

# Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION. II. SOBRE LA «FORMA DE GOBIERNO» DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: VOCACION PARLAMENTARIA Y REALIDAD INDEFINIDA. III. COMPOSICION DE LOS EJECUTIVOS AUTONOMICOS Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS. PERSPECTIVA ESTRUCTURAL DE LA PRIMACIA DEL PRESIDENTE. IV. FUNCIONES DE LOS EJECUTIVOS AUTONOMICOS. PERSPECTIVA FUNCIONAL DE LA PRIMACIA DEL PRESIDENTE. CONCLUSION. NOTA BIBLIOGRAFICA.

## I. INTRODUCCION

Todos los análisis jurídico-políticos de la estructura institucional de las Comunidades Autónomas comienzan, sin excepciones de relieve, por la proclamación solemne de dos principios axiomáticos: primero, el estricto *mimetismo* entre dicha estructura (más en general, la organización política y administrativa de los entes autonómicos) y el esquema constitucionalmente establecido para el Estado; y segundo, en estrecha relación con el anterior, la *similitud*, homogeneidad o, si se prefiere, identidad, de los diferentes sistemas territoriales entre sí. Partiendo, cómo no, de la verdad sustancial que encierra tan unánime doctrina, conviene, no obstante, reflexionar brevemente sobre cada uno de dichos «axiomas».

Es muy cierto, *prima facie*, que la división de poderes en el ámbito de las Comunidades Autónomas supone una recepción acrítica de los modelos organizativos tradicionales, sin pretensión alguna de origina-

lidad. Pero también es lógico admitir que no sería justo exigir a los Estatutos la invención de nuevas fórmulas jurídicas, aunque este curioso reproche parece adivinarse en algún sector de nuestra literatura iuspublicista, ávida de suscitar debates apasionados y de encontrar fecundos ámbitos de discusión en los que poner de manifiesto su alta calidad técnica y su innegable *pathos* constitucional. En todo caso, hay buenos motivos para lamentar la oportunidad perdida por el poder constituyente, y por el propio poder «estatuyente» (1); porque, sin duda, una cierta dosis de imaginación política podría haber evitado la recaída en prácticas viciosas o en fórmulas superadas por su manifiesta inadecuación a la realidad social (2). Pero, una vez más, las leyes inexorables de la «política pura», en el sentido de Bertrand de Jouvenel, han impuesto sus eternas e ineludibles condiciones (3): no existen «soluciones», en el rigor científico del término, sino, acaso, compromisos o acuerdos, imperfectos en cuanto al fondo, pero que, desde el punto de vista de los medios, pueden ser elevados al nivel de los mecanismos útiles y eficaces gracias a la técnica jurídica.

Todo ello determina, en definitiva, una actitud intelectualmente modesta y consciente de sus límites a la hora de examinar los problemas jurídicos que plantean los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, porque la propia complejidad de la materia requiere un esfuerzo serio y exigente (aunque sólo sea para seguir, con un mínimo de garantía, la evolución de las fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales) y no ofrece, en cambio, perspectiva alguna de resultados espectaculares, ni de grandes hallazgos para la ciencia del Derecho público. Nuestro trabajo tiene, por tanto, una pretensión muy definida: resaltar las principales cuestiones que conlleva el inevitable proceso de acomodación de los modelos clásicos a los problemas peculiares de los entes autonómicos; proceso exigido por la feliz resistencia de toda estructura jurídico-política a permitir su inserción en esquemas puramente «académicos» (4). Por ello mismo, sin negar la utilidad del Derecho

(1) La expresión «poder estatuyente» en J. LEGUINA VILLA, «Las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1980, p. 773.

(2) Las Comunidades Autónomas, escribe M. A. GARCÍA HERRERA, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, p. 65, «nacen, hasta cierto punto, sin los condicionantes de herencias maledadas, sin la presión que significan las prácticas viciadas o los privilegios tácitos. Por el contrario, hay un amplio margen debido a la posibilidad de aprestar técnicas y mecanismos que faciliten la funcionalidad autonómica y propicien el acercamiento al pueblo y la sensibilidad de los poderes públicos hacia los problemas pendientes».

(3) Cf. Bertrand de JOUVENEL, «Teoría pura de la política», trad. esp. *Revista de Occidente*, Madrid, 1965, especialmente Caps. V y VI.

(4) Como escribe M. GARCÍA PELAYO, «Derecho Constitucional Comparado», *Revista de Occidente*, Madrid, 8.ª ed., 1967, pp. 119 y ss., toda Constitución es una estructura jurídica individual, porque «el Estado es un individuo histórico al que le son inherentes las notas de singularidad y de peculiaridad», de modo que «la realidad de cada Estado concreto escapa a un

comparado y sus «tipos ideales» weberianos, conviene aclarar desde el principio que no es fácil construir categorías válidas para los diecisiete ordenamientos autónomos a los que ha de hacer frente nuestra doctrina y que, en suma, dentro de un esquema aparentemente geométrico y uniforme (al menos, homogéneo, para no emplear adjetivos que susciten rechazos emotivos en materia tan delicada), hay todavía un lugar para la flexibilidad. En fin, es digna de mención, en éste como en otros ámbitos, la certera observación de Benjamín CONSTANT: «sólo hay verdad en los matices».

Volviendo al principio: la aparente reproducción en el marco de las Comunidades Autónomas del esquema institucional del Estado proporciona, en todo caso, una guía segura para un primer *approach* (como dirían los anglófilos) a nuestro objeto; en palabras de SANTAMARÍA PASTOR, la remisión constitucional a los Estatutos para regular la estructura autónoma «ha sido cumplimentada... de una forma cuyo rasgo más saliente es la de un puntilloso mimetismo respecto del modelo estatal», hasta el punto de establecer «una regulación de los órganos de gobierno literalmente calcada» de la establecida por la Constitución (5).

El segundo de los lugares comunes antes referidos es el carácter homogéneo de la forma de gobierno de todas las Comunidades Autónomas, cuyo modelo configura el artículo 152.1 de la Constitución, a pesar de que dicho precepto fue concebido en exclusiva para las Comunidades que accedieron a su autogobierno por la vía del artículo 151, la más compleja y la menos transitada de todas las opciones ofrecidas al efecto por la norma fundamental. En realidad (y sin perjuicio de los matices que, como dijimos, causan desasosiego a los partidarios de estructuras uniformes), una vez promulgados todos, o casi todos, los Estatutos de autonomía, ha perdido actualidad la polémica sobre la aplicabilidad de aquel precepto constitucional a las Comunidades llamadas, más entonces que ahora, de régimen ordinario. Ha perdido actua-

---

concepto genérico y, por tanto, la Constitución, que es una estructura parcial de este individuo histórico, ha de tener en sí misma el carácter de singularidad, tanto más cuanto que está haciéndose constantemente a sí misma». Es ocioso recordar que, a nuestros efectos, las expresiones Estado y Constitución deben sustituirse por «Comunidad Autónoma» y «Estatuto de autonomía».

(5) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1084 y ss. En el mismo sentido, sostiene J. RODRÍGUEZ ZAPATA, Comentario al artículo 152, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, tomo XI, EDERSA, Madrid, 1988, p. 377, que los Estatutos no han agotado las (a su juicio) muy amplias posibilidades que ofrece el artículo 152.1 de la Constitución, «procediendo a una regulación muy parecida, y claramente inspirada en el modelo del Gobierno de la Nación». De «modelo estructural que reproduce exactamente el del Estado mismo» hablan E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1979, vol. I, p. 311 y, en concreto, señalan que el Consejo de Gobierno juega «el mismo papel» que, según el artículo 97 del texto fundamental, corresponde al Gobierno del Estado en relación con éste.

lidad, cierto, pero no necesariamente interés: y ello no sólo por la incómoda existencia del «casi» (léase, Ceuta y Melilla), sino también por la muy poderosa razón de que los Estatutos, aunque a veces se olvida esta evidencia cuanto no se trata de ampliar competencias, no son irreformables y, en definitiva, el régimen institucional vigente no encadena indefinidamente a la posteridad, aunque es claro que nada hace prever por ahora su modificación.

Recordemos los términos del asunto. El artículo 152.1 de la Constitución establece, aunque sólo lo impone directamente a los Estatutos aprobados por el procedimiento previsto en el artículo anterior, que la «organización institucional autonómica» se basará en una Asamblea Legislativa, en un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y en un Presidente, cuya elección, nombramiento y funciones se regulan mínimamente, añadiendo que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea. Observa MUÑOZ MACHADO que la interpretación generalizada de este precepto ha derivado en una curiosa paradoja: que los poderes de organización de las Comunidades de «autonomía máxima» están más limitados o condicionados constitucionalmente que los de las Comunidades «de segundo grado», que podrían haber optado (al amparo, entre otros, de los arts. 147.2d) y 148.1.1 de la Constitución) por ese mismo modelo o por otro distinto (6). Resultado éste ciertamente singular e incluso ilógico, porque es bien conocido que el discreto silencio del constituyente pretendía otra finalidad muy distinta: dejar entreabierto el cauce jurídico para, en su caso, haber privado a la gran mayoría de las Comunidades de un órgano parlamentario propio, cuando no para desnaturalizar sin más su condición de genuinos entes políticos. Sin olvidar, desde la perspectiva inversa, otro objetivo muy concreto: limitar los eventuales efectos disfuncionales del «pacto estatutario» implícito en el procedimiento prevenido por el artículo 151 de la Constitución, que convertía a dichos Estatutos en producto de un concierto de voluntades que las Cámaras en Pleno podían rechazar, pero no alterar (7).

No fue ésta, por fortuna, la vía política elegida; y así, la práctica (que pudo haber sido otra muy distinta) parece dar la razón a quienes interpretan el artículo 152.1 «en clave de» principio de homogeneidad; lo que significa, en esencia, sostener que dicho precepto se impone a

---

(6) V. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984, vol. II, p. 25. La interpretación referida parece a este autor estar basada «en fundamentos constitucionales que no son fácilmente contestables». En sentido análogo, entre otros, R. ENTRENA CUESTA, «Comentario al artículo 147», en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 1590 y ss.

(7) Sobre esta cuestión, v. J. SOLÉ TURA, «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación Provincial, Barcelona, 1985, pp. 294 y ss.

todas las Comunidades Autónomas, con la consecuencia subsiguiente de que todas ellas son jurídicamente iguales, aunque pueda haber, entre unas y otras, diferencias cuantitativas en función del nivel de competencias asumido (8). Esta construcción, aunque jurídicamente coherente y favorecida por los hechos (o sea, no «falsada», que dirían algunos sesudos traductores de Karl Popper, poco aficionados a la buena gramática), no parece suficiente, creo, para alterar el tenor literal del texto constitucional. El cual, aun contra la voluntad del constituyente —o, mejor, por razones al margen de su voluntad— consagra un amplio abanico de posibilidades para aquellas Comunidades que sólo necesitan invocar su genérica potestad de autogobierno y pueden prescindir, en su caso, del artículo 152.1. Todo lo cual lleva a poner en duda que este precepto configure una auténtica «garantía constitucional» en beneficio de instituciones que son *per se* de naturaleza contingente y respecto de las cuales una primera decisión política sobre su existencia no produce una congelación jurídica intemporal. Lo que sí parece admisible, en cambio, es que el artículo reiteradamente citado operó y, en su caso, volvería a operar, como un límite a la libertad de autoorganización de *todas* las Comunidades, ninguna de las cuales podrá optar en el futuro, por ejemplo, por establecer una «seudojefatura» de Estado, un régimen de asamblea con ejecutivo acéfalo que actúe simplemente a modo de «comité» o un Parlamento bicameral (9). Sin olvidar que existen, al menos, dos referencias indirectas en la jurisprudencia constitucional que avalan, en cierto modo, los argumentos expuestos: por una parte, cuando el Tribunal pone en relación literal el artículo 152.1 con «aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151», aunque, insisto, sin plantear el tema que nos ocupa, totalmente ajeno al caso litigioso; por otra, cuando determina, en un contexto también distinto del nuestro, que no puede otorgarse a la expresión instituciones de autogobierno un «alcance mayor» que el derivado del artículo 152.1 y de los propios Estatutos (esto es, Asamblea, Consejo de Gobierno, Presidente) (10).

---

(8) La argumentación anterior en J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, pp. 371 y ss. Vendría así el artículo 152 a jugar, en cierto modo, el mismo papel del artículo 28.1 de la Ley Fundamental de Bonn.

(9) Como escribe J. LEGUINA VILLA, *op. cit.*, p. 774, el silencio de la Constitución sobre las Comunidades del artículo 143 «no es sinónimo de prohibición, sino más bien de libertad organizativa, ejercitable en función del nivel de autogobierno propugnado por cada Comunidad desde un comienzo o en sucesivas reformas de los Estatutos, con el solo límite de las líneas básicas establecidas por el citado artículo 152».

(10) Las sentencias en cuestión que, vuelvo a repetir, no atañen directamente al problema planteado en el texto, son la STC 75/1985, de 21 de junio, y la célebre STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el proyecto de LOAPA.

Más tarde volveremos, parcialmente, sobre estas cuestiones. Conviene ahora poner de manifiesto, para una mejor delimitación del tema, que vamos a examinar, en sus aspectos orgánicos y funcionales, al Presidente y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, esto es, al Poder Ejecutivo *stricto sensu* de las mismas, sin extendernos en lo relativo a las Administraciones autonómicas, ni tampoco, salvo en cuanto afecta al estudio de la forma de gobierno de las Comunidades, a las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo correspondiente. Por lo demás, es sabido que, tradicionalmente, la regulación constitucional del Gobierno ha sido breve y dispersa y, sobre todo, centrada más bien en sus relaciones *ad extra* que en su propia estructura y funcionamiento y, menos todavía, en sus funciones. Lo anterior es perfectamente válido para la vigente Constitución española, y es también clásico entre nosotros que el Gobierno haya carecido de una normativa propia: el Ejecutivo estatal sigue regulado exclusivamente por algunos artículos de la Constitución y, en la dudosa medida en que conserve vigencia, al menos en su integridad, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, así como, más en su apariencia que en su esencia, por la Ley 10/1983, de organización de la Administración Central del Estado (11). Las causas históricas y las consecuencias prácticas de este repliegue normativo del Poder Ejecutivo son bien conocidas, y no es ésta la sede apropiada para entrar en su consideración; en todo caso, y a nuestros limitados efectos, baste señalar que los esfuerzos por identificar una función de gobierno, con las notas esenciales de «actuación originaria, propia y de carácter directivo», a la que «cabe calificar de política en cuanto creadora o innovadora», son perfectamente válidos para el ámbito de las Comunidades Autónomas, plenamente insertas, como no podía ser de otro modo, en el proceso de racionalización del Gobierno que acompaña al fenómeno manifiesto del liderazgo político del Ejecutivo en los sistemas constitucionales de nuestro siglo (12).

---

(11) No prosperaron, en su día, ciertos intentos por establecer un régimen nuevo y más completo. Me refiero al conocido proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la función pública, cuya remisión a las Cortes Generales se acordó por el Consejo de Ministros el 28 de septiembre de 1979. Véase el texto en BOCCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 109-1, de 5 de febrero de 1980. Otros hipotéticos proyectos, más recientes, no han llegado nunca a ver la luz de forma oficial.

(12) Véase, en general, L. LÓPEZ GUERRA, «La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988, pp. 17 y ss., de donde proceden los adjetivos que empleamos en el texto para caracterizar la función gubernamental. Asimismo, en la doctrina española, I. DE OTTO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, pp. 171 y ss. y, entre otros: L. SÁNCHEZ AGESTA, «Poder Ejecutivo y división de poderes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, pp. 9 y ss., y «El gobierno y la función de Gobierno en la Constitución española de 1978», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Palma de Mallorca, núm. 7, 1984, pp. 95 y ss.; A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, y del mismo autor, «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España:

En cuanto afecta a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, la proverbial parquedad del texto constitucional no se compensa, como hubiera sido en cierto modo lógico, por una regulación estatutaria amplia y definitoria. Muy al contrario, ésta se limita, a veces, a cumplir formalmente lo prescrito, como contenido mínimo de la «norma institucional básica» de cada Comunidad, por el artículo 147.2 c) de la Constitución; todo ello, sin duda, como resultado de una concepción «constitucional» del Estatuto y del deseo de evitar polémicas de ámbito y tono domésticos en el debate parlamentario de las respectivas Leyes Orgánicas. Resulta de lo anterior que buena parte de la actividad legislativa inicial de los Parlamentos autonómicos ha comenzado su despliegue por una regulación precisa de sus instituciones de autogobierno y, en concreto, del Gobierno y de la Administración autonómica, al amparo de la competencia que para ello les atribuyen todos los Estatutos, de acuerdo con el artículo 148.1.1 del texto fundamental (13).

De aquí surge un complejo régimen jurídico en materia de regulación de la Presidencia y del Gobierno de las Comunidades Autónomas que, como se dijo, exige de la doctrina con pretensiones globales o comparatistas (como es, por obligación, nuestro caso) una tarea no siempre grata ni sencilla de puesta al día de las disposiciones vigentes en cada Comunidad. Procurando sintetizar al máximo, el cuadro normativo queda configurado, a partir de los artículos 147.2 c), 148.1.1 y 152.1 de la Constitución, del siguiente modo (14):

— *País Vasco*: artículos 29 a 33 del Estatuto (LO 3/1979), Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre organización del Gobierno, y Ley 32/1983, de 20 de diciembre, de incompatibilidades para el ejercicio de funciones públicas en la Comunidad Autónoma.

— *Cataluña*: artículos 36 a 39 del Estatuto (LO 4/1979) y Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (conocida, en recuerdo de su antecedente republicano, como «Estatuto interior»), modificada por

---

una aproximación analítica», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía*, cit., pp. 13 y ss., y A. PORRAS NADALES, «La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado posconstitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, 1987. En el mismo sentido, casi todas las obras generales sobre Derecho constitucional español.

(13) Recuérdese que, de acuerdo con la STC 35/1982, de 14 de junio, las instituciones de autogobierno «son primordialmente las que el mismo Estatuto crea... pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario». A su vez, la STC 89/1984, de 28 de septiembre, admite que no hay reserva estatutaria absoluta frente a las leyes autónomas en lo que atañe a la organización institucional, cuyo desarrollo mediante Ley no se entiende contrario al artículo 147.2.c) de la Constitución.

(14) Creo haber tenido en cuenta todas las leyes dictadas antes del 31 de diciembre de 1988; en todo caso, para una imprescindible labor de actualización, puede consultarse (además, claro está, de la correspondiente publicación oficial) el *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*, editado por las Cortes Generales.

Ley 11/1983, de 27 de junio, y por la importante Ley 8/1985, de 24 de mayo, que permite al Presidente la disolución discrecional del Parlamento.

— *Galicia*: artículos 15 a 19 del Estatuto (LO 1/1981) y Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente, reformada por la importante Ley 11/1988, de 20 de octubre, que introduce también, entre otras, la novedad de permitir al Presidente la disolución de la Cámara.

— *Andalucía*: artículos 34 a 42 del Estatuto (LO 6/1981) y Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

— *Asturias*: artículos 32 a 35 del Estatuto (LO 7/1981); Ley 9/1983, de 12 de diciembre, por la que se convalida, modificándola parcialmente, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias; Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y el Consejo de Gobierno (cuyo art. 39 se halla pendiente de una cuestión de inconstitucionalidad) y Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado, así como la Ley 1/1985, de 4 de junio, sobre régimen de publicaciones de normas y publicidad de disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado.

— *Cantabria*: artículos 16 a 21 del Estatuto (LO 8/1981); Ley 3/1984, de 26 de abril, del régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, modificada parcialmente por Ley 8/1987, de 2 de diciembre, y Ley 5/1984, de 18 de octubre, de incompatibilidades de altos cargos. Por Ley 2/1989, de 20 de marzo, se modifica el artículo 37 de la Ley 3/1984.

— *La Rioja*: artículos 22 a 24 del Estatuto (LO 3/1982) y Ley 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

— *Murcia*: artículos 31 a 33 del Estatuto (LO 4/1982); Ley 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, que sólo conserva en vigor su título VI; y Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, algunos de cuyos preceptos (los arts. 7.1. b), inciso final del 14.1, 57.2 y disposición adicional primera) han sido impugnados por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional.

— *Comunidad Valenciana*: artículos 15 a 20 del Estatuto (LO 5/1982) y Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano, parcialmente modificada por Ley 6/1987, de 23 de septiembre.

— *Aragón*: artículos 21 a 27 del Estatuto (LO 8/1982); Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política



de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón, y Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— *Castilla-La Mancha*: artículos 13 a 18 del Estatuto (LO 9/1982); Ley 2/1984, de 28 de marzo, sobre el ejercicio de funciones e incompatibilidades de los altos cargos del Ejecutivo regional, y Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

— *Canarias*: artículos 14 a 21 del Estatuto (LO 10/1982); Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias.

— *Navarra*: artículos 23 a 30 de la Ley de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral (LO 13/1982) y Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral.

— *Extremadura*: artículos 33 a 42 del Estatuto (LO 1/1983); Ley 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, y Ley 5/1985, de 3 de junio, de incompatibilidades de miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración.

— *Islas Baleares*: artículos 31 a 36 del Estatuto (LO 2/1983) y Ley 5/1984, de 24 de octubre, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma.

— *Madrid*: artículos 17 a 24 del Estatuto (LO 3/1983); Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, parcialmente modificada por la Ley 16/1984, de 20 de diciembre, y por la Ley 6/1989, de 6 de abril, y Ley 7/1984, de 14 de marzo, de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración.

— *Castilla y León*: artículos 15 a 18 del Estatuto (LO 4/1983) y Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración, parcialmente modificada por Ley 2/1985, de 7 de junio, y por Ley 15/1988, de 5 de julio. El texto refundido de la Ley de Gobierno y Administración ha sido aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio.

Concluida tan prolija enumeración, resulta fácil admitir la dificultad que conlleva un análisis global de una materia que parece prestarse más a los estudios individualizados, puesto que, como se dijo, todo ordenamiento constituye una realidad singular que no se deja encajar sin resistencia en esquemas generales. Por lo demás, manejar simultáneamente una docena y media de sistemas normativos (el estatal y los diecisiete autonómicos) no es ejercicio frecuente, ni siquiera entre los

cultivadores del Derecho comparado, que no suelen tener en cuenta más allá de cuatro o cinco modelos bien conocidos y acreditados. Sirvan, en fin, estas excusas no pedidas para justificar el enfoque general del estudio que emprendemos en los apartados siguientes, donde los preceptos autonómicos que se citan tienen un simple carácter ejemplificativo y donde, en realidad, cada cual debe buscar aquellas observaciones que puedan ser útiles y eficaces para el ordenamiento que, por razones profesionales o territoriales, deba interpretar y aplicar en cada caso.

## II. SOBRE LA «FORMA DE GOBIERNO» DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: VOCACION PARLAMENTARIA Y REALIDAD INDEFINIDA

A juzgar por las reiteradas críticas que la doctrina dirige a la expresión «forma de gobierno», no parece que este añejo concepto jurídico-político goce de la misma protección que los «delitos contra la forma de gobierno» regulados en los artículos 163 y 164 del vigente Código Penal, cuyo tipo básico consiste en ejecutar actos directamente encaminados a sustituir por otro el Gobierno de la Nación, a cambiar ilegalmente la organización del Estado o a despojar en todo o en parte al Jefe del Estado de sus prerrogativas y facultades. Muchos autores hubieran sufrido las consecuencias de tan ilegítima extensión analógica, cuyo hipotético bien jurídico protegido sería el concepto científico «forma de gobierno» y no su contenido material que, por cierto, en cuanto habla de la «organización del Estado», bien podría ser aplicado a conductas referidas a las Comunidades Autónomas. Es ya tópico, en efecto, sostener que la expresión mencionada carece de utilidad concreta, a causa, sobre todo, de su elevado grado de *politicità* (15). Y es notorio, asimismo, que esta imprecisión para expresar con rigor jurídico enunciados puramente fácticos se manifiesta de forma concluyente en el contemporáneo Estado de partidos, en la medida en que éstos, al acceder a la condición indiscutida de protagonistas en el proceso de formación de la voluntad del Gobierno y del Parlamento, socavan los cimientos de la teoría constitucional edificada sobre la primacía de una sociedad (teóricamente) homogénea respecto de un Estado (artificialmente) neutral; realidad, desde luego, muy diferente al Estado de la sociedad postindustrial, mucho más próximo, guste o no reconocerlo, al mundo medieval de las franquicias y los privilegios.

(15) La idea de *politicità* en M. COTTA, «Governi», en la obra colectiva *Manuale di scienza della politica*, Bolonia, tomo II, 1986, p. 351; de «debilidad endémica» del concepto habla M. A. GARCÍA HERRERA, «Consideraciones...», cit., p. 63.

En definitiva, la secuencia clásica sobre «formas» políticas, de Estado y de gobierno, tributaria del esquema intelectual del idealismo alemán, ha entrado en crisis por hipertrofia, como reconoce, con sincera y legítima inquietud, la gran mayoría de la doctrina. Este fenómeno, común al Derecho público europeo, ofrece entre nosotros especial intensidad; y ello porque quienes podían jactarse, antes de la Constitución, de manejar ideas claras y precisas en tan fluida materia, encuentran hoy día dificultades insuperables para insertar sus categorías *a priori* en la dicción del artículo 1.3 de la norma fundamental, donde se califica a la monarquía parlamentaria de «forma política del Estado», empleando tal denominación, de acuerdo con Aragón Reyes, de manera «inusual, ambigua y contradictoria (16)». Si se añade a lo dicho que la naturaleza anfibológica del término «gobierno» vence, cuando hablamos de «forma de gobierno», hacia la expresión de un significado amplio e inespecífico, de algún modo equivalente al *government* inglés, parece lógico concluir que los autores harían bien en enterrar para siempre a tan impertinente y desagradecido concepto, digno de ser enviado, como dice Morstein Marx del mandato representativo, al museo de piezas venerables de la arqueología constitucional.

Pero el hilo argumental quiebra cuando es puesto en conexión con la realidad de los hechos. Porque la fobia generalizada contra la noción «forma de gobierno» no impide que sea comúnmente preferida sobre sus eventuales alternativas («sistema político», «régimen político», «tipo de gobierno», entre otras) a las que aventaja todavía en respetabilidad jurídica, por su grado inferior de contaminación derivada de adherencias sociológicas o politológicas (17).

Es preciso, en todo caso, examinar el problema de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas a partir de una dosis notable de escepticismo, siendo conscientes de su interés relativo o, acaso, retórico, y con la certeza de que se trata de una noción instrumental que nos permite, al menos, otorgar un rótulo inteligible al epígrafe destinado al estudio de las relaciones interorgánicas en el seno de una estructura institucional o, de forma más sencilla, al juego de las relaciones, influencias e interferencias mutuas entre Gobierno y Parlamento,

---

(16) Entre otras cosas, según el propio M. ARAGÓN, «La monarquía parlamentaria (Comentario al art. 1.3 de la Constitución)», en *La Constitución española de 1978*, cit., pp. 413, 435 y otras, porque la monarquía sólo puede ser forma de Estado cuando es absoluta y no, como ocurre entre nosotros, cuando «triunfa el principio democrático sin renunciar a la simbología del principio monárquico».

(17) Algún autor, más dispuesto a admitir la presencia del «derecho vivido» en la teoría constitucional, prefiere hablar, coherentemente con su postura, de «sistema de gobierno»; en este sentido, F. J. GARCÍA ROCA, «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, p. 183. En general, v. P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. II, pp. 210 y ss.

en el marco de las Comunidades Autónomas, único que ahora nos atañe (18). El resultado práctico de esta tarea, ya bien desarrollada por la doctrina, será probablemente mucho más valioso que las más sutiles especulaciones abstractas, que sólo hacen las delicias de los habitantes del «paraíso de conceptos» que denunciara IHERING en su batalla contra los pandectistas.

Resta por recordar, aunque el poder judicial carece de la capacidad de *indirizzo* exigible a quienes acceden al protagonismo en la teoría de las formas de gobierno, que las Comunidades Autónomas no disponen de jueces y tribunales propios, si bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, participan en el proceso de formación de los Tribunales Superiores de Justicia, que la Constitución menciona en el artículo 152.1 sin conseguir que nadie se haya llamado a engaño sobre su naturaleza (19). Pero es prudente anticipar que la jurisprudencia de los Tribunales Superiores puede ser significativa, a medio plazo, de la concepción (tal vez no uniforme) de la forma de gobierno en cada Comunidad Autónoma, como ya lo ha sido alguna sentencia reciente de ciertas Audiencias Territoriales —no muy afortunada, creo— que refleja la resurrección de la vieja teoría del acto político, al hilo precisamente de las relaciones entre Gobiernos y Parlamentos autonómicos.

Como es fácil suponer, la *communis opinio* sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas parte del carácter sustancialmente análogo de todos los ordenamientos autonómicos, o mejor —por emplear términos de uso generalizado desde el famoso informe de la Comisión de expertos— de la existencia de «cotas mínimas de homogeneidad» entre todos ellos (20).

Un repaso a la amplia literatura sobre la materia permite constatar, sin perjuicio de ciertos matices, que dicha homogeneidad viene referida a las pautas de la forma de gobierno parlamentaria. Espiguemos algunas opiniones relevantes: el sistema de relaciones entre los poderes de las Comunidades es «típicamente» parlamentario (SANTAMARÍA PASTOR); «responde a las características» del parlamentarismo (BASSOLS COMA); goza de «inequívocos rasgos parlamentarios» (TRUJILLO); ofrece una «notable similitud» con este régimen (PUNSET); «parece claro»,

(18) Sobre el carácter «relacional» de la forma de gobierno, cf. el conocido trabajo de L. ELIA, «Governo (forme di)», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, pp. 641 y ss. En sentido similar al que reflejamos en el texto, véase A. SAIZ ARNAIZ, *La forma de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca*, IVAP, Oñate, 1988, pp. 17 y ss.

(19) La STC 25/1981, de 14 de julio, deja muy claro que la relación de los órganos judiciales con las Comunidades Autónomas es puramente territorial y no orgánica y la STC 38/1982, de 22 de junio, insiste en que el Tribunal Superior es, incluso a efectos de protocolo, un órgano del Estado.

(20) Véase el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (CEC, mayo de 1981), publicado por la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, p. 22.

a la luz de las previsiones constitucionales, que es una forma parlamentaria (ARGULLOL MURGADAS); «estamos ante diecisiete sistemas de gobierno parlamentario... con un fondo inequívoco común» (EMBED IRUJO); «no parece dejar lugar a dudas» en cuanto a su naturaleza (SAIZ ARNAIZ) o «no arroja dudas» sobre la misma (GARCÍA ROCA); en fin, resumiendo con MUÑOZ MACHADO, del artículo 152.1 «se deduce con relativa claridad que la forma de gobierno establecida para las Comunidades Autónomas se corresponde con el tipo parlamentario» y los Estatutos y leyes autonómicas correspondientes «han profundizado» en esta característica (21). A mayor abundamiento, la STC 16/1984, de 6 de febrero, sin entrar en demasiadas disquisiciones, da por sentado que la norma examinada (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) se configura como una «variante del sistema parlamentario nacional», y habla poco más adelante de «parlamentarismo racionalizado».

Es verdad, no obstante, que la polifacética morfología del parlamentarismo y algunas excepciones singulares en aspectos fundamentales conducen a bastantes autores a sentirse incómodos en la ubicación conceptual que libremente han elegido. Me refiero, por ejemplo, a quienes reconocen el difícil encaje en los esquemas clásicos de aquellas Comunidades Autónomas que no admiten la facultad presidencial de disolver el Parlamento o de las que permiten plantear cuestiones de confianza sobre proyectos de ley o de las muchas que, dada la escasa duración de los períodos ordinarios de sesiones, reflejan lo que ha llamado EMBED un «parlamentarismo intermitente»; más todavía, se ponen en cuestión los sistemas de designación automática del Presidente de la Comunidad ante la imposibilidad de lograr la confianza de la Cámara, que desconocen un elemento natural de esta forma de gobierno, a saber, la existencia de vínculo fiduciario entre los dos órganos fundamentales de dirección política (22). En todo caso, insisto, es mayoritaria la tendencia hasta aquí referida, que podría sintetizarse —asu-

---

(21) Las referencias bibliográficas son: J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, p. 1089; M. BASOLS COMA, «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejos de Gobierno», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984, p. 102; G. TRUJILLO, «Comentario al artículo 152», en *Constitución Española. Edición comentada*, CEC, Madrid, 1979, p. 323; R. PUNSET, «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, p. 91; E. ARGULLOL MURGADAS, «Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, 1983, p. 48; A. EMBED IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 49; A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, p. 30; F. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, p. 187, y S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 25.

(22) Expresan sus dudas, en uno u otro ámbito de los mencionados, J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, pp. 383 y ss.; A. EMBED IRUJO, *op. cit.*, p. 55 y, para el parlamentarismo «intermitente», pp. 62 y ss., y C. VIVER PI SUNYER, «La figura jurídica del Presidente a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1980, en general.

miendo toda la responsabilidad por las eventuales discrepancias de los implicados— en la afirmación de que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas responde al régimen parlamentario de carácter democrático, racionalizado y «frenado» (en el sentido, bien conocido, de KARL LÖEWENSTEIN).

Pero no han faltado quienes, tal vez demasiado expuestos a la influencia de la doctrina italiana, han seguido la tendencia expresada por VANDELLI (antes de haber sido aprobados la mayoría de los Estatutos) sobre la posibilidad de fórmulas mixtas entre el sistema asambleario y el parlamentario, y hay, pues, autores que hablan de «tendencia» a la forma de gobierno de Asamblea o al menos admiten, como RODRÍGUEZ ZAPATA, que «las formas asamblearias del parlamentarismo, caracterizadas por encontrarse el Gobierno ante el Parlamento en una situación de subordinación casi jerárquica, son permisibles dentro de los límites de la homogeneidad (23)».

La mayoría excluye, desde luego, la eventualidad de un Gobierno presidencialista, al menos en estado puro (elección popular del Presidente, ausencia de relación de confianza, inexistencia de ejecutivo colegiado). Pero no falta quien cree entrever, por unas u otras razones, la presencia de elementos afines al régimen presidencial: en concreto, GARCÍA HERRERA entiende, para el caso peculiar del País Vasco y por la metamorfosis —a su juicio— operada por la Ley 7/1981 respecto de las previsiones estatutarias, que es posible hablar de una «República presidencial», aunque en el marco de un «parlamentarismo multipartidista», por la unión en la misma persona del liderazgo gubernamental, partidista y popular; y, por su parte, SOLÉ TURA opina expresamente, frente a la marea contraria, que nos hallamos en presencia de un «régimen semipresidencial», según la expresión acuñada por DUVERGER, caracterizado por el predominio del Presidente, la disminución del papel del Parlamento, la disminución de los controles interorgánicos, el aumento de las tendencias plebiscitarias y, en fin, la rigidez creciente de los mecanismos parlamentarios (24).

Comprenderá el lector que no es tarea sencilla ofrecer nuevas y brillantes fórmulas que vengan a fertilizar un campo tan trillado y, por supuesto, que sólo el optimismo incorregible heredado del espíritu ilus-

(23) Véase L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 224 y ss. La cita de J. RODRÍGUEZ ZAPATA, en *op. cit.*, p. 384, si bien este autor se apunta más bien a la tendencia mayoritaria, que tampoco es, desde luego, contradictoria con un cierto reconocimiento de la posibilidad del régimen de Asamblea, posibilidad al menos latente en el artículo 152 de la Constitución, de acuerdo, entre otros, con G. TRUJILLO, *op. cit.*, p. 323. Decididamente a favor de la forma de gobierno de Asamblea, A. PARAMIO, «En torno a las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas», en *Gobierno y Administración...*, cit., II, pp. 1365 y ss.

(24) V. M. A. GARCÍA HERRERA, «Consideraciones...», cit. pp. 84 y ss., y J. SOLÉ TURA, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

trado permite seguir creyendo que basta probar la utilidad de un concepto científico para conseguir su aceptación generalizada. No es nuestra época proclive al establecimiento del «Gran Definidor» que reclamaba HOBBS y, en definitiva, por citar a otro clásico inglés, JEREMY BENTHAM, el tiempo será el químico que amalgame los contrarios y sedimente todos los entusiasmos. Por ahora, sólo algunas reflexiones de puro sentido común. La primera, y principal, que las diversas formas de gobierno han perdido su condición de fronteras «naturales» y se mueven hoy día en un claroscuro jurídico; de tal modo que, en la trama de relaciones complejas entre Gobierno y Parlamento, apenas cabe descubrir alguna orientación convencional que permita su distinción precisa. La segunda, que la composición real de las fuerzas políticas obligará, con frecuencia, a inventar nuevas «lecturas» de los textos normativos o a idear soluciones imaginativas que desborden los cauces doctrinales predeterminados, aunque sea a costa de ese brusco «despertar del sueño dogmático» del que se hacía eco KANT hace un par de siglos. Y, por último, *but not least*, que puede hablarse, a pesar de todo, de una «vocación parlamentaria» en la configuración constitucional, estatutaria y legal de las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas, aunque —en mi opinión— un afán desmedido por racionalizar el sistema ha impedido desarrollar las consecuencias concretas de aquel deseo originario; quiero decir que, sin necesidad de cuadros sistemáticos, ni de meditaciones tipológicas, cabe apreciar una notable diversidad en la forma de gobierno de unas y otras Comunidades Autónomas, porque sería preciso forzar en exceso los conceptos para identificar (y hasta para «homogeneizar») los sistemas dotados de plenitud de controles interorgánicos con aquellos otros donde fallan mecanismos tan esenciales como el derecho de disolución; cuya virtualidad estabilizadora, por cierto, contra lo que pensaban quienes coartaron su extensión generalizada, se pone de manifiesto estos mismos días en alguna Comunidad muy señalada por su «centralidad» política.

Pero el único medio de probar, en lo posible, las afirmaciones anteriores es examinar, caso por caso, los mecanismos de nombramiento, cese y responsabilidad política del Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas, tarea que abordamos a continuación, con el enfoque global y comparatista que se impone por la naturaleza de las cosas en un trabajo como el presente.

La regulación del *nombramiento de Presidente de la Comunidad Autónoma* es, lógicamente, similar en todos los ordenamientos autonómicos, pero dista mucho de ser idéntica, como vamos a comprobar de inmediato. Asimismo, los Estatutos y normas territoriales correspondientes (incluyendo entre ellas, en algún caso, a los Reglamentos parlamentarios) disponen un procedimiento inspirado en el que contiene la Constitución para la investidura del Presidente del Gobierno, de

cuyo *iter* son fases constitutivas la celebración de consultas por el Presidente del Parlamento autonómico con los grupos políticos representados en el mismo, la subsiguiente propuesta de un candidato, la presentación por éste ante la Cámara de su programa político solicitando la confianza parlamentaria y la votación de investidura, con exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta y de mayoría simple a continuación.

Hay, no obstante, algunas variaciones de interés. En principio, como regla general, corresponde realizar las consultas al Presidente de la Asamblea, quien, en los plazos que se determinan (y, a veces, oída la Mesa o la Junta de Portavoces), procede al acto formal de propuesta de un candidato. En todo caso, la función del «hombre de la Cámara» debe ser puramente «instrumental» y no «determinante» del resultado final (los términos son del Tribunal Constitucional, en la sentencia sobre la LORAFNA), de modo que no cabe, por su parte, una actuación que imposibilite materialmente el previsible acuerdo de la mayoría. Excepciones significativas se producen, en esta primera fase, en tres ordenamientos: en el País Vasco (art. 5.2. de la Ley 7/1981), donde las facultades mediadoras y moderadoras del Presidente del órgano parlamentario se desvirtúan al atribuir la legitimación para proponer candidatos a Lehendakari a los «grupos políticos con representación parlamentaria», que en otras Comunidades, al igual que en el artículo 99 de la Constitución, gozan únicamente de la facultad de designar «representantes» para ser oídos en la fase de consulta (25); en la Comunidad Valenciana (art. 15.1 del Estatuto), donde pueden presentar candidatos los diversos «grupos parlamentarios», esta vez en sentido estricto; y en Extremadura (art. 34.1 del Estatuto), donde los aspirantes a la Presidencia pueden ser presentados por una cuarta parte, al menos, de los miembros de la Asamblea. Esto significa, como es notorio, que caben en los casos referidos una pluralidad de candidatos, alguno de ellos con mínimo respaldo en la Cámara, y que el debate y votación de investidura pueden llegar a complicarse hasta límites insospechados.

Desde otro punto de vista, es clara la exigencia constitucional de que el Presidente sea elegido entre los miembros del Parlamento y, por tanto, sólo ellos podrán ostentar la condición de candidatos. El cons-

---

(25) Lógicamente, habrá de entenderse por grupos con «representación parlamentaria» no a los partidos ni a los grupos parlamentarios *stricto sensu*, sino a todas las organizaciones (incluidas las coaliciones electorales) que cuentan con algún parlamentario elegido en su condición de miembro de tal organización política. Sobre las limitadas posibilidades del Presidente del Parlamento vasco para ejercer cierta función mediadora, al amparo de su facultad para fijar la fecha de convocatoria del Pleno, v. F. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, p. 207, donde también muestra su desacuerdo con un sistema que priva al Presidente de ejercer su misión institucional; en contra, J. PORRES AZKONA, «La posición institucional del Lehendakari», en *I Jornadas de Estudio del Estatuto Vasco de Autonomía*, IVAP, Oñate, pp. 943 y ss.



tituyente ha incurrido aquí, pretendiendo una vez más racionalizar el sistema, en una rigidez no deseable cuando se trata de mecanismos políticamente tan delicados; y ello porque la posibilidad de acudir, en su caso, a personalidades independientes o a políticos «reservados» por sus partidos para menesteres ajenos a la política autonómica es un factor de distensión y una puerta abierta para resolver, en algún caso, ciertas hipótesis de bloqueo institucional. No hay remedio jurídico, sin embargo, contra el texto rotundo de la norma fundamental, salvo la reforma de la Constitución, como es obvio; al menos, y he aquí una muestra de por qué la polémica sobre el artículo 152.1 no debe considerarse cerrada, no hay tal remedio para los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151. La excepción (en este caso afortunada) es la Comunidad Foral de Navarra, donde el silencio de la LORAFNA deja abierto el camino hacia la opción que hemos considerado preferible.

Realizada la propuesta, procede(n) el(los) candidato(s) a la presentación del programa de gobierno que, como aclara el artículo 51 del «Estatuto interior» de Cataluña, se entiende aprobado con la votación favorable de investidura, lo que podría sugerir una vinculación jurídica más intensa del Presidente a su programa frente una (demasiado) frecuente concepción simplemente «moral» o «política» del mismo. En ningún caso se requiere la presentación en el debate del futuro Gobierno, con la salvedad temporal de Cataluña (disposición transitoria quinta del Estatuto), que no ha tenido continuidad al no aparecer este requisito recogido en la Ley 3/1982, ni en sus posteriores reformas. Las consecuencias de la relación fiduciaria exclusiva entre la Cámara y el Presidente y de la no exigencia de que los miembros del Ejecutivo sean parlamentarios (con alguna excepción para los vicepresidentes) tienen notable interés a efectos de la primacía institucional del primero, como tendremos ocasión de examinar *infra*, apartado III.

La otra gran cuestión, a efectos de precisar el modelo de relaciones interorgánicas, es la relativa al resultado de la incapacidad de la Cámara para otorgar su confianza a algún candidato en un plazo de dos meses (sesenta días, en algunos casos) desde la primera votación. La solución más común, copiada de la Constitución y acorde con la fidelidad al régimen parlamentario, es la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. La excepción, esta vez, se encuentra en los Estatutos de Andalucía (art. 37) y Castilla-La Mancha (art. 14.5) y en la LORAFNA (art. 29.3), donde se prevé la designación automática del candidato del partido que haya obtenido mayor número de escaños. La solución minoritaria plantea ciertos problemas técnicos y sugiere, sobre todo, una reflexión sobre su significado. Entre los primeros, téngase presente que se habla del «partido», luego no de la eventual alianza de dos o más grupos minoritarios; lo contrario sería, como ha dicho también el Tribunal Constitucional, un «fraude

a la voluntad de la ley». Las normas citadas se refieren al «candidato», lo que parece exigir que la persona designada por esta vía automática haya participado sin éxito en el proceso previo de investidura; así lo confirma el auto del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 1984, aclaratorio de la sentencia sobre Navarra, que declara irrelevante a los efectos correspondientes que en algún trámite parlamentario los candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor de la Cámara. Además, sin necesidad de penetrar en la tentadora senda de las hipótesis de laboratorio, hay que prever la solución al conflicto cuando al menos dos «partidos» hayan obtenido el mismo número de escaños; en tal caso, se da prioridad al partido con más votos populares (art. 20.8 de la Ley Foral de Navarra 23/1983, solución que parece extensible por puro sentido común a los otros dos ordenamientos afectados). Y, ante el caso de escuela de igualdad de votos, podría acudir al sorteo [argumento, por analogía, *ex art. 163.1.d*), primer inciso, de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General). Aunque más valdría, en una y otra situación, confesar abiertamente la incongruencia del sistema y permitir que sea el cuerpo electoral quien decida sobre tan complicada hipótesis, con los datos suplementarios que aporta a la suprema voluntad popular el comportamiento de cada partido en el frustrado procedimiento de investidura.

Respecto de la reflexión anunciada, conviene expresarla de modo rotundo: en las tres Comunidades Autónomas referidas falta un elemento *sine qua non* de la forma de gobierno parlamentaria, aunque una exégesis benévola, avalada incluso por la jurisprudencia constitucional (STC 16/1984), sostiene que ello no autoriza a considerarla modificada en sentido presidencialista (26). Se trata, a juicio del Alto Tribunal, de una manifestación del «principio de racionalización» de la forma parlamentaria de gobierno que, sin embargo, con una interpretación inspirada en «valores y principios», no puede llevar «a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra». Pero, a mi juicio, el Tribunal no lleva este principio, tan torturado como inobjetable, a sus consecuencias últimas, sino que, más por necesidad que por virtud, parece conformarse con dejar muy claro que se trata de un «procedimiento subsidiario» y con exigir (contra lo acaecido en Navarra, en el caso sometido a su jurisdicción) que la Asamblea se haya pronunciado sobre varios candidatos posibles. Lo cual es, sin duda,

---

(26) Así, J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, p. 384, y el Dictamen del Consejo de Estado que allí se cita. Hablan este autor y el Dictamen referido de investidura «tácita» y *ex lege*, lo que puede ser admisible; pero no está tan claro que la solución que apuntan (exposición posterior del programa ante la Cámara sin que ésta se manifieste el efecto) tenga nada que ver con el régimen parlamentario. Un amplio análisis de la sentencia y, sobre todo, de sus antecedentes políticos y jurídicos, en P. M. LARUMBE BIURRÚN, «Problemas interpretativos sobre la regulación de candidato a Presidente de la Diputación Foral de Navarra», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 981 y ss.

plausible, pero no llega, como parece obligado, a reconocer que el sistema pone en cuestión la esencia misma del régimen parlamentario, que no se salva por un argumento correcto, pero artificioso y nominalista, de acuerdo con el cual en la fase extraordinaria del procedimiento de investidura deben ser todavía respetados «los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea».

¿Qué mejor referencia a la voluntad popular que la convocatoria de nuevas elecciones? Sea como fuere, admitida indirectamente la constitucionalidad de la designación automática, no cabe más que aceptar la eventual existencia de Presidentes de Comunidad Autónoma que sólo cuentan con una confianza «presunta» del Parlamento y concluir que, en su propio proceso de hiperracionalización, el parlamentarismo actual tiene ya poco que ver con los cánones tradicionales.

Obtenida la confianza, real o presunta, de la Cámara, procede que el Rey nombre, sin más trámites, al elegido (o designado) como Presidente de la Comunidad Autónoma. La propuesta, según opinión unánime, tiene valor sustancial, y es claro que no puede el Rey negarse a rubricar el correspondiente Real Decreto, aunque la persona sea manifiestamente inadecuada para el cargo: por tratarse, por ejemplo (y otra vez en el marco de las hipótesis académicas), de un extranjero, menor o incapaz, o bien (en un ámbito felizmente lejano, pero no imposible políticamente) por incluir a una persona que hubiera declarado previamente no reconocer la unidad de España o cualquier otro principio esencial de la Constitución. Es seguro, en efecto, que el Rey « nombra, pero no elige », y el conflicto habrá de ser resuelto por vía jurisdiccional, en concreto, por medio del artículo 161.2 de la Constitución, con los subsiguientes efectos suspensivos; o, en último término, por las previsiones constitucionales para las situaciones de excepción en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas (27).

Es conocida, por otra parte, la solución ofrecida por la jurisprudencia constitucional al problema del refrendo del nombramiento presidencial en el caso concreto del País Vasco (STC 5/1987, de 27 de enero, y STC 8/1987, de 29 de enero), razonando certeramente sobre el «sentido traslativo de responsabilidad» inherente a la institución del refrendo. El Tribunal declara, zanjando la cuestión, que la competencia corresponde al Presidente del Gobierno de la Nación y no al del

---

(27) En el mismo sentido del texto, entre otros, O. ALZAGA VILLAAMIL, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, p. 883, y J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, p. 381. Expresan algunas dudas, C. VIVER PI SUNYER, *op. cit.*, p. 145, y J. PORRES AZKONA, *op. cit.*, p. 964. Recuérdese, al respecto, la STC 101/1983, de 18 de noviembre, que declara que los titulares de los poderes públicos tienen un «deber general positivo» de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución.

Parlamento autonómico, en contra de lo prevenido en el artículo 4.2 de la Ley vasca reguladora del Gobierno de aquella Comunidad Autónoma, y también —aunque el asunto sea formalmente ajeno al litigio— por el artículo 14.2 del siempre sorprendente Estatuto de Castilla-La Mancha, cuyas posibilidades normativas nunca han sido llevadas a la práctica, consintiendo tácitamente los órganos ejecutivo y legislativo de esta Comunidad que el Presidente del Gobierno ejerza la función de refrendo. Quedan así superadas las polémicas doctrinales, incluyendo las propuestas un tanto alambicadas de doble refrendo, y clarificada de forma suficiente la correcta interpretación de la Constitución en este punto concreto (28).

Hasta aquí lo que atañe al nombramiento del Presidente. Los restantes miembros del Ejecutivo autonómico son designados por el titular de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que gocen de la confianza del Parlamento, ni (salvo lo que se dirá sobre algunos vicepresidentes) de que sean miembros del Parlamento. Pero, como se apuntó, ésta es materia cuyas consecuencias jurídico-políticas serán analizadas en otro momento.

Respecto del cese del Presidente y de los consejeros, los Estatutos contienen, de ordinario, una enumeración de los supuestos que afectan al primero y, por consiguiente, a todos los miembros del órgano colegiado, así como una previsión sobre el carácter de Gobierno «en funciones» del cesante hasta la toma de posesión del nuevo; todo ello, en general, no ofrece novedades señaladas sobre la teoría general de estos mecanismos de continuidad. Los diferentes supuestos de cese se recogen de forma irregular por los Estatutos y se detallan en la legislación autonómica, siendo común a todos la previsión de cese tras la celebración de elecciones al Parlamento y la pérdida de la confianza parlamentaria (vía moción de censura o resultado negativo de cuestión de confianza), así como las situaciones vinculadas al *status* personal del Presidente: dimisión, fallecimiento o incapacidad. Los consejeros cesan, además, cuando lo determine libremente el Presidente, aparte de lo que acto seguido se dirá acerca de la responsabilidad política de unos y otros.

---

(28) Sobre doble refrendo, F. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, pp. 211 y ss., que habla de «solución transaccional, quizá no jurisprudencial» y admite, en todo caso, que la asunción de responsabilidad por el refrendo será exclusiva del Presidente del Gobierno. Claramente a favor del refrendo por el Presidente del Parlamento autonómico (antes, desde luego, de las sentencias citadas), E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, p. 216, y A. M. GARRIGOS JUAN, en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985, pp. 153 y ss. Sobre el tema, en general, M.ª D. GONZÁLEZ AYALA y M.ª A. TRUJILLO RINCÓN, «El refrendo del nombramiento regio de los Presidentes de las Comunidades Autónomas», en *Gobierno y Administración...*, cit., pp. 747 y ss.

En efecto, dicha *responsabilidad política* se proclama de forma unánime en los diecisiete Estatutos. En general, viene regulada con carácter solidario y se concentra en la figura del Presidente, en su calidad, como aclara BASSOLS, de órgano que dirige el Consejo de Gobierno, sin que pueda serle exigida responsabilidad individual en su condición de representante del Estado o de supremo representante de la Comunidad (29). Pero queda entreabierta la facultad de exigir la responsabilidad directa de cada consejero en su gestión al frente de la sección del Ejecutivo que le corresponde, sin que ello suponga, desde luego, la eventual dimisión de todo el Gobierno.

La excepción más señalada a la concentración de la responsabilidad en el Presidente, único miembro del Ejecutivo que depende en su origen —de forma más o menos directa— de la confianza de la Cámara, se encuentra en el artículo 49.2 de la varias veces citada Ley vasca de Gobierno (Ley 7/1981), que contempla la posibilidad de ejercitar una moción de censura, sin candidato alternativo, contra un consejero, el cual, caso de prosperar aquélla por mayoría absoluta, deberá presentar la dimisión al Lehendakari. En la propia Ley vasca se prevén también posibles mociones contra el Presidente interino, sin que su aprobación implique el cese de los consejeros (art. 11.2), o contra el vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación (art. 49.1), sin necesidad, tampoco en este caso, de que la moción sea «constructiva» (30).

La técnica de la moción de censura individualizada, que nada tiene que ver —jurídicamente hablando— con la «reprobación política» de un consejero, es, sin duda, un instrumento beneficioso para la tan cuestionada centralidad de la institución parlamentaria. Y no es convincente, contra este dogma de profunda significación axiológica, argumentar que el espíritu colegial que preside la acción del Gobierno conlleva que las consecuencias de la censura parlamentaria individual «salpiquen» a todo el Gabinete (31). El dogma, en efecto, merece ser sostenido por razones de diversa índole: ante todo, porque para los grupos de oposición puede ser relativamente sencillo ponerse de acuerdo en armonizar su criterio contrario a la actuación de un consejero, sin cuestionar la política general del Gobierno y, sobre todo, sin depositar su confianza en un candidato alternativo, cuya difícil admisión conjun-

---

(29) V. M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 103.

(30) Todos estos supuestos requieren una interpretación en el marco concreto del ordenamiento vasco, que no procede realizar aquí. Sobre el tema, entre otros, A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, pp. 98 y ss.; F. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, pp. 221 y ss. Lamenta la ausencia de esta institución en el Derecho autonómico catalán, R. RIBÓ, «La responsabilidad política de los órganos de Gobierno: el caso de Cataluña», en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, pp. 631 y ss.

(31) En este sentido, contra lo que se dice en el texto, M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, pp. 82 y ss.

ta por grupos heterogéneos es pieza maestra de la «racionalización» de las mociones de censura; y también, porque la amenaza latente de la desaprobación de la Cámara obliga al Presidente a una cuidadosa selección de los miembros del Ejecutivo, hasta el punto de extender en cierto modo la confianza parlamentaria no sólo al «programa», sino también a las personas que van a llevarlo a la práctica. En todo caso, es claro que la moción de censura individual, para cumplir los fines que le son propios, ha de venir referida (incluso en su motivación) al ámbito autónomo de competencias que reconoce la Ley a cada consejero, y no a su cuota, ideal e indivisible, de participación en la orientación política general del Gobierno, que no puede ser artificiosamente deslindada de la responsabilidad global del órgano al que pertenece.

Otra cosa es, insistimos, la reprobación política de un consejero, sin consecuencias jurídicas definidas, que queda abierta en los demás ordenamientos autonómicos (e incluso en el propio País Vasco, cuando no se desee utilizar la alternativa anterior), al igual que en el ámbito del Estado. Se trata aquí del resultado lógico de las declaraciones genéricas (en la Constitución y los Estatutos, salvo el de Canarias), de la responsabilidad ministerial, no acompañadas de medios específicos para su instrumentación práctica. Es evidente que, en este caso, no hay obligación jurídica de dimisión o de cese para el consejero afectado, y las más recientes experiencias en esta materia así lo reflejan de firma indubitada (32). No obstante, nada cabe oponer, desde la creencia generalizada en los «mínimos» del régimen parlamentario, contra esta práctica espontánea, que puede devenir en una costumbre constitucional perfectamente admisible. Al tiempo que, *de lege ferenda*, merecería un juicio favorable la incorporación a otros sistemas autonómicos del mecanismo jurídico de moción de censura individual, análogo al establecido en el País Vasco, aunque tal vez depurando la técnica procedimental para sustanciar el asunto en sede parlamentaria, hoy día escasamente precisa en las normas de dicha Comunidad. Porque, en efecto, es el sistema de responsabilidad plena (y no la mera reprobación) el instrumento que permite, como se ha dicho gráficamente, «desempolvar» la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamen-

---

(32) V., en la doctrina, P. SANTOLAYA MACHETTI, «La reprobación individual de los Ministros», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, 1981, pp. 233 y ss.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Las mociones de reprobación y responsabilidad política individual (un paradigma de la dinamicidad del Derecho parlamentario)», en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, cit., vol. I, pp. 239 y ss., y J. R. MONTERO, «Moción de censura y mociones de reprobación», en M. RAMÍREZ y otros, *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982, pp. 421 y ss. Como observa este autor (en «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en *El Gobierno en la Constitución...*, cit., p. 225), se trata de un reflejo de los principios generales y de la lógica del sistema parlamentario, mientras que sus posibles limitaciones o su propia negación habrían de ser explícitamente previstos.

to (33), hoy día tan eclipsada por el complejo «Gobierno —mayoría parlamentaria— partido», en cuyas relaciones el orden de factores podría, sin embargo, alterar el producto.

La responsabilidad política «formal» se actúa, como es bien sabido, por los mecanismos clásicos de la moción de censura y la cuestión de confianza, regulados por los Estatutos y leyes autonómicas sin aportar, en principio, novedades sustanciales para la teoría general de las mismas y para su régimen jurídico establecido por la Constitución para el ámbito del Estado.

En cuanto concierne a la moción de censura, de carácter constructivo, su generalización en todos los ordenamientos territoriales no fue producto, contra lo que pudiera pensarse, de una decisión originaria plasmada en la Constitución (puesto que el art. 152 se limita a hacer referencia genérica a «responsabilidad política») o en los primeros Estatutos. Por eso mismo, entre otras razones, falta una previsión expresa sobre la exigencia de un candidato alternativo en los Estatutos de las Comunidades históricas; la regla aparece por vez primera, una vez adoptada la decisión política, en el Estatuto de Andalucía, se generaliza a partir del informe de la Comisión de expertos y se implanta por vía legislativa en el País Vasco, Cataluña y Galicia: no fue difícil, en este punto concreto, alcanzar un acuerdo con los Gobiernos autonómicos respectivos, puesto que cualquier Ejecutivo acoge con satisfacción tan discutida técnica (originaria, como es bien sabido, de la Ley Fundamental de Bonn), que garantiza su estabilidad política. Es verdad, en efecto, y el propio MIRKINE GUETZEVITCH así lo reconocía, que la estabilidad gubernamental depende sustancialmente de factores políticos y sociales (34); pero no es menos cierto, aunque tiende cada vez más a olvidarse, que los mecanismos jurídico-constitucionales son decisivos, en situaciones límite, para la posibilidad de llevar o no a la práctica las soluciones «exigidas» por el juego de las fuerzas políticas.

La normativa sobre la materia en las diversas Comunidades Autónomas es (esta vez sí) prácticamente idéntica, con variantes mínimas: la iniciativa de la moción corresponde a un sector de la Cámara (la cuarta parte de sus miembros en Andalucía; la quinta parte en Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana; la sexta parte en el País Vasco; la décima parte en Cataluña; el 15 por 100 en otras varias Comunidades); la moción debe incluir siempre un candidato a la Presidencia del Ejecutivo; es posible la presentación de mociones alternativas, novedad introducida por la Constitución española con la sana intención de com-

(33) Véase F. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, p. 226.

(34) V. del clásico B. MIRKINE-GUETZEVITCH, «L'echec du parlementarisme rationalisé», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, núm. 14, 1954, pp. 112 y ss. Entre nosotros, por todos, J. R. MONTERO, «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4, 1985, pp. 23 y ss.

plicar aún más el procedimiento, y están previstos diversos plazos (de enfriamiento) antes de votar la moción; si ésta resulta aprobada por mayoría absoluta, conlleva el nombramiento automático del candidato como nuevo Presidente; por último, el resultado negativo incorpora una sanción más o menos leve para los firmantes, que no podrán repetir su iniciativa en plazos determinados: el mismo período de sesiones; los dos períodos de sesiones del mismo año; un año desde la presentación dentro de la misma legislatura, etc.

Veamos ahora lo concerniente a la cuestión de confianza. En principio, pocas peculiaridades cabe resaltar en la regulación de este instrumento tendente a suscitar renovadas adhesiones en favor de un Gobierno debilitado. Queda claro, en todos los ordenamientos autonómicos, que se produce por iniciativa y decisión exclusivas del Presidente, aunque debe oír —con carácter preceptivo, pero nunca vinculante— al órgano colegiado de gobierno, y que la decisión presidencial obedece a exclusivas razones de oportunidad y conveniencia, sin que resulten convincentes ciertas construcciones doctrinales bienintencionadas sobre la obligación moral o política de aquél en determinadas circunstancias. El único elemento novedoso es el «objeto» material de la cuestión, que suele ser el propio programa del Gobierno (el mismo de la investidura o uno nuevo), o una mera declaración política general, precisando algunos ordenamientos que puede ir referida a «una decisión de especial trascendencia» (así, Ley catalana, art. 90). En dos ocasiones es acogido el modelo de la Constitución francesa, justamente maltratado por la doctrina, permitiendo que el voto de confianza se conecte con la aprobación de un proyecto de ley: se trata de los artículos 18 del Estatuto valenciano y 20 del castellano-manchego; sin embargo, la regulación contenida en este último es tan confusa (ya que habla de «cualquier tema de interés regional» y exceptúa las leyes presupuestarias y la «legislación electoral, orgánica —*sic*— o institucional») que, me parece, podría ser interpretado de forma amplia, impidiendo así el virtual «estado de necesidad legislativa» que conlleva la práctica que comentamos. De este modo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana quedaría aislado (afortunadamente) en el panorama del Derecho autonómico comparado.

Llegamos así al momento preciso en que todo manual ortodoxo sobre el régimen parlamentario debería hacer amplia referencia al derecho de disolución de la Cámara otorgado al Ejecutivo, máximo reflejo del principio de *checks and balances* que, desde el clásico LOCKE, singulariza al principio de división (flexible) de poderes. Pero resulta que la forma parlamentaria de gobierno queda desvirtuada (al menos, en parte) por la inexistencia de contrapartidas en favor del Presidente de la Comunidad Autónoma, dado que sólo en el País Vasco, Cataluña y Galicia se atribuye al titular del Ejecutivo autonómico esta facultad de



disolución. No hace falta, creo, a pesar de algunas opiniones expresadas en contrario (35), extenderse demasiado en la argumentación: la esencia jurídico-constitucional del parlamentarismo es, precisamente, el equilibrio de poderes, y la inexistencia (o la simple atrofia) de alguno de los mecanismos conduce a una notoria desviación del sistema. Pero, en este punto, todos los Estatutos inspirados por el «informe Enterría» responden a una regla formulada allí en términos lapidarios: «el órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso» (36). En cambio, como dijimos, el artículo 50 de la Ley vasca de Gobierno, el artículo 46 del «Estatuto interior» de Cataluña y el artículo 24 de la Ley correspondiente gallega permiten esta disolución potestativa y política de sus respectivos Parlamentos, como vía de apelación última al electorado ante circunstancias de bloqueo político de la Comunidad, o como simple ventaja inherente al ejercicio del poder —que diría Carl SCHMITT— para decidir la fecha más conveniente ante una nueva confrontación en las urnas. En ningún caso se prevén otras fórmulas atípicas, pero operantes (minoritariamente) en Derecho comparado, como son la autodisolución del Parlamento o la disolución por iniciativa popular.

El objetivo confesado de la ausencia de este mecanismo es, por una parte, lograr una supuesta estabilidad en la vida política autonómica y, por otra, el deseo de homogeneizar el «tiempo» electoral en buena parte del territorio nacional. Pero ninguno de ambos argumentos resiste el más mínimo análisis: la imposibilidad de disolver la Asamblea ha llegado a ser, en algunas Comunidades, la causa determinante del mantenimiento de situaciones políticas insostenibles, y el ejemplo de Madrid podría no ser el único ni mucho menos. Se buscan entonces, forzando las normas vigentes, sedicentes lecturas «originales», o se pretende desvirtuar los mecanismos existentes mediante un manifiesto fraude de ley, en el sentido técnico de la expresión; por ejemplo, cuando se habla de pactar la presentación de una cuestión de confianza que produzca la dimisión del Presidente, sin que se otorgue la confianza a ningún candidato en el subsiguiente proceso de investidura, lo que daría lugar, pasado el plazo fijado, a la disolución *ex lege*; lo cual, en algunos casos, tampoco permite la cuadratura del círculo, porque ciertos Estatutos prohíben de forma tajante la disolución por causas dis-

---

(35) Véanse las reflexiones al respecto de A. EMBID IRUJO, *op. cit.*, con referencias doctrinales (pp. 57 y ss.), donde rechaza expresamente (p. 62) las dudas formuladas por mí en un trabajo anterior, «El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno», en *Organización territorial del Estado. Comunidades Autónomas*, IEF, Madrid, vol. III, 1984, pp. 2542 y otras.

(36) V. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, cit., p. 101. Una tipología (discutible) sobre la regulación estatutaria de la materia, en J. A. PIQUERAS BAUTISTA, «Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos», en *Las Cortes Generales*, IEF, Madrid, 1987, vol. III, pp. 1976 y ss.

tintas de las específicamente previstas; sin olvidar que, aun en los ordenamientos que sí admitirían tan complicada interpretación, no resulta particularmente edificante su empleo, desde una mínima ética del juego limpio en la vida política, exigido por la «virtud» democrática.

Dicho lo anterior, procede sugerir una solución terminante: conviene, por razones jurídicas y políticas, modificar los Estatutos que lo precisen y desarrollar aquellos otros que lo permitan, con objeto de otorgar al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de disolver la Cámara, en términos análogos a lo que previene el artículo 115 de la Constitución.

Por último, si se quiere homologar en la práctica (y no en la simple teoría) la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, es también necesario eliminar las restricciones que múltiples Estatutos contienen sobre la duración de los períodos de sesiones de la Asamblea. Se ha hablado a este respecto, como decíamos *supra*, de un parlamentarismo «intermitente» (37); yo creo que en los casos más señalados (todas las Comunidades uniprovinciales menos Navarra, así como Extremadura y Castilla-La Mancha) podría hablarse, incluso, de parlamentarismo «fugaz», puesto que se trata de Cámaras que están vivas durante un máximo de cuatro meses al año para los períodos ordinarios de sesiones. Esta medida produce una limitación drástica de las funciones del Parlamento y pone, una vez más, en entredicho la pretendida configuración homogénea, en clave de régimen parlamentario, de las formas de gobierno en las diecisiete Comunidades Autónomas, para dejar establecida, por ahora, una simple vocación (insatisfecha) hacia el parlamentarismo; vocación que, en la realidad de los hechos, se convierte en una pluralidad de sistemas variopintos, algunos de los cuales, como decía el apasionado DONOSO CORTÉS del poder constituyente, «no caben en los libros y rompen el cuadro de las Constituciones».

### III. COMPOSICIÓN DE LOS EJECUTIVOS AUTONOMICOS Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS. PERSPECTIVA ESTRUCTURAL DE LA PRIMACIA DEL PRESIDENTE

Una aproximación puramente formal a la regulación estatutaria de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas permite apreciar una notable disparidad en cuanto a la terminología empleada: en el primer bloque de Estatutos, se habla de Gobierno Vasco, Consejo Ejecutivo o Gobierno de Cataluña, Junta de Galicia y Consejo de Gobierno de Andalucía, donde, a diferencia del caso anterior,

---

(37) Sobre el tema, A. EMBID IRUJO, *op. cit.*, pp. 62 y ss., con amplia información sobre los diferentes sistemas y observaciones (de muy primera mano) sobre la interpretación generosa de las normas estatutarias realizada en algunas Comunidades.

la Junta no es el órgano ejecutivo, sino, en términos del artículo 24 del Estatuto, «la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma», uno de cuyos elementos es el Consejo. En cuanto a las restantes Comunidades, la denominación predominante es la que «sugiere» la Constitución, esto es, Consejo de Gobierno (así, en Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid), sin perjuicio de que aparezca de nuevo el término Gobierno, sin más (Canarias y Baleares) o con prudente disyuntiva (Gobierno Valenciano o Consell y Gobierno de Navarra o Diputación Foral), de que se repita la palabra Junta (Extremadura y Castilla y León) y, por fin, de la denominación específica del Ejecutivo de Aragón, que es la Diputación General.

Pero el intérprete no debe dejarse engañar por las apariencias: porque, en rigor, no es posible inferir de tan variada gama de posibilidades ninguna consecuencia jurídica concreta; en todo caso, la pluralidad terminológica goza de la dudosa virtud de irritar a los expertos y de confundir a los profanos. Tampoco tienen mayor relieve las supuestas diferencias entre los Estatutos de autonomía en cuanto atañe a la estructura del órgano colegiado de gobierno. Así, comenzando por los aprobados por vía del artículo 151 y concordantes, podría destacarse la discrepancia entre los Estatutos del País Vasco (art. 30), Cataluña (art. 37), Galicia (art. 16) y Andalucía (art. 34) a la hora de concretar la composición del Ejecutivo, puesto que en algún caso se instituye formalmente, junto con el Presidente y los consejeros, la figura del vicepresidente, y en otros, en cambio, se cumple a rajatabla la concepción «constitucional» del Estatuto, el cual se conforma con una distante remisión a la futura ley autonómica. En las demás Comunidades Autónomas, merece ser resaltada la cautela, común a casi todas ellas, según la cual el número de miembros del Consejo no excederá de diez (algún Estatuto dice, con la mejor intención, «miembros con responsabilidad ejecutiva»); esta cautela procede del informe de la Comisión de expertos, que, además, aconseja razonablemente que el número de consejeros ha de estar siempre en función de la cantidad de competencias asumidas y de la población y extensión territorial de cada Comunidad (38). Hay que mencionar, no obstante, las excepciones de Canarias, donde el número máximo de consejeros se amplía a once (art. 15.3 del Estatuto) y de Navarra, en que se hace una simple remisión a la pertinente Ley Foral, sin imponer limitaciones estatutarias (art. 25 de la LORAFNA; por ahora, la Ley Foral 23/1983, en su art. 46.1, respeta el número mágico de diez Departamentos). Estas limitaciones deben ser puestas en conexión con el elogiado espíritu que presidía el referido informe en cuanto al recorte del aparato administrativo de las

---

(38) V. el citado *Informe de la Comisión de Expertos...*, p. 102.

Comunidades Autónomas y al empleo de fórmulas de Administración indirecta; sea cual fuere, en el futuro, el destino (por ahora no muy brillante) de las fórmulas mencionadas, el límite estatutario permite al menos contener la inflación desmesurada de organismos que, a veces, por un disparatado afán de homogeneidad, ha ocasionado situaciones pintorescas que deben ser cuidadosamente evitadas por elementales razones de seriedad política y de rigor técnico (39). Digamos, por último, que la mayoría de las leyes autonómicas de Gobierno y Administración tienden a designar nominativamente a cada una de las Consejerías, reforzando así la reserva de ley para su creación, supresión o modificación, presente ya en los Estatutos.

Lo cierto es que la estructura y composición de los Ejecutivos territoriales es muy similar, de tal modo que en todos ellos se distingue entre: el Presidente, que es necesariamente el titular de la Comunidad Autónoma; la hipotética existencia de uno o varios vicepresidentes, y los consejeros, denominación común a todos los miembros de los Gobiernos autonómicos, no obstante la variedad terminológica para designar al órgano al que pertenecen.

Estamos, pues, en presencia de un ejecutivo dual (Presidente y Consejo) y, en este marco, debemos tratar de inmediato de la figura más atractiva —desde el punto de vista del Derecho público— en la estructura organizativa que nos ocupa, a saber, el Presidente de la Comunidad Autónoma; el cual, sin alterar por ello la «vocación parlamentaria» de la forma de gobierno, preside también su poder ejecutivo, sin que sea factible hablar en ningún caso de poder neutro o moderador. En términos expresivos de SANTAMARÍA PASTOR, el primer cargo del Ejecutivo autonómico «acumula en sí las funciones de gestión gubernamental con las representativas del ente político total» de modo que «se asemeja a un primer ministro que desempeña las funciones de un Presidente de la República inexistente (40)». No es admisible, en cambio, la afirmación frecuente de que la Presidencia de la Comunidad Autónoma se «confunde» con la de su poder ejecutivo, puesto que, a nuestro juicio, el Presidente goza de un *status* propio y singular que no se identifica con la mera dirección del Ejecutivo, aunque también ésta le corresponde. En efecto, y sobre ello volveremos, el Presidente es el genuino representante político de la Comunidad Autóno-

---

(39) V. en general, S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 91, donde se aportan algunos ejemplos muy expresivos de Consejerías literalmente inútiles por falta de objeto material que administrar.

(40) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, p. 1089. Sobre el carácter «políticamente beligerante» del Presidente de la Comunidad Autónoma, cf. entre otros, E. ALVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 215, y el notable trabajo de C. VIVER PI SUNYER, citado, especialmente pp. 133 y ss., en el que se formula una interpretación parcialmente distinta de la que aquí se realiza sobre la naturaleza del Presidente.

ma, en calidad de titular de un poder que le convierte en última instancia del ente autonómico en «situaciones de anomalía», aunque no necesariamente en el sentido técnico de la expresión, que debe reservarse para los casos previstos en el artículo 116 de la Constitución. Hay que reiterar, pues, que no cabe hablar de un poder neutro o moderador, lo cual es impensable en un sistema que (más o menos parlamentario) vincula al órgano supremo de la Comunidad con las cambiantes mayorías políticas. Por otra parte, la Constitución y los Estatutos atribuyen en rigor las «funciones ejecutivas y administrativas» al Consejo de Gobierno, esto es, al órgano colegiado como tal, sin perjuicio de que su Presidente, además de miembro del colegio, sea también titular del órgano unipersonal que está al frente de la Comunidad Autónoma.

En particular, el Presidente tiene atribuida, constitucional y estatutariamente, la «dirección» y la «coordinación» de la actividad del Consejo de Gobierno, en términos análogos a los del artículo 98.2 de la Constitución para el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con los restantes miembros del mismo. Como se indicó *supra*, apartado II, la «concentración» de la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento y, por supuesto, el hecho de que, según la fórmula unánime de todos los Estatutos, sea el Presidente quien designa y separa a los consejeros, son razones de suficiente envergadura para concluir que existe, en cuanto a las relaciones entre el Presidente y otros miembros del Gobierno, un «presidencialismo moderado (41)»; moderado, en efecto, porque, no obstante lo dicho, el Consejo es el auténtico órgano ejecutivo de la Comunidad, a través del cual debe el Presidente ejercer su poder específico.

Este planteamiento global merece, como siempre, alguna modulación para adaptarlo a cada uno de los ordenamientos autonómicos. Quede claro, en cualquier caso, que no es posible construir, sobre la letra de la ley, un eventual antagonismo entre el Presidente y su Consejo, que el primero podría zanjar —jurídicamente— mediante su facultad indiscutida de cesar a los consejeros. Pero los avatares de la política autonómica pueden dar vida real a las distintas previsiones normativas: no será lo mismo, desde luego, interpretar y aplicar un ordenamiento como el gallego (arts. 1 y 10 de la Ley 1/1983, ahora matizados por la Ley 11/1988, en sentido «presidencialista»), donde se decía que la Xunta «dirige la política» de la Comunidad Autónoma y le corresponde «establecer las directrices y desarrollar el programa de gobierno», que operar con las normas de la Comunidad Autónoma de

---

(41) Según M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 97, la orientación general de los Estatutos es «claramente presidencialista», en el sentido de resaltar el liderazgo del Presidente en detrimento del órgano colegiado. Para el caso concreto que estudia, en el mismo sentido, v. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Fuentes normativas y estructura institucional de la Comunidad Autónoma cántabra», en *Revista de Política Comparada*, núm. 8, 1982, p. 150.

Andalucía (arts. 16 y 26 de la Ley 6/1983), en las que corresponde al Presidente «fijar las directrices de la acción de gobierno» y al Consejo desarrollar el programa, «de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente (42)». Pero estos preceptos habrán de ser interpretados siempre en el marco de las relaciones Gobierno-Parlamento, de las que se desprende, a mi juicio, una situación de primacía jurídico-política del Presidente sobre los consejeros, perfectamente acorde con el concepto de *Kanzlerprinzip* elaborado por la doctrina alemana (43); pero sin olvidar nunca que la preeminencia implícita en el «principio de canciller» habrá de ser contemplada a la luz de la realidad política y del sistema de partidos, por cuanto, como señala RODRÍGUEZ ZAPATA, «los datos normativos son muy poco fiables» en esta fluida materia (44).

Luego volveremos a tratar de la figura del Presidente. En cuanto a la eventual existencia de uno o varios vicepresidentes, está prevista con frecuencia en los Estatutos o leyes territoriales, aunque a veces han sido designados sin que existiera dicha previsión genérica. Es frecuente que la función del vicepresidente aparezca poco y mal definida, de manera que, en el conjunto de los Estatutos, sólo el de Canarias (art. 17.2) especifica que su misión propia es sustituir al Presidente en caso de ausencia, vacante o enfermedad; allí donde la figura no está contemplada, es preciso atribuir al Presidente la facultad de designar a un consejero que le sustituya en tales supuestos o bien, como es más frecuente, establecer un orden fijo de sustitución (así, art. 14 de la Ley vasca); sin olvidar que otras normas (entre ellas, el Estatuto de Baleares y el «Estatuto interior» de Cataluña) prevén ciertas actividades en las que la sustitución del Presidente de la Comunidad corresponde al Presidente del Parlamento.

Otro dato de cierto interés es la exigencia que imponen algunos Estatutos (Castilla-La Mancha, art. 15; Canarias, art. 17.2 y Madrid, art. 21.3; con ciertas dudas, Cantabria, art. 17.3, *sensu contrario*) de que el vicepresidente ostente la condición de parlamentario regional, con lo que se aproxima a la figura del Presidente —que lo es por (discutible) exigencia constitucional o estatutaria— y se distancia de los consejeros, que en ningún caso han de ser obligatoriamente miembros del Legislativo de la Comunidad, como especifican algunos Estatutos poco afectos al sano principio de economía normativa, puesto que, como es manifiesto, basta el silencio legal para que así se entienda.

(42) Una correcta «tipología» de los diversos sistemas en C. VIVER PI SUNYER, «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *El Gobierno en la Constitución...*, cit., pp. 322 y ss.

(43) Esta es también la opinión mayoritaria de la doctrina, respecto del Gobierno de la Nación, con excepciones relevantes como la de G. PECES-BARBA, *La Constitución española de 1978: un estudio de Derecho y Política*, F. Torres, Valencia, 1981, p. 87, que habla de «combate nulo» en las relaciones entre Presidente y ministros.

(44) J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, p. 382.

En fin, los consejeros son los únicos miembros del Ejecutivo autonómico, además del Presidente y vicepresidente, pues no existe en los ordenamientos territoriales la previsión (por ahora sólo latente, aunque atractiva para la polémica doctrinal) de «otros miembros que determine la Ley», como ocurre con el Gobierno nacional. Los consejeros se hallan normalmente al frente de una Consejería o Departamento, si bien está contemplada en múltiples leyes la posible existencia de consejeros sin cartera. El clásico desdoblamiento funcional de los ministros (miembros del Gobierno y titulares de su respectivo Departamento) es acogida por los ordenamientos autonómicos como una realidad indiscutible, aunque no falta, e incluso está relativamente generalizada, la implantación de un recurso administrativo ante el Consejo frente a las decisiones de los consejeros, que pone en cuestión —al menos, en parte— la condición de estos últimos como suprema autoridad del órgano a cuyo frente se sitúan.

Hay, por otra parte, una cuestión de singular relieve a la hora de determinar jurídicamente las relaciones entre Presidente y Consejo, que puede ser un indicio significativo de la naturaleza propia de uno y de otro: me refiero a la previsión, contenida en varios Estatutos de autonomía, sobre la facultad presidencial de delegar ciertas funciones en uno de los consejeros, de acuerdo con un modelo cuyo origen bien conocido es el Estatuto catalán de 1932 (45). Refiriéndonos sólo a los Estatutos, esta facultad de delegación aparece en el de Cataluña (art. 36.3, según el cual «el Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los consejeros»); en Andalucía (art. 35.2); en Cantabria (art. 17.4, con la peculiaridad de que prevé expresamente la delegación de funciones representativas); en Murcia (art. 31.4); y en Madrid (art. 17.2, en términos similares al Estatuto de Cantabria). En las leyes territoriales de casi todas las Comunidades Autónomas existen fórmulas de delegación más o menos parecidas.

La singularidad de la materia y su hipotética repercusión sobre la forma de gobierno autonómica exigen un examen riguroso del tenor literal de las normas que permiten la delegación. Y así, centrándonos en el caso de Cataluña, hay que establecer un criterio interpretativo estricto, que se justifica por la imposibilidad jurídica de que el Presidente delegue *in toto* sus funciones de gobierno y se convierta, por esta vía indirecta, en una magistratura suprapartidista y simplemente representativa de la unidad (en sentido jurídico-político) de la Comunidad Autónoma. Se trata, en último término, de recordar la estrecha vinculación del Presidente respecto de la mayoría parlamentaria, tanto en

---

(45) El artículo 14 del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932, desarrollado por el artículo 45 del Estatuto interior de 1933, permitía al Presidente «delegar temporalmente sus funciones ejecutivas, mas no las de representación, en uno de los consejeros». En su día, y con notable polémica, el Presidente Maciá hizo uso de dichas facultades.

lo relativo a su designación como, en lo que aquí nos concierne, a la eventual responsabilidad política que puede serle exigida en cualquier momento; de este modo, siguiendo la argumentación de VIVER PI-SUNYER, sería indelegable la función «de gobierno» y podría en cambio ser objeto de delegación la mera función «ejecutiva (46)». En definitiva, la solución más acertada debe construirse a partir del carácter puramente «funcional» de la delegación, con pleno respeto a los límites que impone la naturaleza jurídico-política de la Presidencia de la Comunidad Autónoma. No obstante, dado que no es factible dejar vacíos de contenido los preceptos estatutarios mencionados, hay que admitir la eventual existencia del consejero-delegado, esto es, del miembro del Consejo de Gobierno en quien el Presidente ha delegado parte de sus funciones «ejecutivas», o incluso todas ellas, pero nunca su indeclinable potestad de dirección y coordinación del Ejecutivo; es asimismo admisible, en el marco de la interpretación que proponemos, que dicho conseller se sitúe en posición de supremacía en relación con el resto de los consejeros. Ahora bien, el propio ordenamiento catalán es consciente de los límites de la delegación, como se desprende de la rotunda fórmula del artículo 86 de la Ley 3/1982: «la delegación temporal de funciones ejecutivas en un consejero o en más de uno no exime al Presidente de la responsabilidad política en el Parlamento».

En los casos de Cantabria y Madrid, los respectivos Estatutos van sin duda más allá de lo conveniente al considerar delegables las funciones representativas. En rigor, los preceptos correspondientes deben ser interpretados de forma necesariamente restrictiva, porque su aplicación literal podría perturbar la naturaleza de las funciones presidenciales, cuyo *aliquid plus* respecto de la simple presidencia del Ejecutivo es, cabalmente, la titularidad exclusiva de la suprema función de representación. Debe verse, pues, en ambos ordenamientos (y en otros cuyas leyes emplean fórmulas equivalentes) una mera previsión sobre la delegabilidad de facultades representativas en un consejero para actos concretos y determinados, agotándose la delegación en el acto mismo de que se trate (47).

En síntesis: sería un fraude al espíritu de las normas estatutarias el intento de configurar, por vías espúreas, una Presidencia de las Comu-

(46) Véase, sobre el tema, con abundante información sobre planteamientos políticos y argumentos jurídicos, C. VIVER PI SUNYER, «La figura...», cit., pp. 168 y ss. En el mismo sentido, J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *op. cit.*, p. 378. Critica la distinción entre funciones de gobierno y de simple ejecución, cuyo origen notorio es la vigente Constitución francesa, M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, pp. 97 y ss. Deben recordarse las propuestas de creación, en el País Vasco, de un Lehen Kontseilari y, en Cataluña, de un Conseller en Cap, que no prosperaron en su momento.

(47) Como señala J. SOLÉ TURA, *op. cit.*, p. 307, la fórmula empleada por los Estatutos parece «desproporcionada», pues esa representación en actos protocolarios puede efectuarse (véase, por ejemplo, el art. 40 de la Ley de Gobierno del País Vasco) sin necesidad de una referencia estatutaria que se presta a «grandes equívocos».



nidades Autónomas de carácter imparcial y suprapartidario, mediante la delegación de funciones en un consejero que vendría a actuar a modo de un «Presidente de Gobierno». Esta prohibición viene a reforzar la idea básica de que el Presidente ostenta una posición única en el complejo estructural de la Comunidad; una posición, en suma, de autoridad suprema, plasmada en las funciones que analizaremos *infra*, en el apartado IV.

En otro orden de consideraciones, conviene analizar brevemente algunos rasgos del estatuto del Presidente y los demás miembros de los ejecutivos autonómicos, materia objeto de una serie de referencias dispersas e irregulares en los Estatutos, que suelen limitarse a destacar dos aspectos: las incompatibilidades del Presidente y los consejeros y la exigencia de responsabilidad jurídica a los mismos; además, cómo no, de una remisión prácticamente en blanco a las leyes territoriales, que han cumplido el encargo estatutario con desigual fortuna desde el punto de vista técnico.

Comenzando, pues, por el régimen de incompatibilidades, es preciso distinguir de nuevo entre la posición del Presidente y la de los consejeros, puesto que, incluso por exigencia constitucional, hay una función representativa que está vedada al primero y que, en cambio, pueden ostentar en principio los segundos, aunque resulte notoriamente inconveniente, desde el punto de vista práctico, la simultaneidad de ambas actividades: me refiero, como se adivina, a la condición de Diputado al Congreso. En efecto, dado que —según el artículo 67.1 de la Constitución— nadie podrá acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado y visto asimismo que —de acuerdo con el artículo 152 de la propia norma fundamental, con carácter de exigencia para unas Comunidades y de sugerencia unánimemente aceptada por las demás, salvo Navarra— los Parlamentos eligen al Presidente «de entre sus miembros», es claro que nunca puede concurrir en el elegido la condición de miembro de la Cámara baja de las Cortes Generales. Esta regla amplía su alcance, como es natural, a los vicepresidentes de aquellos ejecutivos autonómicos que, según su ordenamiento, deben ser también designados entre miembros de la Asamblea. Nada obsta, en cambio, al ejercicio simultáneo de los cargos de Presidente de Comunidad Autónoma y de Senador (salvo prohibición específica, como ocurre, por ejemplo, en el País Vasco, art. 3 de la Ley 7/1981). Y no está de más recordar que una de las muchas propuestas para reforzar el papel de la sedicente «Cámara de representación territorial» (sin abrir el justamente temido proceso de reforma constitucional) es precisamente la designación como Senador de la más relevante personalidad institucional de la vida autonómica; aunque no es del todo claro que esta medida, que habría de contribuir en el plano simbólico a la «solemnidad» autonómica del Senado, tenga

por sí sola las atractivas consecuencias políticas que se le atribuyen.

Volviendo a nuestro tema, hay que insistir en que los Estatutos (no así las leyes territoriales) son extremadamente parcos en la regulación de las incompatibilidades. Los preceptos más extensos al respecto son los artículos 21.4 del Estatuto de autonomía de Aragón y 41 del Estatuto de Extremadura, que vienen a establecer que los miembros de los respectivos ejecutivos regionales no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna; por cierto que la duda en la interpretación del término «mandato parlamentario», incluido en estos preceptos, debe ser resuelta en el sentido amplio de incluir tanto al Senado como —obviamente— a las Cortes de Aragón y a la Asamblea de Extremadura, con la consecuencia de la eventual compatibilidad antes apuntada.

Estos preceptos, no obstante, no tienen equivalente en el resto de los Estatutos, puesto que la mayoría de ellos no aluden al tema y los que lo hacen se limitan a mencionar alguno de los tres aspectos señalados:

a) En cuando a la prohibición de ejercicio de otras funciones representativas, únicamente se encuentra una mención en el Estatuto de Cantabria que, refiriéndose a los consejeros, establece (art. 17.6) que no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato de la Asamblea. Es claro, en este caso, que la referencia se entiende hecha a la Asamblea regional y, por consiguiente, los consejeros cántabros no podrán ostentar la condición de Senadores ni de Diputados.

b) En cuanto a la prohibición de ejercicio de funciones públicas ajenas a su cargo, la única regulación estatutaria se halla en el mismo precepto citado en el punto anterior y referida también a los consejeros, si bien habría que añadir lo dispuesto, con escaso acierto en su redacción, por el artículo 32.9 del Estatuto de las Islas Baleares.

c) Por fin, la exigencia de no ejercicio de actividades lucrativas privadas se encuentra únicamente en los Estatutos de Andalucía (art. 36.1), Castilla-La Mancha (art. 13.3) y Madrid (art. 22.1).

En todo caso, ya se dijo que las leyes correspondientes han desarrollado con amplitud estos planteamientos, en términos cuya exposición sería, aquí y ahora, tan prolija como innecesaria. Conviene quizá destacar que, en algunos casos, se exige a los «miembros del Consejo de Gobierno» (incluyendo, pues, al Presidente) la formulación de una declaración notarial de bienes y de todas las actividades que les produzcan ingresos, en un plazo determinado a partir de su toma de posesión.

En cuanto a la responsabilidad civil y penal, la regulación debería ser no ya homogénea, sino uniforme, por razones de pura coherencia;

pero tampoco en esta delicada materia faltan matices peculiares, además de algún precepto aislado que perturba la lógica inherente al instituto que ahora nos concierne.

La regla general es la tendencia a que las normas estatutarias se limiten a regular la responsabilidad penal del Presidente y de los consejeros autonómicos en términos que podrían resumirse en lo establecido en el artículo 32.2 del Estatuto de autonomía del País Vasco, que establece textualmente: «El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (48)». El precepto en cuestión y sus análogos suscitan algunas reflexiones muy concretas. En primer lugar, que el ámbito objetivo de la inmunidad se extiende a todo tipo de delitos, y no sólo, como es frecuente en normas similares, a los cometidos en el ejercicio de sus cargos; y, en segundo lugar, que el fuero especial que se establece, basado en criterios de territorialidad, parece referirse a la primera instancia jurisdiccional en el caso de los delitos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, de manera que ello no sería obstáculo para que el Tribunal Supremo decidiera en vía de recurso acerca de cualesquiera de los supuestos previstos en tales preceptos.

Sin excesiva justificación, dado que, como se dijo, se trata de una materia en la cual la uniformidad resulta muy deseable, algunos Estatutos vienen a consagrar un sistema diferente. Aquí el prototipo sería el artículo 40 del Estatuto de autonomía de Andalucía, cuyas reglas básicas parten de diferenciar entre la responsabilidad penal del Presidente de la Comunidad, exigible en todo caso ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, y la de los consejeros, para la cual se repite el sistema generalizado que diferencia el órgano judicial competente en función del lugar donde se cometió el presunto delito. La novedad está singularmente en el añadido de que la responsabilidad civil de las citadas autoridades se exigirá en los mismos términos que la penal (49). Aparte de que parece excesivo extender el fuero especial a la respon-

---

(48) En sentido análogo, véanse los Estatutos de Cataluña (art. 38), Galicia (art. 18), Cantabria (art. 20, aunque su tenor literal es bastante confuso), Murcia (art. 33.7), Aragón (art. 25), Canarias (art. 18.2) y, por remisión al estatuto de los parlamentarios regionales, Baleares (art. 36.6).

(49) En igual sentido, Navarra (art. 27, por lo que atañe a la responsabilidad criminal), Madrid (art. 24) y Castilla-La Mancha (art. 17, que sigue el sistema general para la responsabilidad penal, pero añade, a semejanza de Andalucía, la referencia a la responsabilidad civil).

sabilidad civil (salvo, probablemente, en lo relativo a cuestiones civiles que puedan surgir como consecuencia del ejercicio del cargo), el sistema del Estatuto andaluz es, a nuestro juicio, correcto, en tanto que viene a destacar la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, equiparándola en este tema concreto a la de los miembros del Gobierno de la Nación (art. 102.1 de la Constitución).

En este complejo mundo del Derecho autonómico comparado hay un precepto estatutario que se singulariza negativamente. Se trata del artículo 19 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, cuyo tenor es el siguiente: «La responsabilidad penal de los miembros del Consejo, y en su caso la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas ante el Tribunal de Justicia Valenciano.» La norma es propia, en apariencia, de una forma radicalizada de gobierno de Asamblea, puesto que condicionar la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad penal a una «propuesta» de las Cortes regionales significa generalizar para todo tipo de delitos el supuesto excepcional previsto en el artículo 102.2 de la Constitución respecto del Gobierno de la Nación; y ello, claro está, sin causa especial que lo justifique y sin equivalente —por fortuna— en ningún otro Estatuto. Por consiguiente, el artículo citado requiere una interpretación cuidadosa; aparte de salvar las deficiencias gramaticales (la expresión «en su caso», tal vez por tanto abusar de su empleo, está notoriamente mal situada), la solución más aceptable sería que por vía de ley regional se limitase la exigencia de «propuesta» a algún tipo concreto de delitos, no obstante lo cual es aconsejable una reforma del Estatuto en esta concreta materia; porque, por ahora, la Ley valenciana correspondiente (Ley 5/1983, de 30 de diciembre, art. 83) no hace más que reproducir lo preceptuado por la norma institucional básica de la Comunidad, con el prudente añadido de denominar «Tribunal Superior» al confuso «Tribunal de Justicia Valenciano»; el cual, así mencionado, podría hacer pensar a algún lector poco diligente que se trata de un famoso tribunal consuetudinario sito en la capital de esta Comunidad. Hablando en serio: como resulta, además de lo dicho, que el Reglamento de las Cortes Valencianas silencia el mecanismo parlamentario preciso para efectuar la «propuesta» correspondiente, cabría deducir —incorrectamente— que la exigencia de responsabilidad penal de los consellers valencianos carece de medios jurídicos para ser llevada a la práctica, perdidos sus requisitos procesales en los más recónditos rincones del ordenamiento jurídico; solución que, además de inconstitucional, se aleja sin lugar a dudas de la voluntad presunta del legislador, víctima esta vez de sus propias deficiencias en materia de técnica normativa (50).

(50) La Ley Orgánica del Poder Judicial respeta lógicamente todas las previsiones estatutarias sobre el conocimiento de causas civiles y penales de los miembros de los Ejecutivos auto-

Las dos cuestiones sumariamente analizadas agotan prácticamente la regulación general del estatuto de los miembros del Ejecutivo de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, cuando hay que consultar y comparar diecisiete ordenamientos, siempre aparece —por razones, incluso, estadísticas— algún precepto original, que el investigador agradece como premio (en otros casos) merecido a la constancia puesta en el empeño. Sirva esta reflexión para introducir el comentario a una norma muy peculiar, que refleja la vieja y justificada prevención histórica, patente en algunas regiones españolas, contra la figura del «cunero», esto es, el político que vive «en» Madrid y «de» Madrid, y sólo acude a determinada circunscripción con el objeto de obtener un acta electoral o, en nuestro caso, un cargo relevante en el Ejecutivo autonómico. Las normas en cuestión son los artículos 13.1 y 41.1 del Estatuto de Extremadura, según los cuales el Presidente y los miembros de la Junta «residirán necesariamente en Extremadura». En términos puramente jurídicos, el texto plantea el problema de determinar si la residencia ha de ser entendida con un criterio de efectividad o si sería suficiente con disfrutar, a efectos civiles o administrativos, de domicilio o residencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Una sencilla interpretación teleológica lleva a concluir que se pretende la presencia real y efectiva del afectado en la Comunidad donde ejerce su cargo y, por consiguiente, no basta el cumplimiento aparente de unos requisitos puramente formales.

Otra cuestión que merece alguna referencia es la previsión contenida en las leyes autonómicas sobre el *status* del Presidente y los consejeros a efectos de protocolo y de los honores y distinciones que su función lleva inherente. En esta materia, la primacía institucional de la Presidencia suele resultar ampliamente satisfecha: así, se atribuye al Presidente determinado tratamiento específico; el derecho a utilizar como guión la bandera de la Comunidad Autónoma; a percibir el sueldo y gastos de representación correspondientes a su alta jerarquía y, en general, a que le sean rendidos los honores pertinentes, en razón de la dignidad del cargo; en algún caso, se añade (por ejemplo, en la Ley vasca de Gobierno) el derecho a ocupar la residencia que oficialmente se establezca, con personal de servicio y dotación correspondiente a su categoría, y a percibir, para sí y, en su caso, para su viuda o viudo, huérfanos y padres, una pensión vitalicia. El tratamiento otorgado a los consejeros, en este campo tan significado de la simbología política, es, sin excepciones, mucho más modesto; sin perjuicio de lo cual, gozan todos ellos de la naturaleza propia de los cargos de rango ministerial, cuya «vocación política» —como ha dicho recientemente

---

nómicos. Véanse, para el Tribunal Supremo, los artículos 56.2 y 57.2 y, para los Tribunales Superiores, los artículos 73.2 a) y 73.3 a) de esta Ley Orgánica 6/1985.

el Tribunal Supremo— excluye «toda idea de profesionalidad» y presenta, «pese a eventuales coincidencias, acusados rasgos diferenciales con el concepto de funcionarios públicos (51)».

Por último, espigando en el ordenamiento estatal, se encuentran también algunas normas comunes para todos los ejecutivos autonómicos. Sirvan de muestra las dos siguientes: por una parte, el artículo 160 bis del Código Penal (introducido por la LO 2/1981, de 4 de mayo), que equipara las penas establecidas para los delitos cometidos contra el Gobierno de la Nación a quienes realicen idénticas actividades contra los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o «sus miembros»; por otra, la previsión de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LO 3/1980, de 22 de abril) de que los consejeros permanentes del «supremo órgano consultivo del Gobierno» pueden ser nombrados entre personas que estén o hayan estado comprendidas en la categoría, entre otras, de «Presidente o miembro de los Consejos Ejecutivos» de las Comunidades Autónomas (art. 7.2), y lo mismo respecto de los consejeros electivos (art. 7.4).

#### IV. FUNCIONES DE LOS EJECUTIVOS AUTONOMICOS. PERSPECTIVA FUNCIONAL DE LA PRIMACIA DEL PRESIDENTE

El legítimo orgullo intelectual que muestran hoy día los estudiosos del Derecho constitucional (precedidos, desde mucho antes, por los cultivadores del Derecho administrativo) está basado en la coherencia y precisión de los conceptos que esta rama de la ciencia jurídica ha sabido elaborar y pulir en los últimos años. Sin embargo, la imagen general de satisfacción se ve perturbada todavía en algunas materias concretas, cuya resistencia a dejarse conceptualizar en términos jurídicos es buena prueba de los límites inherentes a toda ciencia, cuando pretende explicar la realidad social y política. Entre las materias referidas se halla, sin duda, el análisis de las funciones del Gobierno o, si se prefiere, de la «función de gobierno» en singular. Ello obedece a causas bien conocidas y, en principio, de diagnóstico sencillo, aunque de complicado tratamiento: la vieja concepción residual de las prerrogativas del Ejecutivo resulta ampliamente superada en los tiempos actuales, en los que el poder «activo» ha llegado a ser (acaso nunca dejó de serlo) protagonista supremo en la estructura institucional de todos los sistemas políticos. Después de las causas, las consecuencias: mientras los teóricos no acaben de perfilar una doctrina convincente sobre la fun-

(51) Los términos son de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 1989, que resuelve un conocido recurso interpuesto por varios ex ministros contra la supresión de las pensiones que, en calidad de tales, venían percibiendo.

ción de gobierno, sólo caben dos actitudes a la hora de abordar tan movediza cuestión: la primera, nada satisfactoria, vendría a resumirse en la idea de que «los Gobiernos gobiernan», lo que resulta tan fácil de comprender como difícil de sustituir por una perífrasis; la segunda, más adecuada, consiste en ofrecer una lista más o menos completa de competencias diversas y dispersas, cuya simple yuxtaposición, aunque se agoten en el empeño todas las letras del alfabeto, no consigue reflejar con fidelidad el conjunto de actividades que desarrollan los Gobiernos en los regímenes políticos de nuestro tiempo (52).

Las reflexiones anteriores son aplicables, por supuesto, a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, cuyos problemas específicos sólo resultan inteligibles a la luz de la teoría general; sin olvidar, además, que la «vocación parlamentaria» de su forma de gobierno (véase *supra*, apartado II) hace necesario reconocer en ellas la «independencia» de la función de gobierno, una de las condiciones previas, de acuerdo con STERN, para caracterizar como parlamentario a un sistema político (53). Pero si la propia Constitución permanece anclada en los conceptos clásicos al tratar de normativizar las funciones del Gobierno de la Nación (a pesar del juego que ofrece la expresión «dirige la política...», del artículo 97), tampoco los Estatutos aciertan a dar un nuevo enfoque al complicado problema. A su vez, las múltiples leyes territoriales optan por la vía de enumerar competencias concretas, aunque, al menos, suelen abordar el intento de sistematizar las funciones respectivas del Presidente y del Consejo, al tiempo que regulan las funciones propias de los consejeros, e incluso de otras autoridades de rango inferior, apenas mencionadas en los Estatutos (54).

A efectos sistemáticos, es importante destacar que el artículo 152 de la Constitución enfoca el asunto con un criterio formalmente muy distinto al empleado por el artículo 97 de la propia norma fundamental: mientras que éste parte de una perspectiva subjetiva («El Gobierno...»), aquél plantea una descripción funcional o material: «... Con-

---

(52) La referencia al alfabeto no es un simple juego retórico. Véase, para dejar constancia de ello, el artículo 21 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de esta Comunidad Autónoma, en el cual, bajo la expresión «Corresponde al Consejo de Gobierno», se enumeran ¡25! competencias, desde la «a» hasta la «z»; siendo esta última, como no podía ser de otro modo, una cláusula residual: «cualesquiera otras competencias que le asignen el Estatuto de autonomía y las leyes».

(53) Véase al respecto, K. STERN, *Staatsrecht*, Beck, Munich, vol. I, pp. 745 y ss. En la doctrina española, donde existen ya aportaciones sugestivas para individualizar la citada «función de gobierno», véanse los diversos trabajos citados *supra*, nota 12.

(54) Es verdad que algunas leyes son más doctrinarias que otras al sistematizar las funciones del Gobierno. En los extremos de la escala se halla, por un lado, la Ley de Canarias 1/1983, artículos 10, 20 y 21, que distingue tres bloques (competencias en cuanto a política general de la Región, en cuanto a funciones ejecutivas y administrativas y en cuanto a participación en la función legislativa); y, en el otro extremo, la Ley de Castilla-La Mancha 3/1989, artículos 7 y 12, que se limitan a enumerar funciones del Presidente y del Consejo, una tras otra, sin entrar en las disquisiciones sobre su naturaleza que luego analizaremos.

sejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas» (55). De la Constitución surgen, asimismo, para el órgano supremo del Ejecutivo autonómico, una pluralidad de funciones representativas, referidas tanto a la Comunidad Autónoma como al propio Estado; estas funciones dotan al Presidente de una naturaleza peculiar y le sitúan muy por encima de la simple condición de *primus inter pares* respecto de los consejeros, que, en este significativo ámbito, gozan tan sólo de la modesta función de representar al Departamento del que son titulares. Las leyes territoriales son conscientes, con frecuencia, de esta realidad, e incluso hablan, en sus Preámbulos, de reforzar la figura del Presidente (así, Andalucía, Ley 6/1983, una de las más «presidencialistas»), aunque otras niegan que su voluntad sea establecer un «carácter presidencialista a ultranza» (por ejemplo, Canarias, Ley 1/1983); por su parte, la polémica Ley vasca 7/1981 se atribuye a sí misma, en términos ambiguos, el deseo de realzar, «en la importancia debida», la figura del Lehendakari. En todo caso, la prioridad otorgada al Presidente por todos los ordenamientos autonómicos tiene encaje directo en los principios constitucionales, una vez generalizado —como se dijo— el modelo del artículo 152, que, no obstante, podrá ser matizado en una futura y, por ahora, más que incierta reforma.

Surge, pues, de la misma norma fundamental, un criterio objetivo de clasificación (funciones representativas y funciones ejecutivas, en sentido amplio) que permite al menos desbrozar el terreno para una mejor exposición doctrinal, cuando —como es nuestro caso— no se pretende incidir en problemas de teoría general, sino tan sólo, como hemos dicho reiteradamente, examinar las modulaciones que sufren los modelos clásicos en su proceso de acomodación a la peculiar problemática de las Comunidades Autónomas.

Comencemos, por tanto, por las *funciones representativas*, atribuidas únicamente —en lo que aquí nos importa— al Presidente de la Comunidad, a partir de la distinción bien conocida entre «representación suprema de la Comunidad Autónoma» y «representación ordinaria del Estado en la Comunidad». La representación suprema del ente autonómico requiere un análisis cuidadoso y ofrece matices de interés, resaltados ya en su día por la doctrina italiana de acuerdo con los datos peculiares de su ordenamiento (56). En una primera aproximación, la representación suprema tiene una vertiente de carácter simbólico y protocolario, que no ofrece a nuestros efectos excesiva relevancia. Supone también una representación de orden jurídico, tanto en el ámbito in-

(55) Sobre esta materia, M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, pp. 98 y ss., con una interesante reflexión sobre la «actividad de gobierno» en conexión con la «política propia» que caracteriza al ejercicio de la autonomía.

(56) V. por todos, sobre el tema, SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel Sistema degli ordinamenti regionali*, Nápoles, 1961.



terno de la Comunidad Autónoma como en el externo, lo que no conlleva *per se* que la legitimación para comparecer en juicio en nombre de la Comunidad sea conferida en exclusiva al Presidente, como bien se refleja (y no es el único ejemplo) en el artículo 162.1 de la Constitución y, por consiguiente, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: en efecto, están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, con el alcance cada vez más amplio que les otorga la cambiante jurisprudencia del Alto Tribunal, los «órganos ejecutivos colegiados» y los Parlamentos autonómicos. Pero hay, sobre todo, dos cuestiones polémicas, que han originado, en puridad, más literatura jurídica que consecuencias prácticas. Veamos brevemente cada una de ellas.

Se trata, en primer lugar, de la facultad de promulgar las leyes autonómicas, que viene atribuida por la Ley vasca (art. 7 *b*) al Lehendakari, en la condición de «supremo representante de Euskadi», mientras que en los demás ordenamientos (donde, a partir del Estatuto catalán, se especifica que el Presidente actúa «en nombre del Rey») viene concebida como consecuencia de la representación ordinaria del Estado (así, en Cataluña, art. 61, *a*) de la Ley 3/1982). La cuestión, en efecto, tiene gran alcance teórico y es, por supuesto, muy significativa desde el punto de vista político. Pero, en cambio, carece de relieve en cuanto al régimen jurídico de los actos a que afecta, ya que no hay diferencia de régimen entre las facultades del Presidente según actúe éste en una u otra de su doble condición (o triple, si añadimos la jefatura directa del órgano ejecutivo colegiado). Y en cuanto a la fórmula de promulgación, nada impide entender implícita, en el caso vasco, la actuación en nombre del Rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado conforme al artículo 56.1 de la Constitución. Por supuesto, sea cualquiera la solución adoptada, la promulgación tiene carácter de acto debido, lo mismo que, entre otros, ordenar la publicación oficial en la Comunidad Autónoma del nombramiento realizado por el Rey del Presidente del correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

En cualquier caso, es preciso sumarse a la opinión dominante sobre la naturaleza estatal, en sentido amplio, de las leyes de las Comunidades Autónomas (y, en general, de los mismos entes autonómicos), porque la solución mayoritaria de los Estatutos y leyes territoriales es más acorde con la lógica del sistema que la ambigua fórmula que prefiriera mantener el ordenamiento vasco (57).

---

(57) Coincido, pues, con J. SALAS HERNÁNDEZ, en su trabajo «Promulgación y publicación de normas», presentado al «Seminario para la preparación de directrices destinadas a mejorar la calidad de las leyes», Parlamento Vasco, Vitoria, 1989 (en vías de publicación), en que la excepción del País Vasco en la referencia al Jefe del Estado es «irrelevante». Este trabajo, después de exponer un breve panorama de las fórmulas de promulgación al uso, concluye con acierto que lo mejor sería el empleo de la fórmula «más simple y menos enfática posible, sin precederla con expresiones absolutamente superfluas, de mero anuncio publicitario».

Aún más polémica resulta la segunda de las materias referidas: me refiero a la atribución al Presidente de la facultad representativa «del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma» (art. 1 de la Ley 7/1981), que se recoge a su manera en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo Presidente es «supremo representante del pueblo extremeño» (art. 8 de la Ley 2/1984). En general, predomina la fórmula de concebir al Presidente como la más alta representación de la Comunidad, desde el artículo 48 de la Ley catalana, que se propone sensatamente como modelo a seguir; esto es, en términos estrictos, el Presidente representa a la institución en que se manifiesta el deseo de autogobierno expresado por la respectiva región o nacionalidad a través de los cauces constitucionales fijados. Se trata, de nuevo, de una polémica que, desde un punto de vista técnico, ofrece un interés limitado, aunque es bien conocida la intencionalidad política del legislador vasco —no tanto la del extremeño— y son más que merecidas las críticas, tanto políticas como conceptuales, que merece una fórmula inspirada en vetustas doctrinas organicistas, al estilo de VON GIERKE, y que pretende convertir a un político surgido directamente de la confrontación electoral en un ente privilegiado, de naturaleza historicista e incluso cuasimística; todo lo cual no guarda relación alguna, como se aprecia a primera vista, con la moderna y funcional teoría de la representación política en un régimen democrático, con vocación —además— parlamentaria. Si bien, desde otro punto de vista, no hay que olvidar, en el caso concreto del País Vasco, la configuración territorial de dicha Comunidad Autónoma, que tal vez, como escribe SOLÉ TURA, «explique este deseo de fortalecer la representatividad social de la institución del Presidente como elemento unificador de la Comunidad» (58).

Falta por examinar, siempre en la faceta de la función presidencial que ahora nos atañe, el célebre supuesto regulado en el artículo 155 de la Constitución, que obliga al Gobierno de la Nación a dirigir un «previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma» antes de solicitar del Senado la aprobación de las «medidas necesarias» para hacer efectivo el mecanismo de control que previene este controvertido precepto. Es muy cierto que el artículo 155 ha perdido, por vía doctrinal (59), su condición dramática de *ultima ratio* en situacio-

(58) Véase J. SOLÉ TURA, *op. cit.*, p. 303. De «error conceptual, cuando no político» habla A. EMBID IRUJO, *op. cit.*, p. 31 y p. 152. Una crítica radical a la Ley vasca de 1981 en M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, pp. 74 y ss., aunque tal vez exagera las consecuencias del famoso artículo 1.º para la forma de gobierno del País Vasco; en cambio, es muy certera su observación (p. 93) de que parece apuntarse un intento de «unidad sustancial» entre el pueblo y el Presidente. Incluso los más firmes defensores de la Ley en cuestión admiten los «excesos» en que incurre; así, J. PORRES AZKONA, *op. cit.*, pp. 933 y ss.

(59) Es fácil adivinar que nos referimos al libro de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 163 y ss. V. también, M. BASOLS COMA, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

nes de máxima gravedad; pero sus consecuencias jurídicas, a nuestros limitados y parciales efectos, son muy claras: se trata de una prueba decisiva de la primacía institucional del Presidente en la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma, a la que representa —en el más genuino sentido político del término— ante el Gobierno del Estado y ante el propio Senado, puesto que el artículo 189.3 del Reglamento de la Cámara Alta prevé con acierto que la Comisión de Autonomías requiera del Presidente autonómico «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes» y le faculta «para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos». Ayuda así el Reglamento parlamentario a que el Presidente de la Comunidad Autónoma cumpla su delicada misión política de amortiguar el conflicto, sea éste más o menos patético. Porque, desde otro punto de vista, es evidente que el Presidente no dispone de cauces jurídicos para «reconducir» al interés general a la Comunidad Autónoma afectada, puesto que ni en la más excepcional de las anomalías le es permisible (constitucionalmente) gobernar con plenos poderes o alterar mediante un hipotético veto la voluntad manifestada por el Parlamento.

Como siempre que se trata a la vez sobre diecisiete leyes distintas, no falta algún feliz hallazgo que altera la monotonía y permite recuperar el interés por las «herejías» contrarias al dogma de la homogeneidad. En este caso, con un significado político que no escapará al lector, debe ser mencionada la atribución al Presidente de la Generalidad Valenciana (art. 14, g) de la Ley 5/1983 de esta Comunidad Autónoma) de la función de «fomentar las peculiaridades del pueblo valenciano»; a la que podría sumarse, por su análoga (aunque más amplia) intencionalidad, la previsión del artículo 5 de la Ley Foral 23/1983, según la cual el Gobierno (en este caso como órgano colegiado) «velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse».

Veamos ahora lo concerniente a la *representación ordinaria del Estado*, cuestión ya despojada del carácter polémico que se puso de relieve en el propio proceso constituyente; porque, en efecto, esta función presidencial hizo renacer viejas suspicacias sobre una eventual y peligrosa vía de penetración del poder central en las Comunidades Autónomas, creyendo ver en ella alguna semejanza con la denostada concepción dualista del alcalde en la legislación preconstitucional de régimen local; por lo demás, un mejor conocimiento de sus antecedentes republicanos hubiera desvirtuado, si se admite esta interpretación histórica, cualquier tentación centralizadora (60). Una sencilla distin-

---

(60) Sobre los antecedentes en la Segunda República, véase S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*,

ción entre Estado-ordenamiento y Estado-aparato (o cualesquiera otras de las denominaciones al uso: Estado-comunidad y Estado-persona, por ejemplo) permite concluir que el Presidente representa, única y exclusivamente, al Estado-ordenamiento y que es el delegado del Gobierno quien asume la función representativa de la Administración estatal. Por otra parte, el adjetivo «ordinaria» no debe entenderse, en este marco, como opuesto a excepcional o extraordinaria, sino a la representación suprema o máxima, que corresponde al Rey por su ya mencionada configuración constitucional como símbolo de la unidad y permanencia del Estado.

La exposición de las funciones del Presidente de la Comunidad Autónoma en materia de representación permite examinar, como vimos, algunos problemas originales. Por el contrario, pocas novedades pueden obtenerse del análisis del otro gran bloque de funciones («ejecutivas y administrativas») que atribuye al Consejo de Gobierno —algunas sólo al Presidente— el artículo 152 de la Constitución; sobre todo, cuando consta ya nuestra renuncia a cualquier intento de indagar sobre el contenido material de dichas funciones, limitándonos a resaltar las peculiaridades que afectan a las Comunidades Autónomas.

Ante todo, es preciso insistir en la idea —tantas veces reiterada— de la primacía del Presidente, que une a las funciones ya examinadas la de dirigir y coordinar la acción del Gobierno, mantener la unidad de dirección política del mismo y establecer las directrices generales de su actividad. Todo ello, claro está, con las modulaciones propias de cada uno de los diecisiete ordenamientos, cuyos rasgos diferenciales en las relaciones entre el órgano unipersonal y el colegiado quedaron apuntados anteriormente. Habría que añadir aquí que el Presidente es titular de las competencias propias de la dirección de un órgano colegiado: entre ellas, las de convocatoria, fijación del orden del día, ordenación de las deliberaciones, exteriorización de los acuerdos (firmando los Decretos pertinentes y ordenando su publicación), resolución de los conflictos de competencia y otras análogas. Abandonando, pues, todo afán comparatista, que produce en esta materia resultados banales en proporción al trabajo que requiere, recordemos que hay algunas facultades que el ordenamiento estatal atribuye directamente al Presidente, como ocurre en los artículos 20.1 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de acuerdo con los cuales el órgano unipersonal es cauce obligado para la solicitud de dictamen al alto cuerpo consultivo (61).

---

p. 63; por cierto que, a juicio de este autor, la función presidencial que nos ocupa puede ofrecer todavía mucho más juego. Para un planteamiento similar al del texto, en cuanto a la solución del conflicto interpretativo, cf. C. VIVER PI SUNYER, *op. cit.*, pp. 175 y ss.

(61) Sobre la polémica extensión de las competencias consultivas del Consejo a las Comunidades Autónomas, v., entre otros, J. M. RODRÍGUEZ OLIVER, «Las competencias consultivas del

No obstante, es el Gobierno (y no su Presidente) quien tiene atribuidas las funciones ejecutivas y administrativas, en términos tan rotundos que el tenor literal de la Constitución y los Estatutos no permite a las leyes autonómicas ninguna posibilidad de alterar este principio. Exponer sistemáticamente las diversas funciones no es tarea sencilla, por los motivos ya apuntados, y las diversas soluciones doctrinales al respecto son tan variadas como discutibles. Sin ánimo exhaustivo, y prescindiendo de las referencias a la «dirección política» (sea exclusiva o compartida), veamos ahora alguna de las más significadas.

Un primer bloque de competencias de los ejecutivos regionales se deja agrupar, con cierta elasticidad dogmática, por razón de su incidencia, inmediata o eventual, en el ordenamiento jurídico. Corresponde en este sentido al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas:

a) La titularidad de la iniciativa legislativa ante el Parlamento correspondiente, compartida con otros sujetos, aunque sea prioritaria en la práctica de todos los sistemas autonómicos, salvo algún supuesto ciertamente anómalo y transitorio donde se aprecia —por razones políticas muy definidas— el empleo más frecuente de la iniciativa de la Cámara. Naturalmente, se incluye en este apartado la posibilidad de poner en marcha el procedimiento para la reforma de los Estatutos de autonomía, vía demasiado indirecta para sostener que el Ejecutivo autonómico goza de una facultad excepcional de ejercitar la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales; facultad que —como es sabido— no le atribuye el artículo 87 de la Constitución. En síntesis, y en pura teoría del régimen parlamentario, el Gobierno aprueba los proyectos de ley, los presenta a la Cámara respectiva y conserva la posibilidad de retirarlos durante su tramitación.

b) Los ejecutivos regionales pueden también dictar Decretos legislativos en uso de la pertinente delegación parlamentaria, que los Estatutos y demás legislación aplicable regulan en términos muy similares a los contenidos constitucionales en la materia (62).

c) Sobre la facultad de aprobar Decretos-leyes por parte de los Gobiernos autonómicos, la teoría y la práctica parecían seguir, por una

---

Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1982, pp. 257 y ss., y L. TOLIVAR ALAS, «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en la misma revista, núm. 28, 1981. En sentido crítico, F. DE CARRERAS, «El Consejo de Estado como órgano consultivo», en *El Gobierno en la Constitución...*, cit., pp. 83 y ss., así como últimamente J. F. MESTRE DELGADO, «Reglamentos autonómicos y Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, 1988, pp. 451 y ss., donde se analiza la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 17 de febrero de 1988, que resuelve, a mi juicio con todo acierto, en favor del carácter voluntario para las Comunidades Autónomas de la sujeción a dictamen preceptivo de un órgano estatal.

(62) En general, véase J. C. DUQUE VILLANUEVA, «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, pp. 79 y ss.

vez, cauces convergentes. Aunque no se aprecia ningún obstáculo constitucional directo para ello, resulta indiscutible que ningún ordenamiento territorial había previsto su existencia y, salvo raras excepciones, la doctrina mostraba su preferencia por la configuración restrictiva de una fuente normativa que más de una generación de iuspublicistas aprendió a contemplar con justificada antipatía. Pero he aquí que la alianza entre las catástrofes naturales y los deseos políticos, formalizada en la Ley vasca 17/1983, de 8 de septiembre, permitió, por una vía poco congruente con la pureza del Estado de Derecho, la aprobación de los cinco célebres y por ahora únicos Decretos-leyes autonómicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco; sin que, por ahora, parezca probable una repetición del evento jurídico en esta o en otra Comunidad. Insisto, no obstante, en que no existe obstáculo constitucional infranqueable y que, por consiguiente, podría pensarse en otorgar esta competencia a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en una hipotética reforma de los Estatutos que es, por supuesto, donde debería preverse, en su caso, tal posibilidad (63).

d) Corresponde, por supuesto, al ejecutivo regional la titularidad preferente de la potestad reglamentaria, sin perjuicio de que en casos muy específicos se atribuya al Presidente o, en la llamada «potestad doméstica», a los consejeros. Hay que comentar, no obstante, su atribución anómala, en unos pocos casos, a los Parlamentos autonómicos, en línea con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución italiana, y en contra de razonables opiniones doctrinales. Se altera así, en este concreto terreno, la prudencia del constituyente a la hora de conservar y hasta de reforzar los cánones clásicos sobre el reparto de la potestad normativa entre el Ejecutivo y el Legislativo; en este sentido, el artículo 23.2 del Estatuto de autonomía de Asturias, en cuanto atribuye a la Junta General la facultad de dictar reglamentos «para la organización de los servicios» en las materias en que sólo corresponde al Principado la ejecución de la legislación estatal, plantea graves problemas téc-

(63) Sobre este interesante tema, véase en la doctrina J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 135 y ss.; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y práctica del Decreto-ley», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pp. 126 y ss. (que habla, sobre el caso vasco, de una resurrección del estado de necesidad como fuente del Derecho); M. CARRILLO, «El Decreto-ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, pp. 66 y ss.; L. LAVILLA ALSINA, «Sobre los Decretos-leyes», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 609 y ss.; J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia», en la misma obra, pp. 869 y ss. A favor de los Decretos-leyes autonómicos, I. LASAGABASTER, «Consideración en torno a la figura de los Decretos leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, pp. 97 y ss., y E. COBREROS, «Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad vasca», en la misma revista, núm. 7, 1983, pp. 293 y ss. La Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 1/1983 incluye en su Preámbulo este significativo párrafo: «no se ha creído conveniente dotar al Gobierno de facultades *praeter legem* que no encontrarían un refrendo positivo en norma expresa habilitante; razón por la cual no se introduce en el articulado mención alguna a los Decretos-leyes».

nicos y genera una cierta inseguridad teórica que, hasta ahora, no ha tenido repercusiones prácticas destacables (64). La cuestión, que no es pacífica en la doctrina, merece una doble reflexión: en el campo de los principios, es claro que los Parlamentos no necesitan ser investidos de una potestad subordinada y derivada, por definición, respecto a su propia capacidad normativa; en el marco de las consecuencias prácticas, la naturaleza «legal» de estos «pseudoreglamentos» de origen parlamentario resuelve las dudas sobre su inexcusable control jurisdiccional y refuerza la primacía normativa del Legislativo sobre el Ejecutivo; una primacía que, al menos en sus formas, ya que no en su contenido, el Estado de Derecho se obliga a sí mismo a respetar de forma escrupulosa.

Concluido este primer bloque de competencias de orden normativo, comienzan las dificultades sistemáticas para analizar las funciones de los Gobiernos autonómicos. Aquí, las leyes territoriales divergen más en lo aparente que en lo sustancial y tienden a copiar sin más a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado o, preferentemente, a las primeras leyes autonómicas, aunque no siempre tienen la honestidad de reconocerlo, como hace con elogiada sinceridad el preámbulo de la Ley cántabra 3/1984: «normas similares de otras Comunidades Autónomas han servido de guía y orientación para esta Ley...».

Renunciando, pues, a recogerlas todas y recordando también que muchas de ellas están más próximas a la función administrativa del Gobierno que a su actividad «política», conviene mencionar mínimamente alguna de las más señaladas. Ante todo, como resultado de lo dispuesto en la propia Constitución y en la Ley Orgánica 2/1979, corresponde a los ejecutivos territoriales la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su ámbito de autonomía, expresión ésta que procede del artículo 32.2 de la mencionada Ley Orgánica y que, desde la STC 84/1982, de 23 de diciembre, al hilo de la naturaleza del recurso en cuestión como vía de depuración objetiva del ordenamiento, se interpreta con un criterio flexible y generoso. Cabe también a los ejecutivos autonómicos promover ante el propio Tribu-

---

(64) La misma regla aparece, aunque la dicción estatutaria es menos precisa, en los artículos 23.1 del Estatuto de La Rioja, 21.1 del de Madrid y 32.1 del de Murcia. Sobre el tema, A. EMBID IRUJO, *op. cit.*, pp. 138 y ss., y L. LÓPEZ GUERRA, «En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas», en *El Gobierno en la Constitución...*, cit., pp. 332 y ss., con cuya interpretación coincidimos. Por cierto, que en este mismo trabajo, y en otro orden de cuestiones, resalta el citado autor que la facultad de los ejecutivos autonómicos de dictar reglamentos con referencia directa a la legislación estatal y sin previa habilitación de su propio Parlamento refuerza las dudas sobre el carácter parlamentario de la forma de Gobierno autonómico. V. sobre el tema, *supra*, apartado II.

nal Constitucional conflictos de competencia con el Estado o con otras Comunidades Autónomas y pueden, en fin, tomar la determinación de personarse en algún otro procedimiento.

Interesa resaltar también que corresponde al Ejecutivo el mando supremo de la policía autónoma, en los diversos Estatutos que prevén su existencia, así como la facultad de solicitar del Estado la intervención de las fuerzas de seguridad y, a la inversa, de solicitar que cesen de actuar. Es especialmente reseñable en este punto el artículo 17.6 del Estatuto vasco, siendo muy significativo que —en su línea ya conocida— la Ley 7/1981 de esta Comunidad Autónoma disponga, en el artículo 18.m), que el mando supremo sobre la policía lo ejercerá el Gobierno «por medio del Lehendakari».

Corresponde también, como es lógico, a los Gobiernos respectivos, con la forma usual de Decretos promulgados por el Presidente, la facultad de nombramiento y cese de determinados cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como de los representantes de la misma en organismos autónomos, instituciones financieras y empresas públicas estatales o autonómicas en que así proceda. Aunque hemos prometido no transgredir los límites convencionales que sitúan el estudio del Gobierno en el plano del Derecho constitucional y el de la Administración en el Derecho administrativo, no es ocioso recordar aquí que, tal vez, el peor reproche que puede hacerse a los ordenamientos autonómicos es la inspiración departamental, burocrática y jerarquizada de su estructura administrativa, en la que cada ordenamiento parece competir con su vecino (y todos con el estatal) por reproducir errores e incoherencias que han sido denunciadas desde hace mucho tiempo (65).

En fin, todas las leyes autonómicas dejan abierto el camino para que los respectivos Gobiernos «entiendan» (o sea, deliberen y, en su caso, se pronuncien, con los efectos jurídicos que procedan en cada caso) sobre cualesquiera otros asuntos que, por su importancia o naturaleza, requieran el conocimiento y opinión de todos los miembros del Ejecutivo.

---

(65) Como resume A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, «Comentario al artículo 148», en *Comentarios a las leyes políticas*, cit., p. 141, de las leyes autonómicas «se deduce la preferencia por un esquema de Administración con personalidad jurídica única, que prefiere actuar directamente antes que recurrir a delegar sus funciones en las Administraciones locales y dividida en Departamentos, a cuyo frente está un consejero y que se estructuran internamente de forma piramidal o jerarquizada». V., en general, E. ARGULLOL MURGADAS, «La organización administrativa de las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 27 y ss. (así como, en la misma revista y número, los trabajos de S. MUÑOZ MACHADO y J. R. PARADA VÁZQUEZ sobre burocracia y función pública autonómica).



## CONCLUSION

Terminamos así el itinerario legislativo y doctrinal sobre el Poder Ejecutivo y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Parece admisible, después de lo dicho, entender que las peculiaridades constitucionales, estatutarias y legales de los Gobiernos autonómicos no hacen posible su inserción pura y simple en las teorías al uso sobre las formas de gobierno, y que el dogma de la homogeneidad pertenece más al terreno de los principios doctrinales que a la realidad de los hechos: en efecto, la «vocación parlamentaria» de los diecisiete ordenamientos autonómicos no se corresponde —al menos, en su plenitud— con los muchos sistemas donde faltan mecanismos esenciales como el derecho de disolución de la Cámara, e incluso, en algún caso, la relación fiduciaria directa entre Gobierno y Parlamento; menos aún con aquellos que, por la brevedad de sus períodos ordinarios de sesiones, hemos calificado de parlamentarismo «fugaz».

Por otra parte, el análisis tanto de la estructura y composición como de las funciones de los ejecutivos autónomos revela, además de la conocida dificultad para normativizar la actividad del Gobierno en los sistemas políticos contemporáneos, una notable primacía institucional del Presidente sobre el órgano colegiado y obliga a un esfuerzo riguroso para precisar la naturaleza jurídica de una figura que, lejos de ser Jefe del Estado —en el sentido material del concepto— o simple Jefe de Gobierno, es un genuino representante político de la Comunidad Autónoma y suprema autoridad en la estructura institucional de la misma.

## NOTA BIBLIOGRAFICA

### A) *Estudios de carácter general*

Con objeto de evitar la repetición de reseñas bibliográficas sobre trabajos ya citados, nos remitimos a las notas insertas en el desarrollo del texto.

### B) *Estudios específicos sobre Comunidades Autónomas determinadas*

Sin duda, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que goza de mayor atención doctrinal en la materia que nos afecta. Además de los trabajos mencionados en nota de M. A. GARCÍA HERRERA, F. J. GARCÍA ROCA, A. SAIZ ARNAIZ y J. PORRES AZKONA, pueden consultarse:

J. BERRIATUA, «La Administración pública en Euskadi», en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, IVAP, Oñate, 1982; del mencionado M. A. GARCÍA HERRERA, «El Gobierno Vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985; «La continuidad del Gobierno Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11, 1985 y «La estructura del Gobierno Vasco», en *I Jornadas, op. cit.*; R. MARTÍN MATEO, «Administración autonómica de Euskadi», en *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1980; de J. PORRES AZKONA, además del trabajo citado, v. «Parlamento y Gobierno de Euskadi», en *Instituciones...*, cit.; y E. VIRGALA FORURIA, «La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad Autónoma y Territorios históricos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, 1986.

Para Cataluña, véanse dos obras colectivas importantes: *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, edicions 62, Barcelona, 1982 y *Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Taula de Canvi, Barcelona, núm. 2, 1980, en particular el trabajo de F. DE CARRERAS, «Institucions de la Generalitat de Catalunya». Asimismo, J. VINTRO y M. CASTELLS, «La responsabilitat del President i del Consell davant el Parlament», en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980 y, sobre todo, el notable trabajo de C. VIVER PI-SUNYER, citado con frecuencia.

° La bibliografía específica sobre el Poder Ejecutivo de Galicia es escasa, aunque pueden encontrarse referencias diversas en obras sobre elecciones y sistema de partidos (como las de J. J. GONZÁLEZ ENCINAR y J. A. PORTERO MOLINA, entre otros). En particular, R. MAÍZ SUÁREZ, «Las instituciones políticas en el Estatuto de autonomía de Galicia», en *Argumentos*, núm. 20, 1979.

Sobre Andalucía, véase F. GARRIDO FALLA, «Sobre la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 2, 1985; J. R. MONTERO GIBERT y J. M. MORALES ARROYO, «El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985; J. TERRÓN MONTERO, «El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía», en *Estudios regionales*, núm. 8, 1981. En general, las obras sobre el Estatuto, dirigidas por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1987 y A. PÉREZ MORENO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.

Para Asturias, véanse, en la obra colectiva *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, los trabajos de R. PUNSET, «La forma de gobierno regional en el proyecto de Estatuto de autonomía de Asturias» y de J. VARELA SUANZES, «La designación y la responsabilidad del Presiden-

te del Principado de Asturias». En general, los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, dirigidos por R. BOCANEGRA SIERRA, Madrid, 1987.

En relación con *Cantabria*, el trabajo citado de J. GARCÍA FERNÁNDEZ y, en general, M. PARDO CASTILLO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1987.

Respecto de *La Rioja*, no conozco ningún trabajo específico sobre la materia.

En cuanto a *Murcia*, véase A. MARTÍNEZ BLANCO, *Los poderes legislativo y ejecutivo de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Región de Murcia*, Madrid, 1983.

Para la *Comunidad Valenciana*, aparte de las múltiples referencias en diversos trabajos de L. AGUILO LUCIA sobre las Cortes Valencianas, véase específicamente J. ASENSI SABATER, «Precisión constitucional y desarrollo estatutario del principio de autogobierno: especialidad de la Comunidad Valenciana», en *Revista de Política Comparada*, núm. 9, 1982 y, en general, el libro de M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho autonómico valenciano*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1985; y también la obra colectiva, citada en nota, dirigida por R. MARTÍN MATEO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*.

Sobre *Aragón*, aunque no he encontrado comentarios específicos sobre el Poder Ejecutivo, pueden consultarse los apartados correspondientes de las siguientes obras generales: J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El Estatuto de Aragón de 1982*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1985; J. BERMEJO VERA y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985, y J. L. MERINO Y HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara, Zaragoza, 1983.

De *Castilla-La Mancha* no tengo noticia de ningún trabajo específico sobre la materia, que merece por sus peculiaridades algún esfuerzo doctrinal.

No conozco tampoco estudios concretos sobre *Canarias*, puesto que los analistas del régimen jurídico de esta Comunidad parecen preferir otras materias como el régimen económico-fiscal o la difícil supervivencia de la provincia en la organización territorial autonómica.

Sobre *Navarra*, véase, entre otros, A. GUAITA MARTORELL, «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1984, así como el estudio citado de P. LARUMBE BIURRUN.

Respecto de *Extremadura*, la obra más notable, donde se encuentran análisis específicos sobre nuestro tema a cargo de J. GARCÍA ROCA,

es la colectiva dirigida por A. TORRES DEL MORAL, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, UNED, Mérida, 1985.

Para *Baleares*, en general, la obra *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las islas Baleares*, Govern Balear, Palma de Mallorca, 1988 y el libro de J. M. QUINTANA PETRUS, *El Estatuto de Autonomía para las islas Baleares. Análisis jurídico sistemático*, Civitas, Madrid, 1984. En particular, F. GARRIDO FALLA, «Las peculiaridades de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Universidad de Palma de Mallorca, núm. 6, 1983.

Sobre *Madrid*, en especial, L. MARTÍN REBOLLO, «El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, dirigida por R. GÓMEZ FERRER, Civitas, Madrid, 1987, y diversos trabajos incluidos en dicha obra y en *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*, IEE, Madrid, 1983.

Por último, en cuanto a la Comunidad Autónoma de *Castilla y León*, cf. el trabajo citado en nota de E. ARGULLOL I MURGADAS, así como J. ARROYO DOMÍNGUEZ y J. L. DE MARÍA PEÑA, «Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, 1986. En general, los *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985.