcional o de ejercicio*. Y afecta también, junto al «órgano», a la función de gobierno en todos los distintos niveles de responsabilidad político-administrativa en los que su titularidad responde al principio democrático, por vía representativa, y está sujeta por tanto a controles de naturaleza *política*.

5. Problema asimismo expresivo de la actualidad permanente de este esfuerzo conceptual es el que orbita en torno al llamado *acto político*, cuestión que recibe en esta monografía un apartado específico. Cierto es, naturalmente, que los actos políticos han recibido largamente —desde la reactualización que sobre el tema impuso la novedad de la Constitución normativa y garantista (especialmente a la luz de sus artículos 9.1, 9.3, 24, 97, 103 y 106)— un tratamiento segmentario, diseminado a través de incursiones parcelarias, aún cuando, en muchos casos, lúcidas y sugerentes (así, en los trabajos de M. A. Aparicio, A. Porras Nadales, L. Ortega, M. Sánchez Morón o L. Parejo, por señalar sólo algunos). Pero innegable es también que sólo ahora, después de transcurridos casi cuarenta años desde que el concepto legal fuese recibido en sus términos al redactar el art. 2.c) de la todavía vigente Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa (1956), comienza el acto político a ser objeto de estudios que con densidad monográfica (hay tesis doctorales en curso) aborden la adecuación de los planteamientos dominantes en la mayoría doctrina administrativa a la lectura más actual y doctrinalmente solvente del orden constitucional.

A la luz de los dictados de la Constitución, no ha habido dificultad para que la jurisprudencia del TS

«primera», toda vez que continúa pendiente de remisión al Congreso y ulterior tramitación el Proyecto de Ley que el Gobierno popular ha comprometido impulsar como parte del programa para la VI Legislatura), aparece igualmente innegable que esta peculiar dimensión subjetiva del problema de la comprensión del Gobierno venía reclamando un marco conceptuador renovado.

10. Ese evidencia ser —valga como conclusión— el designio del trabajo del profesor García Fernández. A la vista del anuncio de un paquete normativo ampliamente incidente en la órbita del Gobierno (Ley de la Administración General y Periférica del Estado, Ley del Gobierno, Estatuto de la Función Pública y Estatuto de las Empresas Públicas y el Sector Público Estatal, conjunto de medidas éstas por otra parte coincidentes en extenso con las que figuraron en el programa socialista en la pasada Legislatura), no es difícil aventurar un reverdecimiento en la tratadística de este punto por los iuspublicistas.

Contribuirían a ese efecto factores de diverso orden: a) De un lado, la superación de una primera fase en la generación de una ciencia constitucional española. Es manifiesto que ésta se ha desenvuelto, como todas, jalonando etapas. Y aunque parece incontestable que se ha alcanzado en tiempo más que razonable un espec-

tacular nivel, en lo que se refiere a la diversificación de objetos y a la calidad de los tratamientos y resultados desprendidos, no lo es menos que muchos de los desafíos persistentes o las insuficiencias sólo podían ser afrontadas previa toma de conciencia de las posibilidades abiertas por la «crisis de crecimiento» del conocimiento constitucional mismo. Baste, para comprobarlo, con reparar en el énfasis y el prolongado predominio que la dimensión dogmática (derechos fundamentales, garantías institucionales, métodos hermenéuticos e instituciones procesales) han ejercido al hilo de la hegemonía *tópica* de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional y de una actitud seguidista (seguramente inevitable) por parte de la doctrina; b) De otro lado, el regreso a algunos grandes *thèmes* clásicos, ahora desde perspectivas parcialmente innovadoras y de vocación constructiva. Desde esta segunda vertiente, la recuperación del gobierno (un «clásico» donde los haya) desde la óptica impuesta por sus aspectos materiales y su comprensión dinámica (la formalización jurídica de la acción de Gobierno) viene a ejemplificar la corriente aquí expresada; c) De un tercer lado, el muy tardío (tanto que aún no ha visto el BOE) acometimiento del reto de una regulación infraconstitucional actual de un órgano que no ha sido objeto de «desarrollo legal»; d) En fin, en último término, cabría considerar

también la influencia de episodios de la más estricta actualidad político-institucional (dicho de otra manera, el «clima de crispación» que pareció dominar hasta hace poco la escena, con la inestimable ayuda de esforzados cirineos) a la hora de explicar porqué acuñaciones dogmáticas (la «reserva de Gobierno»), histórico-institucionales (la «responsabilidad penal de los miembros del Gobierno») o, incluso, procesales (la regla del aforamiento) han venido a llamar la atención de la doctrina sólo casi veinte años después de haber entrado en vigor nuestra Constitución. Porque, efectivamente, los secretos oficiales, los conflictos de jurisdicción, la justiciabilidad (ante la Audiencia Nacional o ante cualquier otro órgano competente para instruir o enjuiciar casos que traigan causa de actuaciones de órganos por los que se expresa el Gobierno) de actos ejecutivos directa o indirectamente incidentes en el disfrute de derechos fundamentales de terceros... han contribuido de consumo —sólo desde y a partir de fechas todavía muy recientes— a esta suerte de extemporáneo «lanzamiento al estrellato doctrinal» tanto del *órgano Gobierno* cuanto del *Gobierno-en-acción* y de las categorías orbitantes en su entorno, y muy particularmente de la del acto político constitucionalmente legítimo.

Tal y como señalábamos, diversas aportaciones parciales habían efectuado «paseos» sobre algunos de

estos puntos en los últimos tiempos. Ese ha sido, permítaseme la insistencia, el caso de los controles (especialmente el judicial) sobre la discrecionalidad de las Administraciones, así como del control de constitucionalidad de la legislación delegada (con nuevas «revisitaciones» del Decreto legislativo *ultra vires*: así, I. Gutiérrez, 1994) y de juridicidad de la potestad reglamentaria (con nuevas «revisitaciones» del Reglamento independiente: así, F. Caamaño, 1993). Sumamente valiosos como resultan en sus ámbitos, estos análisis integran contribuciones fragmentarias a la tarea colectiva de apuntalar la posición constitucional del Gobierno. En el contexto aquí referido, la monografía comentada cuenta en su haber el valor de haber intentado ensamblar en su globalidad y en su heterogeneidad las perspectivas *tópicas* o problemáticas de aquél, ofreciendo a su través una lectura sistémica y unitaria de los elementos nucleadores de su vertiente material, u objetual, en movimiento: la *acción del Gobierno* nos habla de una institución jurídico-constitucional que se hace reconocible en sus rasgos distintivos precisamente *en acción*. No, por tanto, como algo separado o disociable de la «vida real» del instituto de referencia, sino que se presta a examen y comprensión adecuada en la medida en que ejerce sus funciones específicas dando «señales de vida». Sirviendo a la reconducción

recía retratado en la Constitución de forma insatisfactoria. El énfasis prioritario desde el que el constituyente acometía al Gobierno estribó, patentemente, en asentar la conexión institucional entre éste y el circuito democrático de la representación, por el que tanto la solución monárquica (en lo relativo a la Jefatura del Estado, determinada en gran medida por su puesta en conexión por el parlamentarismo mismo) cuanto la prefiguración de las funciones de un Consejo de Ministros presidido por un *Premier* altamente reforzado (por una amplia batería de mecanismos imbricados entre sí, a los que no eran ajenas las incertidumbres suscitadas por el sistema de partidos entonces todavía incipientes y estructuralmente débil) quedaban condicionadas como opciones y constitucionales clave.

7. Una vez hecho esto, la intensa «racionalización» (Mirkine-Guetzevitch) y «estructuración interna» (J. L. Parodi) de la forma de gobierno de tipo parlamentario pasaban a brillar con tal luz propia que la predeterminación constitucional de un modelo de estructuración interna del propio órgano Gobierno quedó desplazada en tal modo en el índice de preocupaciones de nuestros constituyente que apenas se ha escrito al respecto algo que no traiga causa, en mucho mayor medida que a la atención a este específico aspecto de la cuestión,

de la afirmación de un (virtualmente *hispanizado*) «principio de cancillerato» (*KanzlerPrinzip*) que debe más su perfil al mecanismo instituido para el establecimiento (investidura) y para la disolución (cuestión de confianza y moción de censura) de la relación parlamentaria esencial que a una decantación constitucional autónoma sobre el soporte subjetivo de la acción de Gobierno. No sorprende, por lo tanto, que la proyección jurídico-administrativa de algunos de los componentes funcionales de esa acción (la dirección política en su relación con la carga de confianza de la Cámara; o la frontera entre política y administración en la función de gobierno; o la siempre discutida caracterización jurídica de los órganos de apoyo al Gobierno; o la composición heteróclita de la función de dirección de la «defensa del Estado») continúen necesitando un desarrollo legal que de una vez se acompase con el intenso «entrenamiento» o «formateo» intelectual que ha anticipado la doctrina (así, por ejemplo en los trabajos de J. L. P. Francesch, o J. Calvo Gómez, entre otros).

8. Es probable, en consecuencia, que sea en este último capítulo donde se concentre la médula de las enseñanzas doctrinales cimentadas en las revisiones teóricas hilvanadas en los anteriores. Se trata aquí, en última instancia, de desglosar la *función de gobierno* a lo largo de las

distintas claves teóricas en que ha quedado examinada la *acción del Gobierno*. Y propone para ello un esquema teórico digno de atención: a) Primero, las actuaciones caracterizadas por su libertad de iniciación, de opciones materiales y de formas (entre las que considera incluidas la función de «dirección de la política interior» y la «dirección de la política exterior»); b) En segundo término, las acciones revestidas de libertad de iniciación y de opciones materiales, pero no de formas (entre las que comprende la dirección de la Administración y la defensa del Estado, en las vertientes «ordinaria» —militar y civil» y «extraordinaria» de ésta, ex artículo 116 CE); c) En tercer lugar, las acciones caracterizadas por la libertad de iniciación, pero no de opciones materiales ni de formas (ámbito éste en el que integra la función ejecutiva *stricto sensu* entendida, y la potestad reglamentaria, abordando aquí el problema, bien que liminarmente, del Reglamento independiente).

9. Con este triple marco en mente, el profesor García Fernández se apresta finalmente al empeño de examinar el problema de la imputación de funciones y/o actuaciones (de *acción de Gobierno*, en suma) en el ordenamiento. El punto de arranque para la reflexión es el interrogante formulado en el encabezamiento del capítulo: «¿Es el Gobierno sujeto de

la acción de Gobierno?» Para concluir —es oportuno anticiparlo aquí— en una respuesta negativa: el Gobierno aparece en la Constitución como una organización compleja, integrada por una multiplicidad de órganos en su interior, a los que el ordenamiento (la Norma Fundamental y las disposiciones normativas que la desarrollan) instituye como titulares subjetivos de potestades concretas.

Ahora bien, si tales potestades concretas expresan —en sus respectivos niveles político-administrativos y siempre «conforme a la Ley y al Derecho»—, la voluntad del Gobierno, no son éstas potestades, empero, que la Constitución haya atribuido al sujeto constitucional «Gobierno». Son, más rigurosamente, potestades que el orden constitucional ha querido atribuir a alguna de las acepciones orgánicas por las cuales aquél actúa y se expresa. Dicho con las palabras de J. García Fernández: «El Gobierno sólo actúa a través de sus órganos internos, sean unipersonales (Presidente, Vicepresidentes, Ministros), sean colegiados (Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno)». De modo que, si bien es cierto que cumple al legislador agotar las posibilidades orgánicas instituíbles a la luz de los supuestos de la Constitución (aspecto éste sobre el cual no sólo no ha sido dicha aún la «última palabra» sino tampoco la

—y en su caso, al tratamiento o incluso a la resolución— de los problemas colectivos para cuya atención fue concebido, cabalmente, con un poder de iniciativa, capacidad de respuesta y libertad de actuación genuinos y revestidos de especial dinamicidad.

Se apunta, en definitiva, a enriquecer la más completa comprensión de la «vida constitucional» del Gobierno. Independientemente de las cuestiones planteadas por la continuidad de la relación parlamentaria y su correlativa dimensión como sujeto pasivo de dicho control; independientemente, asimismo, de la debatida noción de la responsabilidad política derivada de dicha conexión esencial, y necesitada siempre de sucesivos ajustes o «afi-

namientos» conceptuales, y sin perjuicio de ello, la promoción dinámica del interés general y la dirección política y defensa del Estado cuentan, desde este trabajo del profesor García Fernández, con un instrumento analítico y una radiografía altamente provechosas para los estudiosos de la realidad estatal y de su fundamentación constitucional, desde la innovadora búsqueda de un patrón para la localización de lo que de distintivo hay en la *acción de gobernar*, y de los *sujetos* que expresan la voluntad del Gobierno... sin aparecer nunca, en cambio, al menos en nuestro derecho constitucional positivo, como *sujeto/Gobierno*.

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR

