

El Presidente de la Junta de Andalucía: Aspectos Orgánicos y Funcionales

María de la Paz Sánchez Manzano

PREMIO BLAS INFANTE DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ASPECTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES

Trabajo galardonado con una mención especial en la V edición de la convocatoria de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación, modalidad A, sobre *“Organización Política y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA:
ASPECTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES

María de la Paz Sánchez Manzano

Instituto Andaluz de Administración Pública
2002 - Sevilla

Título: EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ASPECTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES

Autora: María de la Paz Sánchez Manzano

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.S.B.N.: 84-8333-189-6

Depósito Legal: SE-2169-2002

Maquetación e Impresión: A. G. Novograf, S. A. (Sevilla)

A mis padres
A José Alfonso y María

AGRADECIMIENTOS

Esta obra tiene su origen en el trabajo presentado en la V edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública y que fue premiado con la primera mención especial en la modalidad A, por lo que es obligado expresar mi agradecimiento a los miembros del Jurado que me distinguieron con este galardón.

Asimismo, quiero manifestar mi reconocimiento al Profesor Luis García Ruiz por sus observaciones, sugerencias y sabios consejos que he tenido en cuenta en su redacción final.

Igualmente doy las gracias a la Profesora Mercedes Soto García, amiga y compañera inseparable, con quien comparto despacho y conversaciones en las que me aporta serenidad y confianza.

A José Alfonso Cardona le debo agradecer la experta ayuda en las cuestiones informáticas, así como la paciencia demostrada y la capacidad para asumir el tiempo robado a él y a nuestra pequeña María.

Finalmente, mi gratitud a mis padres, sin su ayuda desinteresada, sin apoyo insustituible este trabajo no habría sido posible.

PRÓLOGO

La consolidación del Estado de las Autonomías ha producido, como se sabe, una auténtica eclosión de estudios en relación con el mismo. Y en un proceso que cabe calificar como natural, aunque el enfoque mayoritario ha sido el de trabajos de carácter horizontal relacionados con las grandes cuestiones de esta forma de Estado y la complejidad de su sistema de fuentes, también han llegado a ser muy valiosas las aportaciones hechas desde la perspectiva del análisis particular de las Comunidades Autónomas, primeramente desde acercamientos generalistas como son los Comentarios a los diversos Estatutos de Autonomía y, posteriormente, desde el análisis de temas e instituciones concretas en el ámbito de cada Autonomía. A esta corriente investigadora probablemente no es ajena la existencia en determinados Planes de Estudios de asignaturas optativas específicas, como es el caso por ejemplo de la llamada "Instituciones Políticas Andaluzas" en el Plan de Estudios de la Diplomatura en Gestión y Administración Públicas de la Universidad de Cádiz. En este contexto tiene lugar la aparición de la obra que el lector tiene en sus manos "El Presidente de la Junta de Andalucía: aspectos orgánicos y funcionales" de la Profesora Sánchez Manzano y que ha sido premiada en la V Convocatoria de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública. Esta obra se enmarca, además, en un trabajo investigador de la profesora Sánchez Manzano de carácter más amplio ya que su tesis doctoral viene a profundizar en todo el complejo sistema comparado que ofrecen en nuestro Derecho Constitucional las figuras de los poderes ejecutivos, -Presidentes y Consejos de Gobierno-, autonómicos.

Como es sabido, la forma de gobierno establecida generalizadamente en el Estado Autónomo se caracteriza por un parlamentarismo sui generis al estar trufado de rasgos de corte semipresidencial, de manera que el Presidente de una Comunidad Autónoma no es simplemente un "primer consejero" o jefe de gobierno autonómico sino también personifica un poder propio y autónomo en su doble vertiente de máximo representante institucional de la Comunidad Autónoma, esto es de todos sus poderes y no simplemente del Ejecutivo, y de representante del Estado en la Comunidad Autónoma. De ahí rasgos tan característicos como los Decretos del Presidente, como fuentes normativas diferenciadas de los Decretos del Consejo de Gobierno, o la promulgación que les compete, aunque sea hecha en nombre del Rey, de las leyes autonómicas. Estas peculiaridades de la figura del Presidente tienden a su vez a contrabalancearse con otras que afectan a su condición de Jefe de Gobierno autonómico en materia de la relación fiduciaria con el Parlamento pues, si bien en todos los casos es necesaria la relación de confianza que culmina en la investidura, existe una cierta complejidad en los distintos sistemas autonómicos a la hora de regular el derecho de disolución de los parlamentos respectivos.

Estos botones de muestra justifican sobradamente la conveniencia, y aun la necesidad, de profundizar en la figura de los Presidentes autonómicos, tanto desde una perspectiva general como singularizada, en función en este supuesto, de la existencia de Leyes de Gobierno –y también de Régimen Electoral–, que las Comunidades Autónomas han ido aprobando en el ejercicio de sus competencias de autogobierno; leyes que, en muchos casos, no son solo desarrollo de previsiones estatutarias sino también –aunque aquí habría tal vez que hilar muy fino– “completadoras” de determinadas carencias y omisiones de los Estatutos de Autonomía. Naturalmente ello no es ajeno al proceso de desarrollo del Estado Autonómico desde su implantación en la Constitución de 1978 como algo voluntario y gradual hasta su caracterización, en sus últimos perfiles, por ahora, mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Como he dicho en alguna ocasión, los profesores de Derecho Constitucional nos hemos visto obligados a ir replanteando nuestras explicaciones sobre el Estado Autonómico derivado de la Constitución de 1978 y podemos numerar ya hasta tres versiones sucesivas, al menos, del mismo fenómeno político-jurídico. A ello no es ajena, sin duda, precisamente la confluencia en este tema del Derecho y la Política. Y ese desarrollo generalizado se ha traducido, entre otras cosas, en una revalorización en la práctica de la figura de los presidentes autonómicos por encima, o al margen, de si se trata o no de una Comunidad Autónoma de carácter histórico. Junto a ese desarrollo y como la realidad es muy tozuda, al final, si se nos ocurriese establecer una especie de ranking de los presidentes autonómicos, éste vendría dado por la confluencia de dos factores interrelacionados: la impronta personal de cada uno y la importancia –por territorio, por población, por producto interior bruto–, de cada una de las Comunidades Autónomas.

Desde esta consideración, la publicación de una obra sobre el Presidente de la Junta de Andalucía aparece como oportuna y acertada. En ella encontrará el lector los aspectos medulares de su figura, desde la problemática de su investidura y cese a los rasgos derivados de su peculiar situación respecto al Consejo de Gobierno, pasando por su Estatuto personal o las funciones que le corresponden como supremo representante de la Comunidad Autónoma andaluza y como representante ordinario del Estado en la misma. A este estudio incorpora además la autora unos cuidados anexos con los resultados de las sucesivas elecciones al Parlamento de Andalucía, las correlativas votaciones de investidura, así como la composición del Consejo de Gobierno en cada una de las Legislaturas, además de un cuidado índice analítico de las disposiciones citadas en el trabajo. Se trata, por tanto, de una valiosa aportación de la profesora Sánchez Manzano a la bibliografía del derecho público de Andalucía que es de agradecer y recomendar.

Jerez, septiembre de 2002.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA. NOMBRAMIENTO, CESE Y ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

1. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	18
1.1 La investidura ordinaria del Presidente de la Comunidad Autónoma	19
1.1.1 Apertura del procedimiento de investidura: la presentación de propuestas de candidatos a la presidencia de la Comunidad Autónoma	20
1.1.2 La sesión de investidura	24
1.2 Forma extraordinaria de designación del Presidente: la aprobación de una moción de censura	46
1.2.1 Requisitos de la moción de censura	47
1.2.2 Procedimiento de la moción de censura	50
1.3 El nombramiento real, publicación y toma de posesión	56
1.3.1 El refrendo del nombramiento real del Presidente	59
1.3.2 Publicación del nombramiento y toma de posesión	61
2. EL CESE DEL PRESIDENTE	62
3. EL ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE	72

PARTE SEGUNDA. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

4. LA SUPREMA REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	90
4.1 Atribuciones del Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma	96
4.1.1 La representación institucional	96
4.1.2 Convocatoria de elecciones al Parlamento autonómico y disolución anticipada del Parlamento autonómico	100
5. LA REPRESENTACIÓN ORDINARIA DEL ESTADO	101
5.1.1 La promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas en el Parlamento de Andalucía y la orden de su publicación	105

6. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO.	109
6.1 Algunas nociones sobre la actividad de dirección política.	112
6.2 El control de la actividad gubernamental de dirección política: los actos políticos o de gobierno	119
6.3 Una cuestión previa: la dirección política en el ámbito estatal	127
6.4 La competencia de dirección política en la Comunidad Autónoma: las atribuciones del Presidente de la Junta en el ejercicio de su función de Gobierno	136
7. UNA REFERENCIA A LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y QUE CORRESPONDEN AL PRESIDENTE EN TANTO QUE MIEMBRO INTEGRANTE DEL MISMO.	161
8. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN.	172
9. ANEXO I: TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS	
9.1 Tablas y gráficos sobre los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía y las votaciones de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma	179
9.2 Cuadros sobre la composición y estructura de los sucesivos Gobiernos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.	187
10. ANEXO II: ÍNDICE LEGAL	
10.1 Relación cronológica de las disposiciones andaluzas citadas	191
10.2 Normas de otras Comunidades Autónomas.	193
10.3 Relación cronológica de disposiciones del Estado citadas	209
10.4 Índice analítico de las disposiciones de las normas andaluzas que han sido citadas.	211
11. ANEXO III	
Bibliografía.	219

ABREVIATURAS

BOCA: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.	BOPN: Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.
BOA: Boletín Oficial de Aragón.	BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.
BOAC: Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Cantabria.	BOR: Boletín Oficial de La Rioja.
BOAE: Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura.	BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia.
BOAM: Boletín Oficial de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.	CE: Constitución Española de 1978.
BOARM: Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia.	DA: Disposición Adicional.
BOB: Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.	DD: Disposición Derogatoria.
BOC: Boletín Oficial de Cantabria.	DF: Disposición Final.
BOCA: Boletín Oficial de Cataluña.	DOCM: Diario Oficial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
BOCa: Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias.	DOE: Diario Oficial de Extremadura.
BOCCLM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.	DOG: Diario Oficial de Galicia .
BOCCyL: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León.	DOGC: Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.
BOCL: Boletín Oficial de Castilla y León.	DOGV: Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.
BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.	DT: Disposición Transitoria.
BOCV: Boletín Oficial de las Cortes Valencianas.	DT: Disposición Transitoria.
BODGR: Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja.	EAAND: Estatuto de Autonomía de Andalucía.
BOE: Boletín Oficial del Estado.	EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón.
BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.	EAAS: Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.
BOJG: Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias.	EABAL: Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.
BOM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.	EACAN: Estatuto de Autonomía de Canarias.
BON: Boletín Oficial de Navarra.	EACANT: Estatuto de Autonomía de Cantabria.
BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia.	EACAT: Estatuto de Autonomía de Cataluña.
BOPARV: Boletín Oficial del Parlamento Vasco.	EACLM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
BOPB: Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares .	EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
BOPCA: Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.	EAEXTR: Estatuto de Autonomía de Extremadura.
BOPCN: Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.	EAGAL: Estatuto de Autonomía de Galicia.
BOPG: Boletín Oficial del Parlamento de Galicia.	EALR: Estatuto de Autonomía de La Rioja.
	EAMA: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
	EAMUR: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
	EAVAL: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
	FFJJ: Fundamentos Jurídicos.

FJ: Fundamento Jurídico.

INSALUD: Instituto Nacional de la Salud.

LABAL: Ley sobre el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

LAGAR: Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

LdG: Ley reguladora del Gobierno.

LGAND: Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LGAST: Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

LGCANT: Ley sobre el régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.

LGCAT: Ley reguladora del Parlamento y del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

LGCCLM: Ley de regulación del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

LGCLM: Ley sobre el régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de Castilla-La Mancha.

LGCyL: Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

LGEXTR: Ley de Gobierno y Administración de Extremadura.

LGGAL: Ley de regulación de la Junta de Galicia y su Presidente.

LGLR: Ley sobre el régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

LGMA: Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

LGMUR: Ley sobre el Estatuto del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

LGNAV: Ley sobre las normas reguladoras del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

LGVAL: Ley del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Valenciana.

LIAND: Ley de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LIAST: Ley de incompatibilidades, actividades y bienes de altos cargos del Principado de Asturias.

LIBAL: Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Baleares.

LICANT: Ley de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

LIEXTR: Ley de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

LIMA: Ley de incompatibilidades de altos cargos de la Comunidad de Madrid.

LJCA: Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

LPJDF: Ley sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

LOCE: Ley Orgánica del Consejo de Estado.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

LRJPAC: Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados.

RPAND: Reglamento del Parlamento de Andalucía.

RPAR: Reglamento de las Cortes de Aragón.

RPAST: Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

RPBAL: Reglamento del Parlamento de Baleares.

RPCAN: Reglamento del Parlamento de Canarias.

RPCANT: Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria.

RPCAT: Reglamento del Parlamento de Cataluña.

RPCLM: Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

RPCyL: Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

RPEXTR: Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

RP GAL: Reglamento del Parlamento de Galicia.

RPLR: Reglamento del Parlamento de La Rioja.

RPMA: Reglamento de la Asamblea de Madrid.

RPNAV: Reglamento del Parlamento de Navarra.

RPPV: Reglamento del Parlamento Vasco.

RPRUR: Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

RPVAL: Reglamento de las Cortes Valencianas.

RS: Reglamento del Senado.

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

PARTE PRIMERA

NOMBRAMIENTO, CESE Y ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

En el trabajo que aquí comienza pretendemos dilucidar qué significación se le puede atribuir a la figura del Presidente de la Junta de Andalucía en el marco de un sistema de gobierno como el autonómico que, a su vez, se inserta en un Estado de naturaleza compleja y en un contexto de funcionamiento de los regímenes parlamentarios caracterizados por la preeminencia gubernamental.

El Presidente es uno de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma cuya existencia trae causa directamente del Estatuto de Autonomía (artículo 24 EAAND)¹. En él se encuentra su regulación básica (artículos 35 a 40 EAAND), por lo que, independientemente de que aspectos muy relevantes de la misma se remitan a la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, cabe calificarlo como órgano estatutario, directo y primario.

Una de las primeras conclusiones que se deduce de la simple observación de la regulación que de la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma llevan a cabo el Estatuto, la Ley del Gobierno y el Reglamento del Parlamento de Andalucía, apunta a que dicho tratamiento se aborda desde una doble perspectiva: subjetiva y funcional. Precisamente, ésta es la sistematización que vamos a adoptar, si bien esta división se ha empleado a los meros efectos de exposición, por lo que advertimos que ambas partes han de ser consideradas conjuntamente. Con base en ello, en la primera de ellas estudiaremos su designación y nombramiento, cese, sustitución y estatuto personal, amén de otras cuestiones conexas a éstas.

Por ceñirnos al objeto de este trabajo obviamos el estudio del nombramiento de los miembros del Gobierno, si bien no queremos que ello se interprete como la adopción de una postura determinante referente a la cuestión de si dicho nombramiento se integra o no en el procedimiento de investidura, únicamente nos hacemos eco de la sistematización de la regulación normativa aplicable y distinguimos entre el nombramiento del

¹ Véase C. MORTATI *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 9ª edición, 1975, págs. 207 a 208.

Presidente y el de los Consejeros. Es más, desde este momento afirmamos el carácter procedimental que presenta la integración del Gobierno, en la que nos encontraremos con un procedimiento formado por un conjunto de actos de diverso origen y naturaleza, pero que están unidos por un objetivo común (la formación del Gobierno). Este procedimiento de designación del Presidente y de los miembros del Gobierno reviste una considerable relevancia para la vida institucional de la Comunidad Autónoma, en la medida en que marca y condiciona las relaciones entre los órganos autonómicos.

En la parte segunda centraremos nuestra atención en el estudio pormenorizado de las tres grandes funciones presidenciales: la suprema representación de la Comunidad Autónoma, la ordinaria del Estado y la jefatura del Gobierno.

Obviamente, en el desarrollo de estas dos partes, orgánica y funcional, no nos vamos a limitar a ofrecer una visión descriptiva y formal de los aspectos orgánicos y funcionales del Presidente de la Junta, sino que, al hilo de la exposición, iremos analizando cómo los mismos inciden en la labor desenvuelta por éste y trataremos de dar respuesta a los interrogantes que se plantean en la experiencia práctica acerca del significado y la función del Presidente en el marco institucional de nuestra Comunidad Autónoma, con lo que procuraremos de ofrecer una perspectiva más amplia y completa de nuestro objeto de estudio.

1. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Comenzamos nuestro análisis por el estudio de lo que se denomina el procedimiento de investidura del Presidente, dada su indiscutida relevancia jurídico política, en tanto que expresa y asume el significado esencial de la forma de gobierno parlamentaria². En relación con ello, la creciente racionalización del parlamentarismo tiende, tal y como vamos a comprobar, a convertir a la investidura en un «trámite minuciosamente normado, orientado a hacer lo más explícito posible el apoyo inicial con que parte el Gobierno que llega al poder»³.

Se conoce por investidura al procedimiento parlamentario mediante el cual un candidato a jefe del ejecutivo obtiene originariamente de la Cámara legislativa un voto mayoritario favorable a su designación para tal puesto, generalmente tras la exposición y debate de su programa de gobierno y, en algunas ocasiones, aunque no es el caso de del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía, dejando constancia de la composición de su gabinete.

Del mismo modo que se prevé en la Constitución en relación con el Presidente del Gobierno de la Nación, en la regulación del Presidente de la Comunidad Autónoma se

² M. REVENGA SÁNCHEZ, "Notas sobre el procedimiento de designación de Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas", *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Publicaciones de la Generalidad Valenciana, Valencia, 1988, pág. 612.

³ A. GARRORENA MORALES, Voz "Investidura", en *Diccionario del sistema político español*, Dirigido por José Juan GONZÁLEZ ENCINAR y Dieter NOHLEN, Akal, Madrid, 1984, págs. 464 y 468.

prevén dos posibles formas de acceso a la Presidencia: la forma ordinaria, cuando aquélla se encuentra vacante, y la forma extraordinaria, que supone el relevo del Presidente con motivo de la aprobación de una moción de censura⁴. A su estudio dedicamos las páginas que siguen.

1.1 La investidura ordinaria del Presidente de la Comunidad Autónoma

En este epígrafe, vamos a detener nuestra atención en la primera de las formas de acceso a la Presidencia de la Junta que han sido citadas. Desde esta perspectiva, abordaremos los aspectos procedimentales que definen a la investidura ordinaria del Presidente de la Junta de Andalucía, si bien, en el análisis que ahora comenzamos, vamos más allá de una mera descripción mecánica del procedimiento (tarea de por sí harto laboriosa dada la pluralidad de normas que hemos de manejar: las del Estatuto de Autonomía, la Ley del Gobierno y el Reglamento de la Asamblea) y proponemos la solución de las múltiples cuestiones que la falta de coherencia y la mala técnica legislativa empleada en la ordenación de esta materia acarrearán.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el procedimiento ordinario de investidura del Presidente se pone en marcha cuando se da alguna de las siguientes circunstancias citadas en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía, a saber⁵:

- La celebración de elecciones.
- La denegación de una cuestión de confianza y la aprobación de una moción de censura.
- La dimisión del Presidente.
- La notoria incapacidad permanente física o mental que le inhabilite para el ejercicio del cargo.
- El fallecimiento del Presidente.

Como se ve, la minuciosidad y casuismo son las notas que definen a la regulación que la normativa autonómica lleva a cabo de los supuestos desencadenantes del procedimiento ordinario de investidura, añadiendo a los previstos en la Constitución en relación con el Presidente del Gobierno estatal (esto es, la renovación de la Cámara, la pérdida de la confianza parlamentaria, la dimisión y el fallecimiento que se prevén en el artículo 101 del texto constitucional) otras causas.

De acuerdo con lo ordenado por el artículo 152 CE, el Presidente de la Comunidad Autónoma será «elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey». Como puede comprobarse a partir de esta previsión constitucional, así como de las

⁴ No obstante, debemos matizar esta afirmación en el sentido de que en el ámbito de otros ordenamientos autonómicos se distingue una tercera forma de acceso: la que se prevé en los respectivos Estatutos para la elección de los primeros Presidentes de Gobierno autonómicos, bastante semejante, en términos generales, a la forma ordinaria posteriormente desarrollada en las Leyes de Gobierno. La previsión de esta "tercera forma" de acceso se recoge en la Disposición Transitoria 1ª EAAST, Disposición Transitoria Décima EABAL, Disposición Transitoria 5ª EACAT, Disposición Transitoria Primera punto 4 EAMUR, Disposición Transitoria Primera EAPV y Disposición Transitoria 7ª EALR.

⁵ Las mismas circunstancias también vienen tasadas en los apartados a), c), d), e) y f) del artículo 12 LGAND.

disposiciones andaluzas reguladoras de esta cuestión (artículos 37 EAAND, 4 y 5 LGAND y 137 y 138 RPAND), el procedimiento de designación del Presidente autonómico sigue las pautas marcadas por el texto constitucional (artículo 99) y el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículos 170 a 172 RCD), en lo referente a la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación. Son muy pocas las diferencias que las regulaciones autonómicas presentan entre sí y respecto al artículo 99 CE. Quizá dos sean las más relevantes:

En primer lugar, que en la regulación del proceso de investidura del Presidente del Gobierno de la Nación no se exige la condición de parlamentario al candidato. En efecto, mientras que en el artículo 99.1 CE la propuesta realizada por el Monarca no está subordinada a la condición de que el candidato revista la condición de miembro del Congreso de los Diputados o del Senado, en el artículo 152 CE, y por ende en los respectivos Estatutos de Autonomía (así, el artículo 37.1 EAAND) se exige que el candidato a la Presidencia ostente la condición de Diputado del Parlamento de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, el hecho de que en el ámbito autonómico, tal y como veremos enseñada en relación con nuestra Comunidad Autónoma, la iniciativa de las consultas con los grupos políticos, a efectos de elevación de una propuesta de candidatura a la Presidencia, se lleva a cabo, en la gran mayoría de los ordenamientos, por el Presidente de la Asamblea regional.

Ahora bien, aunque nos encontramos ante una regulación de carácter uniforme, podemos anticipar que la legislación andaluza es una de las que, en ciertos aspectos, se apartan del modelo citado y comúnmente extendido entre la mayoría de las restantes normas reguladoras autonómicas. Por lo demás, pese a que la normativa aplicable es la misma en todos los procesos de investidura que se han sucedido en nuestra Comunidad, ello no impide que se den diferencias en la práctica de cada investidura⁶.

1.1.1 Apertura del procedimiento de investidura: la presentación de propuestas de candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma

La apertura del procedimiento de investidura corresponde al Presidente del Parlamento andaluz quien, en tanto que cabeza visible de la Cámara, ha de convocar al Pleno de la misma a efectos de otorgamiento de su confianza para la designación del nuevo Presidente del Ejecutivo. A diferencia de lo previsto en los ordenamientos de otras Comunidades Autónomas, el momento en que ha de llevar a cabo la convocatoria no viene explícitamente señalado en las normas andaluzas, por lo que, a este respecto, no cabe hablar de mayores limitaciones salvo las que se derivan de los plazos estable-

⁶ Así lo constatan CANO BUESO y MORALES ARROYO en el análisis de los dos procesos de investidura desarrollados durante la I Legislatura en el Parlamento de Andalucía. J. C. CANO BUESO y J. M. MORALES ARROYO, *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 81 a 84.

cidos para la constitución de la Asamblea regional tras las elecciones. Así pues, queda en manos de la prudente discrecionalidad del Presidente de la Cámara acelerar o retardar la convocatoria en función de las circunstancias y la urgencia por ponerle fin a una situación de interinidad y de ausencia de orientación política en la Comunidad Autónoma⁷.

La propuesta constituye un requisito necesario para la obtención de la investidura, pues no puede pedir y obtener la confianza de la Asamblea quien no haya sido propuesto a tales efectos. No obstante ello, como tendremos ocasión de analizar con más detalle, esta premisa no se cumple en aquellos supuestos de investidura automática del candidato del partido que tenga mayor número de escaños sin necesidad de que el mismo haya sido propuesto anteriormente por el Presidente de la Cámara⁸.

Ante la ausencia en el marco autonómico de una instancia moderadora como la que encarna el Rey en el ámbito estatal, y que ostenta la facultad de presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno a través del Presidente del Congreso de los Diputados, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, es evidente que han de instrumentarse otros mecanismos que suplan esta carencia en el proceso de conversión del pronunciamiento del cuerpo electoral en una declaración de confianza sobre un candidato y su programa. En la medida en que la Constitución, en su artículo 152.1, no especifica quién tiene la facultad de presentar los candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, la misma hubo de ser solventada por los redactores de los respectivos Estatutos autonómicos, decantándose la norma fundacional de nuestra Comunidad por encomendar aquella labor de impulso al Presidente de la Cámara tal y como se recoge en el artículo 37.2 EAAND, previsión que

⁷ En el ámbito nacional, en la práctica, el Rey inicia la ronda de consultas con los representantes de las fuerzas políticas tras la elección del Presidente del Congreso en la sesión constitutiva del mismo, si bien sería jurídicamente posible que lo hiciese desde el mismo momento de la proclamación de los Diputados electos. Por lo que se refiere al Derecho autonómico comparado, entre los ordenamientos que expresamente regulan este concreto aspecto pueden citarse los casos del Principado de Asturias, Cantabria y Murcia, que sitúan el plazo para la convocatoria del Pleno a efectos de designación del Presidente dentro de los diez (artículos 3.1.1.º LGAST, 177.1 RPAST y 4.1 LGMUR) y veinte días (artículos 6 a) LGCANT y 136.2 RPCANT) siguientes al de la celebración de la sesión constitutiva de la Asamblea (y en los demás casos previstos). Por su parte, los ordenamientos de Valencia (artículo 132.1 RPVAL) y Madrid (artículo 182.2 RPMA) adoptan como punto de referencia la finalización del plazo para la presentación de candidaturas por los Grupos parlamentarios o la formalización de la propuesta de candidato, respectivamente, y fijan la celebración del Pleno entre el tercer y séptimo días siguientes. De una forma más sencilla, la legislación navarra se limita a imponer que la convocatoria del Pleno se ha de producir al menos con tres días de antelación a su celebración (artículos 20.2 LGNAV y 171 RPNAV). Finalmente, resta por mencionar aquellas previsiones en las que se hace referencia a esta cuestión a través de fórmulas poco precisas, así los artículos 158 RPAR (“una vez formulada la propuesta de candidato”) y 171.2 RPCLM (“oída la Junta de Portavoces”).

⁸ Así se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, donde se afirma que «la interpretación que del artículo 29.3 de la LORAFNA realiza el Presidente del Parlamento de Navarra, es difícilmente compatible con este papel determinante de la Cámara, ya que viene a convertirse en decisivo, caso del transcurso sin éxito del plazo de dos meses, no el número de escaños de un partido –que puede incluso suponer la mayoría absoluta–, sino el hecho de que el Presidente haya propuesto o no formalmente a la Cámara al candidato de ese partido como aspirante a la investidura parlamentaria. La propuesta del Presidente, que no está vinculado por sus consultas con los portavoces de los grupos políticos representados en el Parlamento, cobraría así un valor decisivo, si se aceptara la interpretación de que, transcurrido el plazo citado, fuera designado automáticamente Presidente del Gobierno navarro el candidato del partido con más escaños de entre los propuestos libremente por el Presidente del Parlamento. El papel de éste dejaría de ser instrumental para convertirse, en tal caso, en determinante, al ser en último término sus propuestas las que decidirían el resultado final del proceso de designación del Presidente del Gobierno de Navarra y no, como se exige en la Constitución, la voluntad del Parlamento». FJ 8.

también se refleja tanto en la Ley del Gobierno (artículo 5 LGAND) como en el Reglamento del Parlamento (artículo 138.1 RPAND)⁹.

Tras la constitución de la Asamblea legislativa celebradas las elecciones¹⁰, el Presidente inicia las denominadas consultas previas con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación en la Cámara, a fin de elevar la correspondiente propuesta para someter a la consideración del Pleno. Por lo tanto, resulta evidente la relevancia del papel desarrollado por el Presidente de la Asamblea, en tanto que mediador entre las fuerzas políticas y encargado de realizar la mencionada propuesta de candidato. Asimismo, tampoco cabe duda acerca de la tensión que puede producirse entre la adscripción partidista de aquél y el cumplimiento de su función institucional, cuestión que, a nuestro entender, queda superada mediante el establecimiento en la norma de un plazo de tiempo límite dentro del cual ha de tramitarse, necesariamente, al menos, una propuesta de candidato y que en nuestro ordenamiento es de diez días, a contar bien desde la celebración de la sesión constitutiva de la Cámara (cuando la investidura traiga causa de la celebración de elecciones al Parlamento), bien desde el cese del Presidente por otro motivo que desencadene la investidura de un nuevo sucesor¹¹.

Esta función del Presidente del Parlamento autonómico, del mismo modo que la que lleva a cabo el Rey respecto al Congreso de los Diputados en el procedimiento de designación del Presidente del Gobierno de la Nación, es de carácter reglado e imparcial, sin que aquél disponga de tal margen de discrecionalidad que pueda alterar el normal desarrollo de los acontecimientos políticos, según hayan reflejado los resultados electorales. En palabras de RUIZ-RICO RUIZ, nos encontramos ante «un “acto debido” desde el punto de vista jurídico-estatutario, el cual se configura además como premisa necesaria para una labor de mediación, finalidad última que conlleva en sí misma la formulación de una propuesta ante el Parlamento con la que se intenta aglutinar el mayor número de apoyos posibles». De hecho, concluye el autor, «(...) podemos predicar de la facultad del Presidente del Parlamento de Andalucía lo mismo que se ha dicho a propósito de la función propositiva del Jefe del Estado en el procedimiento de investidura del Gobierno central.

⁹ Junto a los citados preceptos andaluces, reconocen al Presidente de la Cámara la facultad de propuesta de candidato a la Presidencia, los artículos: 6.1 LABAL; 16.2 EACAN y 142 RPCAN; 136 RPCANT; 14.3 EA CLM y 171.1 RPCLM; 132.2 RPCYL; 50 LGCAT; 15.3 EAGAL, 16 LGGAL y 136.1^a RPGAL; 18.1 EAMA y 182.1 RPMA; 4.1 LGMUR; 29.2 LORAFNA, 20.1 LGNAV y 170 RPNAV y 23.2 EALR, 11.2 LGLR y 102.1 RPLR. Pese a que la opción ejercitada por el Estatuto andaluz es la más extendida entre las restantes Comunidades Autónomas, como se comprueba, no han faltado aquellas otras que han atribuido la tarea de propuesta de candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma a los grupos políticos representados en la Cámara, grupos parlamentarios o miembros de la Asamblea legislativa. En concreto, nos referimos a País Vasco (artículos 5.2 LGPV y 128.2 RPPV), Principado de Asturias (artículos 3.1.2^o LGAASST y 177.2 RPAST), Extremadura (31.1 EAEXTR y 131.2 RPEXTR), Murcia (en relación con la elección del primer Presidente de la Región de Murcia tal y como se prevé en la DT primera punto cuarto EAMUR y en el artículo 117 RPMUR) y Valencia (15.1 EAVAL, 3.1^o LGVAL y 132.2 RPVAL). En relación con ello debe señalarse que en el Anteproyecto de Carmona de 1980, uno de los primeros borradores del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma andaluza, para que el Presidente pudiese presentar un candidato al Parlamento, se imponía la condición de que dicho candidato contase con el apoyo inicial de al menos una cuarta parte de la Asamblea.

¹⁰ Sobre los términos en que se desenvuelven la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía, consúltese los artículos 1 a 4 RPAND.

¹¹ Artículos 5.1 LGAND y 138.1 RPAND.

Recordemos, pues, que en una Monarquía Parlamentaria su papel aquí únicamente tendría cierto relieve político cuando actúa como “árbitro”, esto es, en el caso de que la fragmentación política en el Congreso de los Diputados obligue al Rey a realizar las veces de mediador entre las fuerzas políticas, para buscar entre ellas el candidato idóneo que tenga el mayor apoyo posible en el Parlamento. Por contra, en situaciones donde esté muy clara la formación de una mayoría gubernamental la función del Monarca pasa a ser de simple “moderador”, es decir, un simple instrumento procesal en el funcionamiento normal de una relación inter-institucional, que concluye con el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato de esa mayoría¹². A este respecto BASTIDA FREIJEDO sostiene la encarnación por parte del Presidente de la Cámara autonómica, en tanto que “órgano de impulso institucional”, de atributos semejantes de los asignados por el artículo 56.1 CE al Rey¹³. Con otras palabras, al Presidente de la Asamblea autonómica, en el ejercicio de este poder arbitral o de mediación, le son aplicables los mismos límites que al Jefe del Estado en la investidura del Presidente del Gobierno¹⁴. Y es que, como ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, no puede perderse de vista «la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección que se deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios» (fundamento jurídico octavo), lo que conduce al Tribunal a definir su función como «de carácter instrumental» y no «determinante» (fundamento jurídico noveno). Quiere ello decir que la actuación del Presidente del Parlamento en modo alguno puede suponer la exclusión de ninguna de las formaciones políticas que representan al electorado, dado que todas ellas han de ser consultadas y tienen el derecho a pronunciarse sobre la propuesta o propuestas que se tramiten ante el Pleno.

A diferencia de lo que ocurre en relación con la propuesta real prevista por el artículo 99 de la Constitución, la propuesta de candidato que eleva el Presidente de la Cámara

¹² G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Tirant lo Blanch, Valencia 1997, págs. 40 y 44 respectivamente.

¹³ Véase en F. BASTIDA FREIJEDO, “Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 12 a 14. A pesar del paralelismo entre la función que desempeña el Presidente de la Asamblea regional y la que realiza el Rey, REVENGA resalta ciertos matices diferenciales haciendo alusión a que en el caso del Monarca las consultas se erigen en un cauce para el ejercicio de la auctoritas regia en el marco de una atribución de las funciones simbólica, arbitral y moderadora, lo cual no es trasladable al subsistema político autonómico. M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 290. Aunque el paralelismo apuntado es casi unánimemente admitido, aun cuando sea con matizaciones, hay quien prefiere obviarlo y limitarse a hablar de la prudencia y el sentido de la prospección del Presidente de la Asamblea autonómica, tal es el caso de M. F. PULIDO QUECEDO, “Artículo 29”, en la obra colectiva dirigida por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 288.

¹⁴ Véase, M. BONACHELA MESAS, “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra dirigida y coordinada por A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 156; G. CÁMARA VILLAR, “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ RICO, *op. cit.*, pág. 133 y “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía” en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 22 y 23 y G. RUIZ-RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 538.

de la Comunidad Autónoma es susceptible de control por parte del Tribunal Constitucional por medio de dos vías, a saber:

- Mediante la interposición por los afectados de un recurso de amparo (artículo 42 LOTC) en relación con el derecho de igualdad de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos. Éste se presenta como medio de tutela de los derechos, no sólo de cada uno de los miembros de las Asambleas autonómicas, sino también de las minorías, siendo recurribles en amparo, en tanto que actos sin valor de ley emanados de un órgano de la Asamblea, las propuestas tramitadas por el Presidente de la Cámara¹⁵.
- Mediante la impugnación por el Gobierno central, con efectos suspensivos, por medio del cauce previsto en el artículo 161.2 de la CE (Título V de la LOTC). En este caso, la impugnación no puede dirigirse contra los actos de trámite, como puede ser el caso de las propuestas, pero sí contra el acto final, esto es, la comunicación a efectos de nombramiento o el Decreto de disolución de la Cámara¹⁶.

1.1.2 La sesión de investidura

Una vez que el candidato a la Presidencia de la Junta es proclamado por el Presidente del Parlamento, nace a su favor el derecho, irrevocable unilateralmente por el proponente, de poder exponer y defender en la sesión de investidura su programa de gobierno en los términos que detallaremos más adelante. Ahora bien, ello no significa que éste sea un derecho irrenunciable, sino que se pueden alegar las mismas razones que justifican el derecho del Presidente a presentar su dimisión para defender el derecho del candidato a renunciar a comparecer ante la Cámara, lo que exigiría su notificación en forma ante la misma y su Presidente. Ante dicho supuesto, del tenor de los preceptos aplicables no se deduce la obligación del Presidente del Parlamento de iniciar una nueva ronda de consultas, extremo que, entendemos, queda a su discreción.

La investidura se ha venido a denominar la fase constitutiva del procedimiento de formación del Gobierno, dado su carácter determinante del posterior nombramiento del Presidente. En efecto, la sesión de investidura constituye el momento central del proceso de formación del Gobierno autonómico, tanto desde el punto de vista cronológico, como por su especial relevancia, ya que en ella se ha de producir la manifestación por parte del Parlamento sobre el programa del candidato a la Presidencia a efectos de establecimiento de un vínculo fiduciario¹⁷.

¹⁵ Sobre los límites del recurso de amparo contra un acto parlamentario ha de tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el Auto 147/1982, de 22 de abril (FJ 5) y en la Sentencia 122/1983, de 16 de diciembre (FJ 2). Además, consúltese también, R. PUNSET BLANCO, "El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el Derecho español", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, págs. 81 y 82.

¹⁶ *Ibidem*. De hecho, esta fue la vía de impugnación que empleó el Estado, contra la única propuesta de nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra que presentó el Presidente del Parlamento autonómico tras la celebración de las elecciones de 1983, dando lugar a la STC 16/1984, de 6 de febrero, de cuyo contenido tendremos ocasión de ocuparnos extensamente.

¹⁷ En palabras de TORRES DE MORAL (en alusión a la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación), ésta constituye el «momento política y jurídicamente sustantivo, respecto del cual el nombramiento de los otros miembros [del Gobierno, se entiende] es consecuencial, adjetivo y de tramitación no parlamentaria». A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. II, Átomo, Madrid, 1988, pág. 208.

En esta fase, de indiscutible carácter parlamentario, se pueden distinguir tres momentos claramente diferenciados y sustantivos: la exposición por parte del candidato de las líneas generales de su programa de gobierno, el debate y la votación.

A. La exposición por parte del candidato de las líneas generales de su programa

En la práctica totalidad de los sistemas políticos y, por supuesto, también en el andaluz, se exige que los Gobiernos actúen conforme a un programa político previamente conocido y aprobado por el Parlamento¹⁸. Y es que «(...) la confianza inicial de la[s] Cámara[s] no se puede dar en el vacío, sino que ha de apoyarse al menos en una declaración de principios y propósitos políticos y legislativos»¹⁹. Aún más, la STC 16/1984, de 6 de febrero, en su fundamento jurídico 7º *in fine*, establece que la presentación y debate del programa y el sometimiento a votación son requisitos imprescindibles para reunir la condición de candidato. Por todo ello, estimamos conveniente detener nuestra atención en delimitar los contornos de esta figura, «(...) típico ejemplo de figura limítrofe entre la realidad política y la realidad jurídica»²⁰ y objeto de desvalorización en el ámbito teórico²¹.

La sesión de investidura comienza con la lectura por parte de uno de los Secretarios de los nombres de las personas para las que se solicita la confianza de la Cámara (artículo 138.2 RPAND). Acto seguido, el candidato propuesto procede a exponer las líneas generales de su programa de gobierno sin limitación temporal (artículos 37.5 EAAND y 138.3 RPAND)²².

¹⁸ Esta exigencia, en opinión de NICOLÁS MUÑOZ, «se encuentra llena de dificultades, cuando no de contradicciones» y «es fruto de una idealización y racionalización, en alguna medida exagerada, de la acción política». J. NICOLÁS MUÑOZ, «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura», *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 385 a 387.

¹⁹ J. NICOLÁS MUÑOZ, «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura», *op. cit.*, pág. 387. Ahora bien, aunque la confianza se otorga al candidato y a su programa, eso no significa que ambos se encuentren al mismo nivel, sino que en este tándem, sobre ello no hay lugar a discusión, prima la persona del candidato sobre el programa. En este sentido, REVENGA resalta el carácter instrumental y adjetivo del programa, ya señalado por NICOLÁS MUÑOZ, respecto de la solicitud de la confianza parlamentaria (tanto en el caso de la investidura como en el de la cuestión de confianza), M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, *op. cit.*, pág. 167.

²⁰ A. RUSSO, *Programma di Governo e regimi parlamentare. Analisi comparate*, Guiffirè, Milán, 1984, pág. 1. Es más, este autor afirma que el programa de gobierno constituye algo así como un «anhelo de conjunción» («anello di congiunzioni») entre lo político y lo jurídico.

²¹ Sirva de ejemplo las afirmaciones de NICOLÁS MUÑOZ cuando sostiene que el programa de gobierno es objeto de un uso simbólico, no sólo para acallar las disonancias entre los programas electorales y el programa de gobierno o entre los diferentes planos programáticos de un mismo sujeto político, «ni para dar una impresión de coherencia política, sino también, para anticipar realizaciones que se saben difíciles, cuando no imposibles e incluso no deseadas en última instancia». Véase J. NICOLÁS MUÑOZ, «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura», *op. cit.*, págs. 388 y 400. Menos tajante, desde una postura intermedia, se muestra, en relación con esta cuestión, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, quien tan sólo se atreve a afirmar la relativización del valor y la función de los programas de gobierno y lo positivo de su incorporación a la disciplina constitucional, sobre todo en Gobiernos de coalición, véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 156 a 158.

²² Por el contrario, en aquellas Comunidades Autónomas donde cabe la posibilidad de presentar candidaturas múltiples y simultáneas se establece que las intervenciones de los candidatos se produzcan en la misma sesión y en orden inverso al de la presentación de sus candidaturas, con independencia de que posteriormente se vote candidato por candidato o se realice una única votación conjunta para elegir a uno de ellos. A este respecto, véase los artículos 31.2 EAEXTR y 131.4 RPEXTR y Disposición Transitoria 1ª.2 EAMUR. El ordenamiento asturiano (artículos 3.1.3º LGAST y 177.3 RPAST), se desmarca de esta pauta y prescribe la exposición por orden de presentación de candidaturas. Finalmente, como excepciones a esta regla generalizada en todos los ordenamientos autonómicos, hay que mencionar los casos del País Vasco y de Valencia, donde se expresamente se prevé una limitación del tiempo de que dispone el candidato para exponer su programa. En concreto, en el País Vasco los artículos 5.2 LGPV y 128.3 RPPV limitan a noventa minutos el tiempo de exposición del programa. En la Comunidad Valenciana los candidatos disponen de un máximo de cuarenta y cinco minutos para exponer en la sesión de investidura las «líneas generales» de sus respectivos programas (artículos 3.2º LGVAL y 132.5 RPVAL), si bien, como garantía de que los Diputados autonómicos tengan un completo conocimiento del programa del candidato que resulte investido, los artículos 6 LGVAL y 131.2 RPVAL imponen que el Presidente de la Generalidad, en el Pleno inmediato posterior a su nombramiento por el Rey, presente una nueva «proposición» sobre su programa, sin que éste pueda ser entonces objeto de debate.

Ni el Estatuto ni las demás disposiciones aplicables exigen en esta fase del procedimiento que el candidato anticipe el Gobierno que pretende formar, sino que éste, simplemente, ha de limitarse a exponer su programa político, pues la libre designación de los miembros del Gobierno corresponde al Presidente, sin más limitaciones que las que puedan imponerle el propio partido o los pactos políticos alcanzados sobre coaliciones de gobierno o mayorías parlamentarias. Ello, en palabras de RUIZ- RICO RUIZ, no supone otra cosa que la polarización de la relación fiduciaria, exclusivamente, en torno a la figura unipersonal del Presidente de la Comunidad Autónoma²³. De esta forma, apunta CÁMARA VILLAR, se deja a salvo las atribuciones del Presidente conferidas por el Estatuto de Autonomía para formar Gobierno con entera libertad, subrayándose, de esta manera, su preeminencia como órgano distinto del Consejo de Gobierno, cuya actividad coordina y dirige. Ahora bien, este autor denuncia que, así las cosas, el Estatuto ha perdido la ocasión de incluir un elemento de control del Parlamento sobre el Ejecutivo, en la medida en que el anuncio de los futuros Consejeros podría dar lugar a un debate político más vivo y arrojaría más luz sobre la propia viabilidad del programa de gobierno presentando por el candidato. Además, esto habría sentado las bases jurídico políticas necesarias para poder intervenir en una remodelación futura del Ejecutivo, otorgándole o negándole la confianza²⁴.

En definitiva, conforme a la concepción de la investidura como «expresa», «previa» y «personalizada»²⁵, el candidato, en su exposición, está obligado a hacer referencia a la que va a ser su futura «acción de gobierno», en el sentido de actividad política y no a desvelar la composición personal del Gobierno²⁶. Esta opción, unánimemente extendida en los ordenamientos autonómicos (salvo las excepciones en relación con la elección de los primeros Presidentes en el marco de ciertas Comunidades Autónomas)²⁷, supone impedir el giro hacia una forma de gobierno regional de corte asambleario en la que el Consejo Ejecutivo emana de la Asamblea, al tiempo que muestra su concordancia con la atribución asignada al Presidente de designar y separar a sus Consejeros. Aun siendo ello así, no podemos igno-

²³ G. RUIZ- RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y la española)*, op. cit., pág. 539.

²⁴ Véase G. CÁMARA VILLAR, "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, op. cit., págs. 134 y 135 y "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, op. cit., pág. 23.

²⁵ A. GARRORENA MORALES, Voz "Investidura", en *Diccionario del sistema político español*. Dirigido por José Juan GONZÁLEZ ENCINAR y Dieter NOHLEN, op. cit., págs. 464 a 468, donde se explican las cinco notas que definen a la investidura en sistema constitucional español: expresa, previa o de candidato, personalizada, positiva y minuciosamente reglada, caracteres que son, en todo punto, trasladables a la investidura del Presidente andaluz.

²⁶ Con otras palabras, la expresión «programa de gobierno» adopta el significado objetivo del término Gobierno. Véase la distinción entre los significados subjetivo y objetivo del mismo en I. DÉ OTTO PARDO, "La posición constitucional del Gobierno", *Documentación Administrativa*, núm. 188 (Monográfico: Organización y funcionamiento del Gobierno), octubre-diciembre, 1980, págs. 170 y ss.

²⁷ En concreto, nos estamos refiriendo régimen transitorio del Estatuto de Autonomía de Cataluña, (Disposición Transitoria 5ª.3) y del Estatuto de Autonomía de Asturias (Disposición Transitoria 1ª.4.b), donde se prevé que el candidato exponga en su intervención el programa de gobierno y la composición del Consejo Ejecutivo o Consejo de Gobierno. Así, a modo de ilustración, véase el *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, de 22 de abril de 1980, pág. 22. Aunque en aquella ocasión Jordi Pujol anunció el nombre de los miembros que integrarían el Consejo Ejecutivo, puntualizó que él no sólo era el responsable global del programa, sino que también lo era de la elección efectuada.

rar que en determinadas circunstancias de fraccionamiento partidista, el dato de la composición del Gobierno se puede convertir en pieza clave para la decisión del sentido del voto, resultando en ese caso bastante complicado evitar que el mismo se someta a la discusión de la Cámara. Al margen de ello, entendemos, como GARCÍA ROCA, que por uso de cortesía entre los órganos estatutarios, el Presidente debe comunicar la designación de su equipo de Gobierno al Parlamento a efectos de mero conocimiento²⁸.

Como puede deducirse de la normativa aplicable que estamos manejando, la condición de candidato conlleva la obligación de hacerse responsable de la elaboración de un programa de gobierno, que constituye el elemento generador del debate y que sirve de punto de referencia a los grupos parlamentarios a la hora de emitir su voto de investidura. Quiere ello decir que el programa es anterior a la formación del Gobierno, lo que incorpora un nuevo «elemento presidencialista» en el sistema político autonómico, ya que, desde este momento, se puede detectar una desigual posición del Presidente con respecto a los demás miembros del Gobierno en relación con la función de dirección política, mas esta es una cuestión sobre la que volveremos en la otra parte de este trabajo y que ahora únicamente queremos dejar apuntada. Ahora bien, aunque no exista obligación jurídica de formulación colegial del programa (lo que resulta imposible al no existir aún el Consejo de Gobierno), nada impide que *de facto*, no sólo se den elaboraciones de la autoría del candidato de este documento inicial de *indirizzo* político, sino que también lo sean de carácter «partidista» y colegiado. De hecho, puede constatarse que es así como ocurre en la práctica política real: no se pierda de vista que el candidato a Presidente, en tanto que ha de reunir la condición de miembro de la Asamblea, ha sido elegido en la lista de un partido, grupo o coalición electoral, lo que significa que no tiene programa distinto del programa del partido por el que ha sido elegido²⁹; por otra parte, igualmente evidente se muestra la elaboración colegiada del programa en caso de coalición a efectos de formar Gobierno, supuesto en el que el programa no es sino el producto del mencionado pacto³⁰. Así pues, puede afirmarse que la libertad conformadora del candidato que se deriva del tenor de las disposiciones reguladoras y la necesidad de que la declaración que efectúa

²⁸ F. J. GARCÍA ROCA, "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, pág. 211.

²⁹ Como ilustración de ello, podemos traer a colación las palabras de CABALLOS MOJEDA quien, en su intervención como representante del Grupo Parlamentario Socialista en el debate de investidura celebrado en julio de 1994, hizo expresa referencia a esta cuestión cuando afirmó: «Como saben sus señorías muy bien, el discurso que le corresponde hacer al Portavoz del Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno o que apoya la candidatura para la investidura de quien tiene la mayoría para formar Gobierno –en este caso la candidatura a la Presidencia de la Junta del que ahora lo es, Manuel Chaves–, se debe limitar a dos cuestiones: en primer lugar, a subrayar la coherencia entre el discurso que se ha planteado por el candidato a la Presidencia de la Junta y el programa electoral con el cual el partido político que lo nominó candidato se presentó a las elecciones. Coherencia que está absolutamente reflejada en el discurso de investidura». Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, IV Legislatura, núm. 3, de 20 de julio de 1994, pág. 68.

³⁰ La especial relevancia que puede adquirir el programa de gobierno en caso de encontrarnos ante la necesidad de un Gobierno de coalición es unánimemente admitida, pues, en este caso, el programa se convierte en la concreción de un acuerdo. Por todos, J. NICOLÁS MUÑIZ, "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislación", *op. cit.*, págs. 401 a 410. Precisamente, es en este ámbito donde se han ensayado diversas teorías tendentes a garantizar el cumplimiento de dichos pactos de coalición. Especial interés ofrecen las referencias bibliográficas que LUCAS MURILLO DE LA CUEVA cita (nota al pie número 77) sobre el tratamiento doctrinal que ha recibido la materia referente a los programas de gobierno en el ámbito de los Gobiernos de coalición, y a las que nos remitimos. Véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 157 y 158.

ante la Cámara responda efectivamente a los criterios rectores que posteriormente están llamados a presidir la acción del Gobierno pueden encontrarse en contraposición. En este sentido, compartimos con NICOLÁS MUÑIZ que «el programa político que el candidato (...) ha de presentar no es tan sólo su propio y personal programa (...) sino el programa político del Gobierno que se propone formar, y esto depende de toda una serie de factores»³¹, criterio éste que también ha sido adoptado por el tenor literal de las correspondientes disposiciones de algunos Reglamentos parlamentarios de otras Comunidades Autónomas, donde se hace referencia a la presentación por el candidato del programa político «del Gobierno» o «del Consejo de Gobierno» que pretenda formar³².

El contenido del programa no está apriorísticamente determinado ni en el andaluz ni en los demás ordenamientos autonómicos, dada la dificultad que entraña encuadrar previamente en el mismo la acción de gobierno³³. En consecuencia, el contenido del programa que el candidato presente varía en función de diversos factores como el desarrollo del sistema político, la práctica institucional, las propias circunstancias que rodean al proceso de formación del Gobierno, el equilibrio entre las fuerzas políticas, la situación económica, etc:

– De obligada referencia son las cuestiones relativas al desarrollo autonómico e institucional y las relaciones con el Estado. En relación con el desarrollo institucional merece la pena destacarse el discurso de Manuel CHAVES, en la sesión plenaria del Parlamento de Andalucía iniciada el 23 de julio de 1990, dedicada al debate de investidura, que comenzaba refiriéndose efectivamente a la ubicación de su programa en el contexto histórico de evolución institucional de la Junta, donde podía individualizarse una primera etapa (de 1982 a 1985) de «intenso trabajo institucional», seguida de otra distinta (de 1985 hasta entonces) marcada por dos acontecimientos fundamentales como eran la incorporación a la CEE y la recuperación del ciclo económico. Junto a ello, el elemento más original incluido en aquel discurso, en el que el candidato expuso las líneas básicas de su programa desglosándolas por áreas (empleo, fortalecimiento y consolidación de la estructura productiva, integración territorial y calidad de vida y prestaciones sociales), fue la oferta de diálogo institucional presentada a las fuerzas políticas y sociales, referida a la concertación social entre sindicatos y patronal, así como con otros sectores representativos de la sociedad; al ámbito institucional, tanto con los Ayuntamientos, dada su proximidad a las demandas de los ciudadanos, como con la Administración central, que actuaría como intermediario con Europa; y al ámbito político en el marco parlamentario con las fuerzas políticas presentes en el mismo³⁴. No obstante, este discurso fue respondido

³¹ J. NICOLÁS MUÑIZ, "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura", *op. cit.*, pág. 394. Asimismo, a favor de la concepción del programa como obra del equipo gubernamental, véase M. A. GARCÍA HERRERA, "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, págs. 76 y 77.

³² Véase en los artículos 141.3.2º RPBAL, 143.2 RPCAN, 183.2 RPMA, 171.2ª RPNAV y 102.3 RPLR.

³³ Sobre esta dificultad, dada la complejidad de la realidad, M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, *op. cit.*, pág. 170.

³⁴ Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, III Legislatura, núm. 2, de 20 de julio de 1990, págs. 14 a 24.

desde la oposición con la crítica, por parte del Grupo Popular, de ser «nada autonomista», al tiempo que se interpretaba la intención de coordinación con la Administración central como «subordinación a La Moncloa»³⁵. En el mismo sentido, el portavoz del Grupo de IU acusó al candidato socialista de realizar un discurso basado en «la articulación profunda de su voluntad con la política y los intereses del Gobierno Central»³⁶. A esta denuncia, se sumó el portavoz andalucista, al lamentar la ausencia de carácter reivindicativo de la Cámara, lo que traía causa de la coincidencia con la mayoría parlamentaria existente en las Cortes Generales y en Andalucía, y al exigir la obtención de mayores cuotas de autonomía política³⁷. A partir de 1996, cambió radicalmente el sentido de las referencias a las relaciones con el Gobierno efectuadas tanto por el candidato en la exposición de su programa como por los representantes de los Grupos en el posterior debate. Y es que a partir de dicho año se pone fin a la coincidencia del partido del Gobierno autonómico con el del Gobierno central, lo que se dejó sentir ya en el discurso de investidura de 10 de abril de 1996 de CHAVES. Éste, al referirse al fundamental debate de Estado acerca de la financiación autonómica, defendió los principios de unidad jurídica y económico financiera de la Seguridad Social, al tiempo que recordaba el protagonismo de Andalucía en la fase originaria de conformación del Estado Autonómico; ello conduciría hacia una estrategia de reforzamiento y consolidación política e institucional de Andalucía ante el contexto político inmediato; en definitiva, se estaba apostando por el reforzamiento de la conflictividad anti-centro en el nuevo proceso político que se inauguraba a nivel central³⁸. Tanto es así que, a partir de entonces, se abrió la que se ha calificado como «Legislatura de la confrontación», a la que reiteradamente se hizo alusión en el último debate de investidura celebrado en abril del año 2000. De hecho, MARTÍNEZ SÁIZ, en representación del Grupo Popular, dio comienzo su intervención felicitándose por el hecho de que el candidato a la Presidencia por fin hubiese rectificado la línea de actuación general que se había seguido en la anterior Legislatura, ya que «su política de confrontación con el Gobierno de la Nación y con los Ayuntamientos no gobernados por el Partido Socialista ha

³⁵ Véase la intervención de PUCHE RODRÍGUEZ ACOSTA en representación del Grupo Popular, en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, III Legislatura, núm. 3, de 24 de julio de 1990, págs. 26 a 32.

³⁶ Véase la intervención de ALCARAZ MASATS, *ibidem*, págs. 39 a 47. De hecho, en la Legislatura siguiente, el Grupo de IU-LV-CA volvió a incidir sobre la misma cuestión: así, el Portavoz del Grupo comenzó su intervención aludiendo a que los cambios experimentados en la situación política (ningún Grupo o coalición logró obtener la mayoría absoluta) suponía el fin de la época de la política socialista que había conllevado a la subordinación a los intereses del Gobierno central; en definitiva, a juicio de REJÓN, con la cuarta Legislatura se abría una segunda fase de la propia autonomía que debía imponer la asunción de competencias pendientes (en especial, las relacionadas con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el INEM, la renegociación de transferencias sanitarias y nuevos recursos de financiación en educación, fondos de cohesión y renegociación del acuerdo de cesión del 15% del IRPF). Véase la intervención de REJÓN GIEB en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, IV Legislatura, número 3, de 20 de julio de 1994, págs. 42 a 50.

³⁷ Intervención de PACHECO HERRERA, *Diario de sesiones del Parlamento de Andalucía*, III Legislatura, número 3, de 24 de julio de 1990, págs. 55 a 60.

³⁸ Véase esta intervención en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, V Legislatura, núm. 2, de 10 de abril de 1996, págs. 14 a 24. Ello fue contestado por el representante del Grupo Popular, quien definió como uno de los rasgos característicos de la nueva Legislatura la falta de coincidencia del Gobierno de Andalucía con el Gobierno de Madrid y sugirió que el incremento de reivindicaciones competenciales que se contenían en el programa expuesto por el candidato a la Presidencia de la Junta estaba directamente relacionado con el ascenso de Aznar al poder, insistiendo en la idea de que el Gobierno del Partido Popular iba a ser más autonomista que el del Partido Socialista Obrero Español. Asimismo, el problema de las relaciones con el Gobierno central fue uno de los asuntos principales de los diversos turnos de réplica que se sucedieron a la intervención de ARENAS, *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, V Legislatura, núm. 3, de 11 de abril, págs. 62 a 68.

sido un fracaso». En su respuesta, CHAVES puso el acento en la contestación a esta acusación y desmintió que fuese el Gobierno autonómico el principal inspirador de la «política de la confrontación». Antes al contrario, el máximo responsable de la misma era el Gobierno de la Nación, que no había mostrado un solo gesto de aproximación a la Junta en orden a resolver los principales problemas que aquejan a la Comunidad Autónoma, lo que quedaba patente con el hecho de que el señor AZNAR no se hubiera dignado a recibirlo durante los últimos tres años. Por lo demás, que la responsabilidad recaía en las instancias centrales de gobierno también se deducía a partir del dato de que las cuestiones conflictivas a resolver (el censo, el sistema de financiación, las transferencias pendientes y las inversiones) pertenecían al ámbito competencial del Estado. En conclusión, el candidato vino a afirmar que él siempre había apostado por la negociación, postura que confirmaría en la nueva Legislatura, máxime cuando la mayoría absoluta alcanzada por AZNAR en las elecciones generales le permitía mayor margen de maniobra para llegar al consenso³⁹. Por su parte, CALVO POYATO, en representación del Grupo Parlamentario Andalucista, puso de manifiesto que dicho Grupo Parlamentario partía de la premisa de que «se hace de todo punto necesario una política de encuentro» y que se apostaba por avanzar en la línea de la concertación, el diálogo y el acuerdo con el Gobierno central⁴⁰.

– Junto al desarrollo autonómico e institucional y las relaciones con el Estado, en el programa que expone el candidato a la Presidencia, además, por regla general, se hace alusión a los principales problemas y necesidades políticas que aquejan a la Comunidad en el momento en que el Gobierno asume el compromiso de encargarse de su dirección política y a las soluciones que para ello se proponen. El ejemplo más gráfico nos lo ofrece el discurso de investidura pronunciado por CHAVES en la sesión del 19 de julio de 1994, en el marco de una situación política hasta entonces inédita en la historia política de la Comunidad Autónoma, ya que, por primera vez, ningún grupo o coalición disponía de la mayoría absoluta en la Cámara. Con ello, la estabilidad del régimen de mayorías y minorías quedaba bajo la sombra de la incertidumbre, lo que provocó que la estabilidad y la gobernabilidad se erigiesen como los ejes centrales en torno a los que giró el discurso del candidato socialista. Éste hizo referencia a las ofertas de acuerdo para el progreso y la estabilidad de Andalucía, ya fuese en forma de coalición de gobierno, ya fuese mediante pactos programáticos de legislatura. En efecto, al no haberse producido con anterioridad al debate ninguna concreción de las propuestas de acuerdo, el candidato optó por formular un programa entendido como oferta política con la finalidad de que, discutido y enriquecido por las aportaciones de los restantes Grupos, se transformara en instrumento de gobernabilidad de la Comunidad Autónoma⁴¹. No obstante, pese a que la referencia a los problemas y circunstancias del momento parecen obligadas en la intervención del candidato, ha de decirse que también han sido una constante, en los debates que han seguido

³⁹ Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núm. 2, de 24 de abril de 2000, págs. 55 y ss.

⁴⁰ Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núm. 3, de 25 de abril de 2000, pág. 31.

⁴¹ Véase el discurso de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, IV Legislatura, núm. 2, de 19 de julio de 1994, págs. 14 a 23.

a su exposición, las denuncias, por parte de la oposición, sobre su talante continuista y de no enfrentar los problemas de la Comunidad Autónoma. Estas críticas casi constituyen «un clásico» de los debates de investidura, de modo que, sin ánimo de exhaustividad, sirvan de ejemplo las que seguidamente se relacionan:

- Las que se pusieron de manifiesto por el portavoz del Grupo Popular en el debate de investidura de 1990, al afirmar que «el discurso del señor CHAVES fue un discurso rabiosamente continuista», a lo que el candidato replicó que dicho continuismo no debía enfocarse desde un punto de vista negativo ya que se pretendía continuar en lo positivo, en el crecimiento⁴².
- Las vertidas en el debate de julio de 1994, tanto por el portavoz del Grupo Popular, que calificó el programa presentado por CHAVES como una reiteración de su oferta de 1990, como por el del Grupo Andalucista, que interpretó el discurso de investidura como un proyecto de continuidad escasamente sensible a las pretensiones de cambio manifestadas por el electorado andaluz⁴³.
- Nuevamente, las llevadas a cabo por el representante del Grupo Popular en su intervención en el debate de investidura de abril de 1996, al entrar en la valoración del discurso del candidato y estimar que se trataba básicamente de una repetición de sus anteriores intervenciones de los años 1990 y 1994: una propuesta de intenciones y no de realizaciones⁴⁴.

– Asimismo, el programa que el candidato expone en la sesión de investidura recoge referencia expresa a las iniciativas legislativas y organizativas que su Gobierno pretenda emprender. En efecto, la alusión a las iniciativas legislativas que se pretenden poner en marcha a lo largo de la Legislatura no ha faltado del programa del candidato a la Presidencia de la Junta, sino, antes al contrario, incluso se ha llegado a ironizar por el número excesivo de tales propuestas⁴⁵. Sin ir más lejos, en el último discurso de investidura celebrado el pasado año 2000, el candidato, a fin de implementar jurídicamente las líneas de actuación prioritarias de su programa, así como a los efectos de desarrollo de otras medidas de menor alcance, hizo mención a un total de trece leyes cuya aprobación se pretendía lograr a lo largo de la Legislatura⁴⁶. Por lo que a las propuestas de tipo orga-

⁴² Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, III Legislatura, núm. 3, de 24 de julio de 1990, págs. 26 y 34.

⁴³ Véase sus intervenciones en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, IV Legislatura, núm. 3, de 20 de julio de 1994, págs. 26 a 32 y 61 a 65, respectivamente.

⁴⁴ Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, V Legislatura, núm. 3, de 11 de abril de 1996, pág. 52.

⁴⁵ Así, en el pasado debate de investidura de 1996, ARENAS, en representación del Grupo Popular, se refirió al programa de CHAVES como una propuesta de intenciones que integraba un total de diecisiete proyectos de leyes, quince planes y once pactos, sugiriendo en tono humorístico que tal batería de propuestas requerirían al menos veinte años para llevarse a la práctica. Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento*, V Legislatura, núm. 3, de 11 de abril de 1996, pág. 52.

⁴⁶ Concretamente en el ámbito local pretendían aprobarse tres leyes: la Ley de transporte urbano y metropolitano, la Ley del suelo y la Ley del fondo de cooperación municipal. En el marco del comercio se indicó la intención de redacción de la Ley de Cámaras de Comercio y la reforma de la Ley de comercio interior. Asimismo, con la finalidad de potenciar la industria agroalimentaria, se propuso la aprobación de la Ley de calidad y seguridad alimentaria. En relación con las políticas sociales, se apuntó a la aprobación de la Ley de parejas de hecho y de la Ley de cooperación internacional. Finalmente, se contemplaba la elaboración de la Ley de fomento y coordinación de la investigación, la Ley de ahorro y eficiencia energética, la Ley de ordenación farmacéutica de Andalucía, la Ley general del medio ambiente, así como, una vez transferida la competencia, la Ley de aguas. Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núm. 2, de 24 de abril de 2000, págs. 14 a 26.

nizativo se refiere, podemos tomar como ejemplo el discurso de investidura de Manuel CHAVES el pasado 1994, en el que, junto a la creación de la Consejería de Turismo, el citado candidato propuso la concentración de las políticas medioambientales en una Consejería que gestionara además los recursos vinculados al Plan Forestal⁴⁷. Ahora bien, la predeterminación de los fines de esa acción política queda limitada por el propio concepto de autonomía, es decir, el candidato en el programa hace alusión a la gestión de los intereses concretos de la Comunidad en el marco de la distribución de competencias operada con base en el bloque de la constitucionalidad. Sirva a modo de ilustración el contenido del programa de gobierno presentado por Rafael ESCUREDO en julio de 1982. En su discurso, este candidato reconocía que las competencias asumidas hasta ese momento por la Comunidad Autónoma andaluza ascendían a un hipotético diez por ciento sobre el total de las posibles asumibles, así que la primera misión del Consejo de Gobierno que se proponía formar, apuntaba a la consecución del aumento y la consolidación de las competencias de la Comunidad Autónoma y a la institucionalización jurídica de la misma, para lo que se adelantaba un catálogo de proyectos legislativos que se irían presentando a la Cámara⁴⁸.

En cualquier caso, sea cual sea el contenido de un programa político concreto, lo cierto es que en el *iter* de concreción del mismo en la acción del Gobierno que se vaya desarrollando, éste se puede ir modificando, tarea en la que desempeña un papel fundamental el Presidente, en virtud de su atribución «personalísima» relativa a la definición del programa de gobierno, tal y como tendremos ocasión de analizar más adelante.

Otra de las cuestiones a la que no responde el Derecho positivo andaluz, ni el de las restantes Autonomías, ni que tampoco es regulada en el ámbito del Derecho estatal, es la fuerza vinculante del programa de gobierno, por lo que ha de acudir a la respuesta que ofrece la doctrina. Ésta, en su inmensa mayoría, niega la vinculación jurídica entre el contenido del programa y el Presidente investido y su Gobierno y entre la observación de aquél y la actuación de la responsabilidad política gubernamental y afirma, además, que el programa no tiene la condición de acto del Gobierno⁴⁹. De este parecer se desmarca ligeramente, GARCÍA ROCA, quien califica al programa de gobierno como relación política dotada de sanción, también política, en caso de incumplimiento, en la medida en que cualquier modificación sustancial del programa no avalada por el planteamiento de una cuestión de confianza, puede dar lugar a una moción de censura o a la ruptura de la mayoría de gobierno o parlamentaria, además de la responsabilidad política difusa ante el elec-

⁴⁷ Véase en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, IV Legislatura, núm. 2, de 19 de julio de 1994, págs. 14 a 23.

⁴⁸ Véase el discurso en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, I Legislatura, núm. 3, de 14 de julio de 1982, págs. 42 a 72.

⁴⁹ Así lo afirman GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH, en "Artículo 97. Funciones del Gobierno", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VIII, Edersa, Madrid, 1985, pág. 45. Por el contrario, numerosos exponentes de la doctrina italiana, abogan por atribuirle valor jurídico al programa. Por todos ellos, sirva de ejemplo RUSSO, quien afirma que «todas las consecuencias que se derivan de su presentación ante el Parlamento aparecen unidas al programa por un nexo de causalidad jurídica». Véase A. RUSSO, *Programma di Governo e regimi parlamentare. Analisi comparate*, op. cit., págs. 22 y ss.

torado que puede originar⁵⁰. En sentido semejante, y haciendo expresa alusión al ámbito andaluz, se pronuncian MONTERO GIBERT y MORALES ARROYO⁵¹. A nuestro juicio, reviste una especial significación la tesis defendida por VIVER I PI SUNYER, quien, en un intento eclectista, sostiene su capacidad de vinculación efectiva pero débil y ubica al programa en un *tertium genus* entre la vinculación jurídica y la responsabilidad política⁵². No obstante, a pesar de lo acertado de esta exposición, no debe perderse de vista la dificultad de lograr dicha exigibilidad en términos estrictos⁵³.

La relevancia que reviste el programa de gobierno que presenta el candidato en la sesión de investidura es tal, que incluso ha sido proclamada por el Tribunal Constitucional, que, en su STC 16/1984, de 6 de febrero, afirma que la omisión de la posibilidad de que la Cámara se haya pronunciado sobre el programa es algo que «resulta difícilmente compatible con la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección que se deriva de los mandatos constitucionales y parlamentarios» y, lo que es más, ello supondría «un fraude a la voluntad de la ley» (fundamento jurídico octavo). Por todo ello, y en la medida en que constituye el núcleo del discurso de investidura y objeto esencial del posterior debate parlamentario, estimamos conveniente que se extienda la práctica de proporcionarlo con antelación y por escrito a los Grupos Parlamentarios. De esta manera, se facilita que éstos puedan llevar a cabo un pausado y exhaustivo examen del mismo que enriquezca los términos en que haya de desarrollarse el debate, a fin de que éste no se convierta en una mera prolongación de la contienda electoral y no se aparte de su sentido, que no es otro que debatir los apoyos parlamentarios a una determinada fórmula de gobierno a favor de la cual los ciudadanos se han manifestado. De hecho, dicha práctica ya ha sido ejercitada, a título de ejemplo, por Rafael ESCUREDO en el momento de su investidura como Presidente de la Junta de Andalucía. En otras ocasiones, la ausencia de la misma puede suplirse con la transcripción inmediata del discurso de investidura por parte de los Servicios de la Cámara; justamente así ocurrió con motivo de la investidura de RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, tras la dimisión de aquél, en marzo de 1984.

B. El debate

La fase del debate introduce otro factor más de personalización en el proceso de investidura. En esta etapa, el candidato a la Presidencia adquiere todo el protagonismo en tanto que «único sujeto jurídico y político que contacta con el Parlamento autonómico» y es some-

⁵⁰ F. J. GARCÍA ROCA, “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *op. cit.*, pág. 210.

⁵¹ J. R. MONTERO GIBERT y J. M. MORALES ARROYO, “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 15-16, 1985-1986, pág. 109.

⁵² Véase C. VIVER I PI SUNYER, “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 319.

⁵³ Así lo corrobora LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, quien reconoce la mayor facilidad de control, sobre todo político, de esta figura en el ámbito de los Gobiernos de coalición, véase *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 161 y 162.

tido a un profundo examen sobre todos los aspectos de la política general de la Comunidad Autónoma, el cual va a poner de relieve su grado de formación e información, por lo que la escenificación de quienes la lleven a cabo se erige en elemento de gran trascendencia⁵⁴.

En materia de organización del debate en el Pleno de investidura, de nuevo ha de destacarse el mimetismo que se detecta entre las disposiciones del Reglamento del Parlamento de Andalucía y las del Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 171 RCD)⁵⁵. A este respecto, CÁMARA VILLAR se felicita por el gran acierto que supone regular al detalle el debate político interno que tiene lugar en el seno de la Cámara (tal y como ocurre en la normativa andaluza) más allá de las previsiones constitucionales, pues así se evita que el acto de investidura quede reducido a una mera exposición del programa político de gobierno que presenta el candidato y a la posterior votación⁵⁶.

El Reglamento de la Cámara andaluza dispone que tras la exposición, sin límite de tiempo, por el candidato de las líneas generales de su programa, la Presidencia de la Cámara decreta un tiempo de interrupción, de veinticuatro horas como mínimo (artículo 138.4 RPAND), plazo que no aparece en la ordenación de la sesión de investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, y que da paso a la apertura del debate sobre el programa presentado. Con esta interrupción no se persigue como objetivo primordial la preparación del debate al que antecede, sino, más bien, facilitar la posibilidad de pactos o acuerdos entre los Grupos, (y, eventualmente, la composición de los posibles equipos de Gobierno), una vez se ha conocido el programa del candidato.

En el debate intervienen los representantes de los Grupos Parlamentarios que lo hayan solicitado, a razón de treinta minutos como máximo cada unos de ellos y en un orden tradicionalmente establecido en función del número de Diputados y en orden inverso a su

⁵⁴ Véase A. M. GARRIGÓS JUAN, "Artículo 15.2", en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 156; M. A. GARCÍA HERRERA "La estructura del Gobierno vasco", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983, pág. 1108; E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 164 y J. A. PORTERO MOLINA, "Artículo 15", en la obra colectiva dirigida por J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 190.

⁵⁵ Artículo 171 RCD:

1. «La sesión comenzará por la lectura de la propuesta por uno de los Secretarios.
2. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia intervendrá un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite por treinta minutos.
4. El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.
5. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no se obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere la mayoría simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición.
6. Otorgada la confianza al candidato, conforme al apartado anterior, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey, a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno».

⁵⁶ G. CÁMARA VILLAR, "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, op. cit., pág. 24.

importancia numérica. El candidato, que a lo largo del debate puede hacer uso de la palabra tantas veces como lo estime conveniente, podrá contestarles, individualmente o de forma global, por un tiempo máximo de otros treinta minutos, intervención a la que cabe oponer un turno de réplica, por parte de los representantes de los Grupos, de diez minutos (artículos 138.4 y 138.5 RPAND)⁵⁷. Ni que decir tiene que si el candidato ejerce la opción de responder conjuntamente resta una gran dosis de tensión dialéctica al debate. A título de ejemplo de lo que acabamos de afirmar, compárense los debates suscitados en las investiduras de Rafael ESCUREDO, en julio de 1983, y de José RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, en marzo de 1984. Independientemente de los contenidos de sus intervenciones, no hay duda de que, al optar el primero de ellos por contestar individualmente a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, imprimió mayor viveza a la discusión parlamentaria. No puede afirmarse lo mismo del debate celebrado con motivo de la investidura de RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, quien se inclinó por una contestación global a las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios⁵⁸.

Después del debate se suspende la sesión y el Presidente, tal y como se refleja expresamente en el artículo 138.6 RPAND y es convención parlamentaria, fija con suficiente antelación la hora de reanudación para que se proceda a la votación, lo cual resulta de gran utilidad para evitar votaciones por sorpresa en las que se dé un elevado índice de absentismo.

C. La votación

Celebrado el debate, tendrá lugar la votación sobre el candidato a Presidente y su programa, y no sobre un determinado equipo de Gobierno, que puede que aún no esté formado, lo que, como ya se ha indicado, añade otro elemento presidencialista al sistema de gobierno⁵⁹. Ello ha dado lugar a una discusión en el seno de la doctrina sobre la obligación política del designado como Presidente de solicitar la renovación de la confianza de la Cámara cuando proceda a un reajuste del programa⁶⁰.

⁵⁷ Sin embargo, esta forma de proceder no es común para todas las Comunidades Autónomas, sino que en las regulaciones gallega (artículo 136 RPGAL), navarra (artículos 171RPNAV), madrileña (artículos 183 RPMA), asturiana (artículo 177 RPAST), murciana (artículo 119 RPMUR), canaria (artículo 143 RPCAN), balear (artículo 141 RPBAL), vasca (artículo 128 RPPV) y valenciana (artículo 132 RPVAL) se localizan ciertas matizaciones que las diferencian de la andaluza y las demás restantes.

⁵⁸ Véase el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, I Legislatura, núm. 4, de 15 de julio de 1982, págs. 81 a 86, 95 a 97, 103 a 105, 106 y 107 y 112 a 115 y el *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, I Legislatura, núm. 46, de 8 de marzo de 1984, págs. 1854 y 1878 a 1885.

⁵⁹ Para GARCÍA HERRERA la investidura, así delineada, constituye un «acto-opción que no se limita a manifestar una confianza personal, sino a establecer una relación en base a un programa político tras un debate y votación en el que se motiva y justifica la decisión para hacerla transparente y racional». Es decir, en el mismo acto se hace coincidir la elección y la relación de confianza sobre la base del programa presentado. Véase M. A. GARCÍA HERRERA "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", *op. cit.*, págs. 88 y 89; también F. BASTIDA FREIJEDO, "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", *op. cit.*, pág. 14. Así las cosas, el programa de gobierno actúa en un doble sentido, como acto en el que se formaliza la relación de confianza aludida y como momento teleológico de determinación de la orientación política que compete al Presidente (cuestión sobre la que volveremos con más detenimiento en otra parte de este trabajo). Véase, F. J. GARCÍA ROCA, "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *op. cit.*, págs. 209 y 210.

⁶⁰ Así lo apuntan M. BONACHELA MESAS, "El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra dirigida y coordinada por A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, *op. cit.*, pág. 158 y J. C. CANO BUESO y J. M. MORALES ARROYO, *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, *op. cit.*, pág. 84.

En la votación de investidura el candidato ha de obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta para considerarse aprobada la propuesta (artículos 37.3 EAAND y 138.7 RPAND). Aun cuando esta exigencia ha sido adoptada unánimemente por la totalidad de los ordenamientos autonómicos, en opinión de algunos autores, como LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, la misma merece un juicio negativo, en la medida en que su justificación, en orden a la consecución de mayores apoyos parlamentarios, queda desvirtuada al permitirse la mayoría simple en la segunda, lo que se agrava aún más con el hecho de que el Presidente así elegido sólo puede ser removido por medio de la votación de la moción de censura por mayoría absoluta en torno a un candidato alternativo⁶¹. En la misma línea puede situarse a BASTIDA FREIJEDO, aunque este autor circunscribe sus observaciones al grupo de ordenamientos que, como el andaluz, sólo permiten la presentación de un único candidato por el Presidente de la Asamblea territorial, pues en los casos de posible presentación de varias propuestas simultáneamente sí que tiene sentido la exigencia mayoría absoluta en la primera vuelta, ya que, de no conseguirse, actúa como punto de referencia de los apoyos parlamentarios de cada candidato y permitir los acuerdos pertinentes en la segunda vuelta⁶².

En caso de que el Parlamento no otorgue su confianza en la primera votación se decreta un tiempo de reflexión de cuarenta y ocho horas⁶³. Transcurrido este tiempo de reflexión tras la primera votación, se procederá a una segunda o «sucesivas votaciones», en la que bastaría la mayoría simple para considerar otorgada la confianza del Parlamento (artículos 37.3 EAAND y 138.7 RPAND)⁶⁴. De esta forma, se introduce una novedad respecto al procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, donde no hay lugar para la posibilidad de votaciones posteriores a la segunda antes de proponer un nuevo candidato. Aunque en la mayoría de las Comunidades Autónomas se ha seguido el modelo constitucional, exigiéndose, por tanto, la mayoría absoluta en la primera votación de cada una de las propuestas que lleguen a tramitarse, los distintos Estatutos, Leyes de Gobierno y Reglamentos parlamentarios introducen diversas variantes. Concretamente en Andalucía, como se ha apuntado, se establece que basta la mayoría simple en la segunda votación de la primera propuesta y todas las que se hayan de celebrar posteriormente⁶⁵. Por lo que a la experiencia andaluza se refiere, hay que decir

⁶¹ Véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 177 y 178.

⁶² Véase F. BASTIDA FREIJEDO "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", op. cit., págs. 15 y 17.

⁶³ Este período de tiempo se reduce a las veinticuatro horas en País Vasco (artículo 129.4 RPPV), Galicia (artículos 15.3 EAGAL, 17 LGAL y 136.6^a RPGAL) y Aragón (artículos 22.2 EAAR y 159.6 RPAR), mientras que en Castilla y León, el artículo 132.7 RPCyL no establece un plazo fijo, sino que remite a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la responsabilidad de fijar la fecha de la segunda votación

⁶⁴ Véase las consideraciones que realiza CÁMARA VILLAR al respecto en "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, op. cit., págs. 135 y 136 y "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, op. cit., págs. 24 y 25.

⁶⁵ En los mismos términos se pronuncian los ordenamientos de Castilla y León (artículos 17.3 EACyL y 132.8 RPCyL), Extremadura (artículos 32.3 EAEXTR y 131.7 RPEXTR) y Murcia (artículo 31.1 EAMUR).

que únicamente en la Cuarta Legislatura entró en práctica esta previsión, dado que la primera votación de investidura, que tuvo lugar el día 20 de julio de 1994, arrojó el resultado de cuarenta y cuatro votos a favor y sesenta y tres votos en contra y ninguna abstención, por lo que, en cumplimiento del artículo 37.3 EAAND, se produjo una segunda votación el día 23 de julio, con el resultado de cuarenta y tres votos a favor, sesenta y cuatro en contra y ninguna abstención. Como en ninguna de estas dos sesiones se materializó la investidura del candidato a la Presidencia de la Junta, se celebró una tercera sesión plenaria el día 29 de julio, en la que se procedió a una nueva votación y posterior turno de explicación de voto; en dicha ocasión los resultados fueron: cuarenta y cuatro votos a favor, cuarenta y uno en contra y cuatro abstenciones, lo que suma un total de ochenta y nueve votos emitidos, sobre un total de ciento nueve, ya que se produjo una ausencia entre los Diputados socialistas y los integrantes del Grupo Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía hicieron uso de la fórmula «no participar en la votación», excepción hecha del Presidente de la Cámara, que se abstuvo⁶⁶.

En las disposiciones reguladoras no se aclara el régimen procedimental al que han de quedar sujetas las «sucesivas votaciones», es decir, queda abierto a la interpretación todo cuanto se refiere a la oportunidad de su planteamiento, número de veces y momento de su realización, extremos en los que se estará a lo que resuelva, en su caso, el Presidente del Parlamento. BONACHELA trata de salvar las dudas que plantean la redacción de estos preceptos, sobre el número posible de votaciones sucesivas y su ubicación temporal, aludiendo al «carácter de norma abierta» de los mismos, lo que «habilita al Presidente del Parlamento para ejercer cierto margen de prudente discrecionalidad conforme a la composición y actuación de las diferentes ‘fuerzas políticas’ parlamentarias»⁶⁷.

Se puede afirmar que procede una interpretación similar cuando el candidato no obtenga las mayorías mencionadas anteriormente y se proceda a la tramitación de las «sucesivas propuestas» a que aluden los artículos 37.3 EAAND y 138.7 RPAND, lo que permite la presentación sucesiva del mismo candidato, pues cabe la posibilidad de que entre una y otra se hayan producido flexibilizaciones de las posiciones de los grupos políticos o del propio candidato. De no ser así, no cabe duda de que el Presidente del Parlamento está obligado a presentar a otro candidato antes de que se llegue a la designación automática del candidato del partido con mayor número de escaños a que seguidamente haremos alusión. En relación con la tramitación de estas «sucesivas propuestas» el

⁶⁶ Para más detalle sobre esta investidura y las restantes producidas hasta la fecha en nuestra Comunidad Autónoma nos remitimos al Anexo I.1 que sobre esta cuestión se incluye al final del trabajo.

⁶⁷ M. BONACHELA MESAS, “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra dirigida y coordinada por A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático, op. cit.*, pág. 157. También J. C. CANO BUESO y J. M. MORALES ARROYO, *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización, op. cit.*, pág. 81. En términos semejantes, aludiendo a que el Presidente de la Cámara goza de «un margen de maniobra para que, a su juicio, se realicen otras votaciones de investidura del mismo candidato antes de pasar a realizar nuevas consultas y proponer uno nuevo» se pronuncia A. RUIZ ROBLEDO, *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1987.

Tribunal Constitucional, en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, afirmó que «de todo ello viene a deducirse la importancia que reviste el que la Asamblea tenga la oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta efectuada a la Presidencia no dé como resultado la investidura del candidato. (...) Se trata, pues, en concordancia con lo arriba dicho, de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente» (fundamento jurídico séptimo).

A pesar de ser bastante ilustrativas las regulaciones normativas a las que venimos haciendo alusión, pensamos que pueden plantearse a su alrededor toda una serie de cuestiones interpretativas que es conveniente que analicemos:

Una de ellas es la referida a la forma de votación, que no ha permanecido indiferente al criterio de la doctrina, tanto si ha venido prevista por la normativa aplicable, como es el caso de nuestra Comunidad Autónoma, como si no, tal y como acontece en el País Vasco

En efecto, el ordenamiento andaluz, como la inmensa mayoría de los ordenamientos autonómicos, prevé expresamente la forma de votación pública por llamamiento (artículo 92.2 RPAND)⁶⁸. Son numerosos los argumentos que se pueden esgrimir a favor de la de la opción por la votación nominal: la coherencia con la exigencia de presentación y debate de un programa de gobierno o, sencillamente, motivos prácticos, en el sentido del conocimiento por la Cámara, el propio candidato y la opinión pública de la actitud de cada Grupo Parlamentario, utilidad aún más potenciada en los supuestos de necesidad de una segunda o tercera vuelta para elegir al Presidente⁶⁹.

Para finalizar, no nos resistimos a incluir algunas observaciones en torno a las regulaciones sobre las mayorías necesarias para la designación. Resulta evidente que la finalidad perseguida por medio de la combinación de mayorías dispares no es otra que tratar de favorecer la existencia de un Ejecutivo estable; así, desde esta perspectiva, se explica no sólo la fórmula de la segunda o sucesivas votaciones, sino también las limitaciones que se introducen en la regulación de la moción de censura, tal y como tendremos ocasión de comprobar.

⁶⁸ No así en el caso del País Vasco, donde la regulación aplicable a esta materia omite esta cuestión, si bien la Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco de 31 de marzo de 1980, en la que dictaron las normas organizativas para la primera elección de Lehendakari, suplió la laguna legal indicando que los dos únicos pronunciamientos posibles en la votación de investidura serán el voto favorable o en blanco, sin que se deje lugar a la opción de votar negativamente o abstenerse. Por su parte, en Navarra, aunque también existe el voto secreto, no se priva al Diputado de la posibilidad de inclinarse por el voto positivo, el negativo o la abstención, ya que se prevé la «votación nominal y secreta mediante papeletas» para la sesión de investidura (artículos 20.2 c) LGINAV y 171.5ª RPNAV).

⁶⁹ Véase M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, op. cit., págs. 212 y 213. A los efectos de corroboración de su tesis en la práctica política, el autor apunta a los conflictos interpartidistas que se producen con ocasión de la votación de investidura, como el que se dio en el PNV a raíz de la negativa de los Diputados de este partido a apoyar en el Parlamento de Navarra a los candidatos a Presidente presentados en 1983 por Unión del Pueblo Navarro y Coalición Popular, o la fuga de votos que tuvo lugar con motivo de la primera investidura de José Antonio Ardanza, en enero de 1985, como Lehendakari del País Vasco. *Ibidem*, págs. 305 a 307.

De nuevo, sobre esta concreta cuestión, podemos afirmar el mimetismo en relación con el artículo 99 CE, del que el Estatuto de Autonomía ha adoptado las connotaciones de la expresión «mayoría simple», asociada no sólo a pronunciamientos sobre una alternativa o sobre una opción binaria, sino con la emisión de voto en términos exclusivamente afirmativos o negativos sobre una cuestión.

Partiendo de la base de que ni la doctrina ni el derecho positivo españoles se han hecho eco de la distinción de la doctrina italiana entre «mayoría simple» y «mayoría relativa»⁷⁰, puede convenirse que el cálculo de los votos necesarios para obtener la investidura en la primera votación ha de partir del número legal de Diputados, y que en la segunda o sucesivas votaciones, a fin de propiciar el acceso del candidato a la Presidencia y de poner fin a una situación de interinidad, basta con cumplir con los requisitos de quórum y obtener más votos afirmativos que negativos, resultando irrelevante, por tanto, las ausencias y significando las abstenciones, de hecho, un apoyo implícito o, cuando menos, una «no oposición», de los grupos que se acojan a esta posición⁷¹.

D. La investidura automática: una alternativa a la disolución técnica de la Asamblea

En la mayoría de los ordenamientos autonómicos se ordena que, si transcurridos dos meses desde la primera votación, ningún candidato hubiese obtenido la confianza de la Cámara, se disolverá la Asamblea y se convocarán nuevas elecciones, con lo que se está introduciendo, en el marco de los sistemas políticos regionales, un elemento de racionalización parlamentaria que tiene por objeto no dilatar indefinidamente la situación de interinidad que todo proceso de investidura comporta. Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 37.3 EAAND y 138.7 RPAND), se ha introducido un sistema alternativo a la disolución técnica de la Asamblea y subsiguiente convocatoria de elecciones y consiste en que si, transcurridos dos meses desde la primera votación, ningún candidato hubiese obtenido la investidura, quedará investido Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. Con ello, se está introduciendo una diferencia con respecto a la elección del Presidente del Gobierno que se ordena en artículo 99.5 del texto constitucional, lo que significa una ruptura con la vigencia de los principios de mimetismo y homogeneidad que presiden la organización autonómica⁷².

⁷⁰ Véase, a título de ejemplo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1982 (2ª ed.), pág. 366; A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, vol. I, págs. 108 y 109; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1988, (5ª ed.), pág. 220 y C. MORTATI *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., vol. I, págs. 255 a 256 y 512.

⁷¹ Véase, por ejemplo, el tenor del artículo 171.6ª RPNAV, que entiende que se da mayoría simple cuando el número de votos a favor es mayor que el número de votos en contra, sin computarse a este efecto ni las abstenciones ni los votos nulos o en blanco.

⁷² El mismo sistema también es acuñado en Castilla-La Mancha (artículo 14.5 *in fine* EACLm) y Navarra (artículos 29.3 LORAFNA y 20.8 LGNAV). Resalta el hecho de que entre estas regulaciones solamente la navarra (artículo 20.8 LGNAV) prevé una solución ante un supuesto caso de empate en número de escaños entre los partidos: atender al criterio del mayor número de votos obtenido por cada lista, referencia que, consideramos, puede hacerse extensiva a los ordenamientos andaluz y castellano-mancheño. Una solución «intermedia», entre la disolución técnica mayoritariamente extendida y la designación automática del ordenamiento andaluz y los que acabamos de citar, es la acogida por las regulaciones gallega y valenciana, conforme a la cual se permite la presentación de sucesivas propuestas sin limitación de tiempo, pues en ninguno de ambos ordenamientos se prevé el supuesto de no elección del Presidente ni, por tanto, las consecuencias jurídicas y políticas que pueden derivarse del hecho de que ningún candidato alcanzara la mayoría simple tras sucesivas votaciones. Véase los artículos 15.3 EAGAL, 17 LGGAL, 15.2 EÁVAL y 6 LGVAL.

Esta artificiosa solución, alternativa a la mayormente extendida en los demás Estatutos, fue una de las propuestas que se manejaron en los Pactos Autonómicos de 1981. De hecho, así lo constata la descripción del proceso de redacción del precepto del Estatuto andaluz, que, sin duda, se vio afectado por la conclusión de estos Pactos, aunque los mismos estuvieran previstos para Comunidades Autónomas de distinta naturaleza:

El proyecto elaborado por la Asamblea de parlamentarios andaluces preveía la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones por la Diputación Permanente⁷³. A ese texto se opuso enmienda por parte del Grupo Parlamentario Centrista, en el sentido en el aparece hoy en día en el Estatuto⁷⁴, que se aceptó en el Informe de la Ponencia Conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces⁷⁵, con la única oposición del Grupo Andalucista representado por AGUILAR MORENO⁷⁶.

En cualquier caso, y al margen de su origen, esta opción se ha hecho acreedora de merecidas y fuertes críticas, en el sentido de que, con el fin de evitar la disolución técnica de una Asamblea recién constituida y la nueva convocatoria de elecciones, se permite que un candidato, contra el que expresamente se ha pronunciado la Cámara, pueda ser investido Presidente. Es más, esta solución permite la adopción de posturas intransigentes por parte de los Grupos Parlamentarios que, libres de la amenaza de la disolución y la apertura de un nuevo proceso electoral, no se van a esforzar por negociar y buscar un acuerdo tendente a la formalización de un pacto de coalición⁷⁷. En definitiva, nos encontramos ante un nuevo mecanismo tendente al reforzamiento de la figura del Presidente, cuyo liderazgo institucional trata de salvaguardarse a toda costa, aun cuando encabece un Gobierno débil, lo que se traduce, en la práctica, en problemas y constituye origen de inestabilidad, dado que un Gobierno en minoría que no cuenta con la mayoría en el Parlamento no puede poner en marcha una dirección política para la Comunidad Autónoma. Así es, el Presidente que úni-

⁷³ Artículo 36 del Anteproyecto de Carmona de 1981: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple del Parlamento, éste quedará disuelto y su Diputación Permanente procederá a la convocatoria de nuevas elecciones». Véase en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie H, 56-I, de 15 de abril de 1981.

⁷⁴ Véase *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 46.

⁷⁵ Artículo 36 del Texto de la Ponencia, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie H, 56-I, 1, de 23 de junio de 1981.

⁷⁶ Véase en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie H, núm. 56-I, 1, de 23 de junio de 1981 y su defensa en la Comisión Constitucional del Congreso en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional*, núm. 38, de 26 de junio de 1981. Una descripción del debate suscitado puede encontrarse de la mano de M. BONACHELA MESAS, "El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra coordinada por el propio M. BONACHELA MESAS junto a A. RUIZ ROBLEDO y G. RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía (II). El Parlamento*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 181. Al respecto de dicho debate RUIZ-RICO RUIZ se sorprende ante el hecho de que ninguno de los grupos políticos participantes presentara objeciones sobre la abierta contradicción con el sistema de elección parlamentaria establecido por el artículo 152 CE que suponía la técnica de la investidura autonómica. Véase G. RUIZ-RICÓ RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 50.

⁷⁷ *Ibidem* pág. 51. En relación con ello, este autor trae a colación la situación desencadenada en la IV Legislatura del Parlamento andaluz, en la que la no utilización del procedimiento de «investidura automática» no se debió a la constitución de una mayoría parlamentaria en torno al Ejecutivo socialista, sino a la estrategia adoptada por IU de no agotar el plazo de los dos meses previstos en el Estatuto utilizando para ello la peculiar forma de abstención a que ya nos hemos referido («no participar en la votación»). En cualquier caso, estima el autor, la situación en que se encontraría ese Gobierno no difiere en nada a la que se produce con este sistema tan "original" de investidura, ya que no puede considerarse que el Ejecutivo andaluz estuviese respaldado en ningún momento por la confianza de la Cámara.

camente cuenta con el rechazo expreso de la Asamblea en modo alguno puede desarrollar libremente, sin condicionamientos, la orientación política contenida en su programa de gobierno. En referencia a ello, RUIZ-RICO RUIZ afirma que esta «bunquerización del Ejecutivo» supone la subordinación de la gobernabilidad efectiva de la Comunidad Autónoma al principio de estabilidad del Ejecutivo, al tiempo que concluye que con la designación automática «se quiebra uno de los principios básicos del régimen parlamentario que la Constitución establece para la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: el nombramiento parlamentario del Presidente de la Comunidad»⁷⁸. De forma similar, CÁMARA VILLAR sostiene que nos encontramos ante un «procedimiento extraordinario y automático, completamente atípico en un modelo parlamentario, que viene a romper con la lógica y la legitimidad profunda de todo sistema». El espíritu que ilumina esta opción, concluye, no es otro que reforzar la figura del Presidente y lograr una protección plena del mismo hasta agotar la Legislatura, con otras palabras, «evitar una ‘parlamentarización’ del sistema que pudiera llevar a un potencial vacío de poder o a la multiplicación de situaciones políticas contrarias al principio de economía y consideradas altamente disfuncionales e incontrolables». Se parte de la convicción de la absoluta ausencia de equilibrio político entre los poderes y de la práctica imposibilidad de que la Asamblea derribe al Gobierno⁷⁹. En consecuencia, se llega a un resultado incongruente con la finalidad de estabilidad política a que, en principio, este procedimiento estaba ordenado⁸⁰.

Más radical aún, se nos muestra, en relación con esta cuestión, PÉREZ ROYO, quien proclama la «constitucionalidad más que dudosa, por no decir que [es] de una inconstitucionalidad manifiesta» de esta fórmula, mediante la cual «quiebra de manera radical» el principio básico del régimen parlamentario, en tanto que sanciona que pueda convertirse en Presidente el candidato que ha cosechado la «reprobación expresa» de su programa de gobierno por la Cámara y que pueda formarse un Gobierno que no cuenta en el Parlamento sino con el único respaldo que le preste su grupo que, aunque mayor en número de escaños, puede representar en conjunto una exigua mayoría⁸¹. Sin albergar

⁷⁸ G. RUIZ-RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y la española)*, op. cit., págs. 539 y 540 y, del mismo autor, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., págs. 51 a 54.

⁷⁹ Véase G. CÁMARA VILLAR, “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, op. cit., págs. 135 y 136 y en “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, op. cit., págs. 25 a 27. También M. BONACHELA MESA, “El Régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra dirigida y coordinada por A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, op. cit., pág. 158 y F. J. GARCÍA ROCA, “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, op. cit., pág. 209.

⁸⁰ A. RUIZ ROBLEDO, *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, op. cit., págs. 150 a 152.

⁸¹ Este autor, comentando la STC 16/1984, de 6 de febrero, critica esa especie de legitimación por el procedimiento que establece el Tribunal Constitucional a favor del partido con más escaños: «Simplemente, el haber recorrido formalmente las fases del proceso de investidura, independientemente del resultado final, ‘legítima’ la designación automática al cabo de los dos meses. Si no se recorre dicho proceso, aunque no haya una votación en contra del Parlamento, el procedimiento carece de ‘legitimidad’». Véase en J. PÉREZ ROYO, “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado Autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, enero-febrero 1986, págs. 16 a 18. La cita es de la página 18. A su lado, muestran sus dudas sobre la constitucionalidad de esta previsión J. C. CANO BUESO, y J. M. MORALES ARROYO, *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, op. cit., pág. 81.

ningún género de dudas RUIZ-RICO RUIZ no vacila en sostener «la evidente contradicción con el texto de la norma fundamental (artículo 152.1 CE) de una solución como la contenida en el Estatuto de Autonomía de Andalucía», la cual viene a constituir «ciertamente un componente “patológico” de la forma de gobierno parlamentaria de Andalucía (...) porque rompe de manera radical con una de las claves que caracterizan y aseguran la legitimidad de un “gobierno parlamentario” (la relación fiduciaria que debe mantener el ejecutivo con la Asamblea Legislativa) (...) [y] porque distorsiona potencialmente el funcionamiento del mismo sistema de gobierno, al polarizar la dirección política en torno a dos ejes enfrentados que actúan a modo de contrapesos uno del otro respectivamente; favoreciendo, al final, tras la apariencia de un falso equilibrio institucional, las situaciones de bloqueo o parálisis funcional»⁸².

Sin embargo, desde el otro lado, no faltado quien ha considerado esta opción como «una solución más razonable que la disolución», dado el coste político de ésta y la improbabilidad de que tenga un efecto clarificador. Y es que, se argumenta, acudir a la celebración de dos elecciones sucesivas supone anular la validez del sufragio de cada elector y la del proceso electoral, al tiempo que no puede asegurarse que la frustración de las negociaciones tendentes a la formación del Gobierno haya proporcionado al cuerpo electoral suficientes elementos de juicio que provoquen un cambio sustancial en la correlación de fuerzas parlamentarias⁸³. Más enérgico aún, en su defensa de este sistema alternativo, PULIDO QUECEDO, contestando a las críticas vertidas, sostiene que la imposibilidad de obtener una mayoría simple es el mejor indicio de la imposibilidad de hacer triunfar una moción de censura, así como de la escasa probabilidad de que se produzcan mayorías negativas contra el Gobierno que impidiesen su labor⁸⁴.

En una posición ecléctica se colocan MONTERO GIBERT y MORALES ARROYO cuando abogan por la viabilidad de la fórmula andaluza «a condición de que se aplique en una Cámara con grados de fraccionalización moderados y con partidos políticos caracterizados, al menos los relevantes, por su capacidad de coalición; en caso contrario, puede suponer la institucionalización de la crisis». Estos autores detectan la existencia de una «paradoja implícita» en esta cláusula, pues si hay en el Parlamento una fuerza política que, por sí o por medio de una coalición, consiga la confianza para formar Gobierno, la misma «resulta superflua puesto que no llega a actuar», pero si no existe

⁸² G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., págs. 53 a 59. Las citas transcritas en págs. 54 y 56 respectivamente.

⁸³ Así, M. REVENGA SÁNCHEZ, “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo de las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 628 y en *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, op. cit., 312 y 313. De forma similar opina MORILLO-VELARDE PÉREZ en “El Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta (arts. 34 a 46)”, en la obra de A. PÉREZ MORENO et al., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ediciones del Instituto García Ovedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1981, pág. 193. A estos argumentos RUIZ-RICO RUIZ responde afirmando que «la posibilidad de eludir unos nuevos comicios autonómicos (...) no compensa las graves disfuncionalidades que potencialmente representa la eventual configuración de un Ejecutivo que no ha obtenido el previo respaldo político de la mayoría parlamentaria en el proceso de investidura». Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 51.

⁸⁴ Véase en M. F. PULIDO QUECEDO, “Artículo 29”, en la obra colectiva dirigida por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, op. cit., pág. 291.

dicha fuerza, el Gobierno que se forme será necesariamente débil y, por ende, «susceptible de dimitir o de ser derribado en un plazo de tiempo previsiblemente breve»⁸⁵.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el particular en relación con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en la Sentencia 16/1984, de 6 de febrero⁸⁶. Concretamente, éstos son, en propias palabras del Alto Tribunal, los términos en que se plantea el litigio a resolver:

«Dicha cuestión de fondo tal y como se ha planteado en la impugnación y en el recurso de amparo presentados consiste en que, de acuerdo con el artículo 29.3 de la LORAFNA “si, transcurrido un plazo de dos meses a partir de la primera votación –se refiere a la que haya tenido lugar en la sede del Parlamento para elegir Presidente de la Diputación Foral–, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”. La interpretación de esta disposición varía. Para el Presidente del Parlamento el candidato ha de ser forzosamente uno de los que ya se han presentado ante la Cámara y verificadas las votaciones ha sido rechazado por ésta o dicho de otro modo “no hubiera obtenido la mayoría simple”, es decir, la confianza de la Cámara. Por el contrario, la interpretación que a dicho artículo dan el Gobierno de la Nación y el recurrente en amparo es que la designación ha de llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiera concurrido o no a la fase previa de investidura»⁸⁷.

Para resolver el litigio planteado, el Tribunal Constitucional parte de los «principios y valores» propios del «modelo parlamentario» que han de inspirar «la interpretación de las

⁸⁵ J. R. MONTERO GIBERT y J. M. MORALES ARROYO, “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, *op. cit.*, págs. 75 y 76. La cursiva es nuestra.

⁸⁶ En esta Sentencia se resuelve, previa acumulación pertinente, la impugnación que el Estado, al amparo de lo establecido en el Título V de la LOTC, interpuso contra la única propuesta de nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra que presentó el Presidente del Parlamento autonómico tras la celebración de las elecciones de 1983, así como el recurso de amparo presentado por Urralburu (número uno de la lista del PSOE) ante el mismo Tribunal. Tras las mencionadas elecciones, los escaños se repartieron entre PSOE (20), UPN (13), AP (8), HB (6) y PNV (3). La candidatura propuesta, la de José Ángel Zubiaur (perteneciente al mismo partido que el Presidente del Parlamento, UPN), llegó ser rechazada hasta en cuatro ocasiones por el resto de las formaciones (PSOE y PNV), que sumaban mayor número de votos, veintitris frente a los veintinueve de UPN y AP-PDP-UL, no participando, por tanto, los seis representantes de HB, que no accedieron a la condición de parlamentarios por no cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento Foral. Al término de los dos meses preceptivos, el Presidente de la Asamblea regional elevó al Rey la propuesta de nombramiento del único candidato que había propuesto al Parlamento, alegando que así se cumplía con lo dispuesto en la LORAFNA, pues al haber sido el único parlamentario que había presentado su programa de gobierno ante la Asamblea, era el único «candidato» al cargo en sentido técnico y como tal debía ser nombrado, acto que fue recurrido ante el Tribunal Constitucional. Una relación más detallada de los antecedentes puede encontrarse 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, vol. II, págs. 891 a 897. La crítica al fallo, en el sentido de insatisfactorio, por no entrar a examinar la constitucionalidad del artículo 29 LORAFNA en relación con el artículo 152 CE, la ofrece J. PÉREZ ROYO, “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado Autonómico”, *op. cit.*, págs. 16 a 18.

⁸⁷ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 5. Para profundizar más en la postura defendida por el Presidente del Parlamento de Navarra puede consultarse el artículo publicado por uno de los Letrados que elaboró el Dictamen que aquél presentó, 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*, *op. cit.*, págs. 891 y ss.

normas que lo regulan», concretamente, la legitimidad democrática y la expresión de ésta de manera constatable por la Asamblea, matizados ambos por un «principio de racionalización», a fin de evitar crisis gubernamentales prolongadas. Precisamente sobre la base de este último cabe la aceptación del procedimiento de designación automática previsto por la LORAFNA, si bien como un «procedimiento subsidiario», al que únicamente se puede recurrir cuando se hayan agotado todas las posibilidades sin éxito en el plazo de los dos meses⁸⁸.

En su resolución, el Tribunal acepta la investidura automática y, acogiendo a la segunda tesis que acabamos de exponer, puntualiza que será investido Presidente el candidato propuesto al Presidente del Parlamento por el partido que haya obtenido más escaños en los resultados electorales⁸⁹, esto es, no en las votaciones parlamentarias, quien, necesariamente, ha de ser uno de los candidatos que han dado oportunidad a la Asamblea de pronunciarse en anteriores votaciones sobre su programa, respetándose, de esta manera, la indispensable «referencia continua a la voluntad popular»⁹⁰. Y es que el Parlamento siempre debe tener la oportunidad de pronunciarse sobre el otorgamiento de confianza a los candidatos, así que el Presidente de la Asamblea tiene la obligación de proponer más de un candidato para agotar todas las posibilidades de elección⁹¹. En este sentido el Tribunal concluye, ya lo hemos apuntado, que el papel del Presidente de la Cámara, lejos de ser «determinante», es meramente «instrumental»⁹². Así pues, la propuesta que éste eleve al Monarca debe contener a un candidato propuesto «formalmente» por alguno de los grupos políticos, «independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara»⁹³.

Con otras palabras, la decisión sobre la elección corresponde a la Asamblea sin que su Presidente pueda monopolizarla o condicionarla por su iniciativa o falta de ella. Éste no puede dejar de proponer a quien la Cámara, aunque sea en último extremo, esté dis-

⁸⁸ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 6.

⁸⁹ Así lo dispone el ATC 100/1984, de 6 de febrero, que aclara los términos del fallo de la STC que estamos estudiando. Dicho Auto, en relación con el extremo referido a si la expresión «el partido que cuente con mayor número de escaños» debe entenderse como aquél que disponga el mayor número de parlamentarios en la Cámara por haber obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, o, por el contrario, aquél que hubiera obtenido para su candidato más apoyos positivos parlamentarios en la votación de investidura, señala: «2. La expresión “el partido que cuente con mayor número de escaños” que se encuentra en el punto cuarto de nuestro fallo, se refiere al partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, independientemente de que, con ocasión de algún trámite o procedimiento parlamentario, las propuestas, iniciativas o candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor por parte de los miembros de la Cámara».

⁹⁰ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 8.

⁹¹ «Por ello, la propuesta de un nuevo candidato, y su sometimiento a la votación parlamentaria, aparece como fase esencial e imprescindible en el procedimiento de designación, fase que, sin embargo, se omitió en el presente caso, en que únicamente se propuso y votó un solo candidato, sin darse a la Asamblea la posibilidad de pronunciarse sobre otras alternativas, y sin agotarse por tanto las oportunidades de elección parlamentaria del Presidente de la Diputación. La propuesta se efectuó, por tanto, sin que se hubiesen llevado a cabo previamente actuaciones imprescindibles en el procedimiento de elección, esto es, la propuesta al Parlamento de nueva candidatura, como expresamente impone el artículo 20.6 de la Ley Foral 13/1983. Lo que viene forzosamente a representar la nulidad del acto de propuesta, por no haber agotado el procedimiento previsto en la Ley, y haber omitido la práctica de actuaciones esenciales en ese procedimiento, como se deriva de su misma naturaleza». STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 7.

⁹² STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 8.

⁹³ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 9. «Hay que concluir que en el procedimiento extraordinario, o sea, transcurrido el plazo de dos meses, la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea para ser propuesto como candidato a la elección por ésta, y ello independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a las Cámaras, al no concederse, como dijimos, a su intervención, un papel determinante sino meramente instrumental».

puesta a apoyar. Junto a ello, el Tribunal acuña una acepción de «candidato» que se identifica con cualquiera que haya sido presentado como tal por los distintos grupos políticos ante el Parlamento y no exclusivamente con aquél que ha sido propuesto de manera oficial ante el Parlamento como resultado de la decisión discrecional de su Presidente. Con esta interpretación se evita que, transcurrido el plazo de los dos meses, queden excluidos los candidatos que no hayan tenido la oportunidad de solicitar la confianza parlamentaria porque no hayan sido propuestos por el Presidente del Parlamento regional⁹⁴.

Otra cuestión cabe plantearse respecto a este sistema de designación automática y es si es posible que se produzca la investidura automática de un candidato presentado por una «coalición parlamentaria» (no electoral) que cuente con el mayor número de representantes en la Asamblea:

Si nos atenemos al tenor literal de los preceptos estatutarios la respuesta en sentido negativo es contundente, como también lo es la del Tribunal Constitucional, que detecta en esta actuación un «fraude a la voluntad de la ley»⁹⁵. Sin embargo, RUIZ-RICO RUIZ admite esta posibilidad y se decanta por una interpretación más flexible del término «partido», de forma que se consideren englobados bajo este concepto los pactos de coalición que se produzcan en el seno de la Asamblea. Al respecto propone que las Leyes de Gobierno y los Reglamentos parlamentarios regionales prevean que el Presidente, en el ejercicio de sus facultades moderadoras, pueda proponer el nombramiento de las candidaturas propuestas por una coalición que ofrezca garantías de continuidad. De este modo, concluye, no se vería frustrada, con motivo de una interpretación demasiado rígida, la posibilidad de la formación de un Gobierno de alianza estable con mayores probabilidades de sacar adelante un determinado programa político durante la legislatura. Sin embargo, el autor no deja de reconocer que la tesis por él defendida colisiona frontalmente tanto con «la rigidez de la solución estatutaria» como con «la acepción jurisprudencial del papel meramente instrumental que tiene (...) el Presidente del Parlamento en la propuesta de candidato a la presidencia de la Junta»⁹⁶. De hecho, la propuesta de RUIZ-RICO se inspira en la regulación positiva navarra, donde dentro del concepto de «partido» expresamente se incluye a «federaciones de partidos», «agrupaciones» y «coaliciones electorales»⁹⁷.

⁹⁴ Véase las consideraciones que realiza LARUMBE BIURRÚN sobre la denegación del recurso de amparo a Urralburu por no reunir la condición de candidato en "Problemas interpretativos sobre la regulación de «candidato a Presidente de la Diputación Foral de Navarra», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, *op. cit.*, págs. 930 a 937.

⁹⁵ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 8. Del mismo modo, la reciente STC 15/2000, de 20 de enero (véase por ejemplo el FJ 5). En el mismo sentido se pronuncia B. PENDÁS GARCÍA, "Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites", *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, págs. 101 a 102.

⁹⁶ G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, *op. cit.*, 45 a 47, así como, del mismo autor, "La forma de gobierno autonómica en España", en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, *op. cit.*, págs. 541 a 542. Con anterioridad, ya CÁNO BUESO y MORALES ARROYO habían denunciado el absurdo, en el sentido de romper coaliciones electorales, a que podía llegarse a raíz de una interpretación literal del término «partido» que se recoge en los preceptos que nos ocupan. J. C. CÁNO BUESO y J. M. MORALES ARROYO, *El parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, *op. cit.*, pág. 81. En idéntico sentido, J. R. MONTERO GIBERT y J. M. MORALES ARROYO, "Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza", *op. cit.*, pág. 80.

⁹⁷ Ello constituye el resultado de la reforma de la Ley de Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra operada por la Ley Foral 9/1991.

Un último interrogante a plantearse no resuelto por la legislación andaluza sería el de cómo resolver una hipotética situación en que exista un empate en el número de escaños entre los partidos. La solución al mismo de nuevo la proporciona la normativa navarra que, como se ha indicado, establece que en caso de empate entre los dos partidos más votados, será designada automáticamente como Presidente de la Comunidad el candidato del «partido con mayor número de votos».

1.2 Forma extraordinaria de designación del Presidente: la aprobación de una moción de censura

Junto al procedimiento ordinario de acceso al cargo de Presidente de la Junta de Andalucía que acabamos de analizar, existe una segunda forma de investidura de carácter excepcional o extraordinario: la aprobación de una moción de censura. De esta forma, este instrumento de exigencia de la responsabilidad política no sólo se configura como mecanismo por medio del que se derriba al Presidente y su Gobierno, sino que también se nos presenta como una forma de dar origen a una relación de confianza nueva mediante la investidura del candidato alternativo propuesto en la moción de censura⁹⁸. Es más, del carácter constructivo de la moción de censura se deriva una nota característica que también es común al procedimiento ordinario de investidura, a saber: la orientación a la implantación de gobiernos estables y duraderos, dado que en la moción de censura de lo que se trata es que el candidato que resulte investido como Presidente cuente con el apoyo suficientemente amplio como para poder enfrentar con garantías la aplicación de su programa y la dirección de la gestión gubernamental⁹⁹. Al margen de compartir este mismo propósito, ambas formas de acceso a la Presidencia constituyen vías procedimentales diferentes entre sí, pero con ciertos puntos de encuentro que pueden resumirse en el hecho de que tanto una como otra giran en torno a la figura del Presidente.

Sobre la base de las previsiones contenidas en los artículos 35.3 EAAND («El Presidente es responsable políticamente ante el Parlamento») y 36.2 EAAND («El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión»), el artículo 39.2 del Estatuto andaluz determina que «El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Ésta habrá de ser propuesta, al menos por una cuarta parte de los par-

⁹⁸ En este sentido, acerca del carácter bifronte de la moción de censura, véase F. FERNÁNDEZ SEGADO, "La moción constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política", en *Revista de Derecho Público*, núm. 99, abril-junio 1985, págs. 372 y ss. Véase también la crítica vertida por VIRGALA sobre la moción de censura constructiva denunciando su «incorrección desde el punto de vista técnico-jurídico, al confundir en un mismo acto dos operaciones parlamentarias de contenido y objetivos absolutamente diferentes: la censura a un Gobierno con la investidura a un nuevo Presidente del Gobierno». Según expone este autor, al intentarse resolver en un único momento todo el proceso de censura a un Gobierno, sustitución del mismo y formación de uno nuevo se producen toda una serie de disfuncionalidades técnicas, pues siempre se terminará primando uno de los dos extremos, la censura o la investidura en detrimento del otro, de modo que, a su juicio, «estamos en presencia de un procedimiento extraordinario de investidura, más que ante una verdadera moción de censura». Véase E. FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 223 a 242 y 255 y 256 (transcripciones literales en págs. 224 y 223, respectivamente).

⁹⁹ De sumo interés resultan las consideraciones realizadas por E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA acerca de la garantía de estabilidad política por medio de la estabilidad gubernamental como objetivo de la moción de censura. Véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 180 a 182.

lamentarios y habrá de incluir un candidato a la Presidencia de la Junta. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por el Parlamento, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones», mientras que el apartado 4 del mismo artículo se dispone que «si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta»¹⁰⁰. Como puede observarse en este precepto, a diferencia de lo que se da en la mayor parte de los ordenamientos autonómicos, junto a la responsabilidad política del ejecutivo por sus actos se incluye la referencia a la responsabilidad política del Presidente, lo que no supone ninguna diferenciación entre ambas posibilidades en relación con los efectos jurídicos que de ellas se derivan, dado que, como tendremos ocasión de estudiar más adelante, el cese del Presidente conlleva el de todo el Gobierno¹⁰¹.

Además de la norma estatutaria, en términos similares se pronuncian los artículos 139 a 143 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, donde se contiene una regulación más detallada de los aspectos procedimentales de este instrumento y que iremos exponiendo seguidamente. Por último, a la regulación contenida en ambas normas, Estatuto y Reglamento se remite el artículo 53.2 de la Ley del Gobierno¹⁰².

1.2.1 Requisitos de la moción de censura

A. Iniciativa

La moción de censura ha de presentarse a iniciativa de los parlamentarios¹⁰³, concretamente de la cuarta parte de los miembros del Parlamento (artículos 39.2 EAAND y 140.1 RPAND), es decir por la cuarta parte de un total de ciento nueve miembros. Con

¹⁰⁰ De esta forma, el Estatuto andaluz se convierte en el primero que regula explícitamente las relaciones interorgánicas, dado que los de las tres Comunidades históricas (salvo el de Galicia en relación con la investidura presidencial) obviaron este extremo y remitieron su regulación a posteriores leyes autonómicas.

¹⁰¹ Ello conduce a VÍRGALA a afirmar que sería mejor que en la normativa autonómica únicamente se recogiese una única responsabilidad política colectiva, que debiera ser la solidaria de todo el Gobierno. Véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. pág. 314.

¹⁰² La técnica legislativa, extendida en numerosos ordenamientos autonómicos, de recoger la moción de censura tanto en el Estatuto, como en el Reglamento y la Ley de Gobierno, es tachada por VÍRGALA de desafortunada, ya que no se sigue el criterio de regular en el Estatuto los aspectos sustantivos de la moción y en el Reglamento los procedimentales, sino que unos y otros aparecen en ambas normas y, además, se reiteran en las Leyes de Gobierno, dando lugar a repeticiones innecesarias e incluso, en algunos casos, a contradicciones. Véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. pág. 314.

¹⁰³ Pese a que el reconocimiento a los Diputados autonómicos de la capacidad de iniciativa en el procedimiento de moción de censura es unánime en el conjunto de los ordenamientos estatal y autonómicos, no faltan voces que se han pronunciado a favor de la atribución de la citada facultad a los grupos parlamentarios. Así, a título de ejemplo, puede citarse la enmienda número 151 presentada por Euskadiko Ezkerra en la discusión de la Ley de Gobierno Vasca, en la que se proponía la posibilidad de presentación de la moción de censura tanto por una sexta parte de los miembros de la Cámara como por un grupo parlamentario. Véase en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, *Leyes y documentos de la 1ª Legislatura del Parlamento Vasco (1980-1984)*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1984, págs. 479 y 480. Por lo que al ámbito doctrinal se refiere puede citarse a A. SÁIZ ARNAIZ, quien también defiende la capacidad de propuesta de los grupos parlamentarios como elemento positivo de la potenciación de los mismos en su doble condición de verdaderos protagonistas de la actividad parlamentaria y de portadores de opciones políticas diferenciadas. Véase en su trabajo *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, IVAP, 1988, pág. 88. En relación con la regulación estatal, puede encontrarse la defensa de la aceptación de los grupos parlamentarios como sujetos activos de la moción de censura de la mano de E. VÍRGALA FORURIA, en *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit., págs. 216 a 218, así como en pág. 317 en relación con las regulaciones autonómicas.

ello, como puede comprobarse, este requisito se aparta de los preceptuado en la regulación constitucional sobre moción de censura, donde se exige la propuesta «por al menos la décima parte de los Diputados» (artículo 113.2 CE). Aun cuando la exigencia de un número mínimo de proponentes responde a criterios de racionalización parlamentaria y persigue la finalidad de que la moción sea el fruto de la reflexión colectiva de un grupo numeroso de parlamentarios y no de la voluntad de uno o unos pocos¹⁰⁴, la previsión andaluza constituye un caso extremo a juicio de la doctrina, que considera que la décima parte exigida por la Constitución es ya garantía suficiente de la seriedad de las mociones presentadas¹⁰⁵. En efecto, tan elevado porcentaje impide en la práctica la exigencia de la responsabilidad política a través de este instrumento e incluso la propia presentación de la moción.

Es imprescindible que los citados parlamentarios hayan obtenido la condición plena de Diputados de la Asamblea legislativa de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento del Parlamento¹⁰⁶ y que no hayan presentado en el mismo año otra moción de censura que hubiese fracasado (artículos 39.2 EAAND y 143 RPAND).

Por otra parte, consideramos que la moción no decae jurídicamente cuando retiren su apoyo a la misma tal número de firmantes que quienes la mantengan no lleguen al mínimo exigido de la cuarta parte de los Diputados de la Asamblea, pues el requisito se exige con relación al momento de presentación de la moción, de manera ésta no puede decaer si se cumplía el mínimo de proponentes en el citado momento de presentación y la moción se admitió a trámite por la Mesa. Cosa distinta sería que se retirase algún firmante antes de que la Mesa examinase el escrito; en este supuesto, consideramos que corresponde a la Mesa decidir acerca de la decadencia, opción en todo punto lógica si la moción deja de estar respaldada por el mínimo exigido¹⁰⁷.

¹⁰⁴ F. FERNÁNDEZ SEGADO, "La moción de censura constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política", *op. cit.*, pág. 338.

¹⁰⁵ Véase M. BONACHELA MESAS *et al.*, *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza. Sus relaciones con el Parlamento. Análisis comparativo respecto al resto de los Estatutos promulgados*, Diputación Provincial de Granada, Granada, 1985, pág. 58.

¹⁰⁶ Artículo 5 RPAND:

1. «El Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - 1) Presentar, en el Registro General del Parlamento, la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.
 - 2) Cumplimentar su declaración, a efectos de examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.
 - 3) Efectuar declaración de bienes, intereses y actividades, y presentar copia de su declaración del Impuesto de sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, para su inscripción en el Registro de Intereses.
 - 4) Prestar, en la primera sesión del Pleno a que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, si no lo hubiere hecho en la sesión constitutiva.
2. Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al número uno precedente, la Mesa declarará la suspensión de los derechos y prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca. La Mesa, no obstante, podrá, excepcionalmente, apreciar causa de fuerza mayor debidamente acreditada y otorgar un nuevo plazo al efecto».

¹⁰⁷ Adoptamos la misma postura que VÍRGALA en *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, *op. cit.*, págs. 219 y 220 (sobre la regulación estatal) y pág. 317 (en referencia a las previsiones de los ordenamientos autonómicos).

B. La presentación de la moción de censura en escrito motivado dirigido a la mesa del Parlamento

Tal y como se dispone en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 175.2 RCD), el Reglamento del Parlamento andaluz, en el apartado 1 del artículo 140, ordena que la moción de censura se contendrá en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara (aunque se presente ante el Registro del Parlamento), requisito que ha sido recepcionado por la mayor parte de los ordenamientos autonómicos dada la importancia que reviste¹⁰⁸. En efecto, nos encontramos ante una formalidad cuya trascendencia ha sido ampliamente reconocida en el ámbito doctrinal, pues se considera que constituye una exigencia de la claridad y la publicidad reclamada por la relación de confianza que une a Gobierno y Parlamento. Por otra parte, resulta conveniente que se expliciten las actuaciones o aspectos de la política gubernamental que, en su caso, han conducido a la presentación de la moción de censura. Además, la necesidad de publicidad se acrecienta, y con ello la motivación por escrito, en aquellos supuestos en que la moción se arbitre como instrumento en manos de la oposición para desencadenar un debate sobre la gestión del Ejecutivo y que el mismo trascienda a la sociedad¹⁰⁹. Así las cosas, en la motivación de la moción de censura se ha de exponer la situación que justifica su presentación así como las razones por la que se considera acertado que la misma sea aprobada.

En cuanto al momento en que ha de presentarse el escrito motivado ante la Mesa del Parlamento, de modo similar a como hace VÍRGALA en su estudio sobre la regulación constitucional de la moción de censura, hemos de preguntarnos sobre los requisitos temporales aplicables, en concreto: qué circunstancias deben darse para que se plantee y cuál es el momento hábil para promoverla¹¹⁰. Procuremos arrojar alguna luz sobre ella siguiendo al autor citado:

- Por lo que se refiere a las circunstancias políticas que deben concurrir para su planteamiento, podemos convenir en que la moción de censura habrá de presentarse cuando el mantenimiento de la relación de confianza se haga insostenible y se considere que se cuenta con el apoyo suficiente en torno al candidato alternativo. Sin embargo, no puede obviarse que en la práctica la puesta marcha de este mecanismo de exigencia de la responsabilidad política bien puede servir a «otros fines», tales como transmitir a la opinión pública la sensación de que el Gobierno ha fracasado o la imagen de una oposición sólida o alternativa de gobierno mejor.

¹⁰⁸ No así por el ordenamiento vasco, donde el Reglamento del Parlamento no establece el requisito de la presentación de la moción en escrito motivado. No obstante esta laguna normativa, se considera que dicho trámite no debe obviarse en modo alguno en la práctica, ya que de lo contrario se produce una «relativa desvirtuación» de esta técnica. Véanse las manifestaciones en este sentido vertidas por E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lenhendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 187 y 188.

¹⁰⁹ Sobre la importancia de la motivación de la moción de censura véase, a título de ejemplo, F. FERNÁNDEZ SEGADO, “La moción constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política”, *op. cit.*, pág. 348; J. R. MONTERO, Voz “Moción de Censura”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR y D. NOHLEN, *op. cit.*, pág. 509; J. GARCÍA MORILLO y J. R. MONTERO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 170 y E. VÍRGALA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 y en la historia del parlamentarismo español*, *op. cit.*, págs. 220 a 222.

¹¹⁰ *Ibidem*, págs. 211 a 213.

- El segundo de los interrogantes planteados tampoco encuentra una respuesta explícita en las previsiones reguladoras de la moción de censura en el marco de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que habrá de entenderse que podrá plantearse en cualquier momento de los dos períodos ordinarios de sesiones. Si cuando se plantea la moción el período de sesiones está próximo a concluir, procede la prórroga del período y la habilitación de los días necesarios para celebrar el debate y la votación de la moción de censura. Asimismo, si se promueve durante los períodos intersesiones cabe la posibilidad de convocar una sesión extraordinaria. Obviamente, queda vetada la posibilidad de presentación de la moción de censura cuando el Gobierno se encuentre en funciones o en período entre legislaturas. Por último, cabe la posibilidad de retirar mociones de censura ya presentadas siempre y cuando no se haya producido la votación, pues se entiende que los firmantes deben disponer de la facultad de retirar una moción de censura si así lo estiman por haber llegado a un acuerdo con el Gobierno (bien puede ocurrir que la intención al presentarla fuese precisamente forzar al Gobierno a una rectificación) o por cualquier otra causa.

C. La inclusión de un candidato a la Presidencia de la Junta

Finalmente, tanto el Estatuto (artículo 39.2 EAAND) como el Reglamento (140.1 RPAND) incluyen un tercer requisito para presentar la moción de censura: la incorporación en la misma de un candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía «que haya aceptado la candidatura», matiza el Reglamento, y que, en tanto que candidato a la Presidencia, ostente la condición de Diputado andaluz (tal y como prescriben los artículos 152.1 CE, 37.1 EAAND y 4 LGAND). Precisamente esta exigencia de incorporar en el escrito de presentación de la moción el nombre de un candidato a la Presidencia que haya aceptado tal candidatura es la que confirma el hecho de que nos encontramos ante un procedimiento extraordinario de investidura.

Por lo demás, el requisito de la aceptación atiende a la finalidad de evitar la presentación de censuras artificiales o improvisadas que pretendiesen presionar a algún parlamentario no dispuesto a aceptar el encargo¹¹¹.

1.2.2 Procedimiento de la moción de censura

La tramitación de la moción de censura puede esquematizarse como sigue:

A. Presentación ante la Mesa del Parlamento y admisión a trámite

El procedimiento de tramitación de la moción de censura se inicia, como se ha indicado más arriba, con la presentación de la propuesta por escrito y de forma motivada ante la Mesa del Parlamento (artículo 140.1 RPANAD), la cual, una vez haya verificado formalmente que se cumplen los requisitos que ya hemos señalado, «la admitirá a trámite,

¹¹¹ Esta es la explicación que ofrece VÍRGALA FORURIA, en *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. pág. 223.

dando cuenta de su presentación al Presidente de la Junta y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios» (artículo 140.2 RPAND)¹¹².

En la comprobación de los requisitos exigidos, la Mesa del Parlamento se limita a llevar a cabo una mera constatación de la concurrencia de los mismos, careciendo en todo punto de cualquier facultad decisoria sobre el fondo de la moción, que se resolverá por medio de la votación.

Aun cuando no se haya producido la preceptiva comunicación al Presidente de la Junta, se entiende que, una vez que la Mesa haya acordado admitir a trámite la moción de censura, éste no puede ejercer su facultad de disolución anticipada del Parlamento conforme al mandato del artículo 55.2 LGAND, a través del que se persigue evitar que el Presidente haga uso de esta facultad con el objetivo de eludir la responsabilidad política de su Gobierno ya exigida por medio de la presentación de la moción de censura¹¹³.

Por lo que se refiere a la obligación de la Mesa de dar cuenta de la presentación de la moción tanto al Presidente de la Junta como a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, se trata de una previsión que responde a la lógica. Resulta indiscutible que el Ejecutivo, en tanto que sujeto pasivo contra el que se dirige la moción, debe tener conocimiento de su presentación a través de su Presidente, a fin de poder preparar los argumentos de su defensa. Asimismo, el facilitar que los Grupos Parlamentarios puedan perfilar la intervención que les corresponde en el debate sobre la moción presentada, justifica sin reservas la obligada comunicación a sus Portavoces.

B. Presentación de mociones alternativas

Conforme a lo establecido por el apartado 3 del artículo 140 RPAND, dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura, podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los requisitos señalados y someterse a los mismos trámites de admisión que se han indicado.

Con ello, la finalidad que se persigue es la de ofrecer más posibles candidatos a ocupar el puesto del Presidente censurado.

Como se ha indicado, estas mociones pueden ser planteadas tras la presentación de una moción de censura en el Registro del Parlamento, momento a partir del cual comien-

¹¹² Ahora bien, si la moción se presentase en período entre sesiones la encargada de su admisión a trámite sería la Diputación Permanente tal y como se prevé en el artículo 59 RPAND.

¹¹³ Además, hay quien defiende que también queda vetada al Presidente la posibilidad de plantear una cuestión de confianza, así SÁIZ ARNAIZ, en *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, *op. cit.*, págs. 93 y 94. Tampoco faltan autores que admiten esta posibilidad y proponen que la cuestión sea tramitada como una moción de censura alternativa, como F. J. GARCÍA ROCA, "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *op. cit.*, pág. 216. En referencia a la regulación de la moción de censura en el nivel estatal, VIRGALA FORURIA apunta a la ausencia de la prohibición legal de presentar una cuestión de confianza cuando esté en trámite una moción de censura o viceversa, lo que exige la necesidad de determinar qué procedimiento debe primar en caso de «colisión», a lo que responde manifestando la primacía de la cuestión de confianza siempre que se haya presentado en primer lugar o, cuando de haberse planteado con posterioridad a la presentación de una moción de censura, no se hubiese comenzado el debate de la misma. Véase E. VIRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, *op. cit.*, págs. 250 y 251. Esta misma tesis es defendida por el mismo autor al descender al nivel autonómico, *ibidem*, pág. 320.

za a correr el citado plazo de dos días. Como resulta lógico, estas mociones han de variar con relación a la primera u original, bien en el candidato que se presente, o bien en la motivación sobre la que se sustenten. Por el contrario, no es necesario que todos los firmantes sean distintos a los de la moción original, sino que, como argumenta VÍRGALA, es posible que los firmantes de las mociones alternativas coincidan, al menos en parte, con los de la moción original¹¹⁴.

No obstante, entre la doctrina no faltan quienes, como LUCAS MURILLO DE LA CUEVA se muestran contrarios a esta innovación introducida en el marco del ordenamiento español con respecto al modelo originario alemán, contenido en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn¹¹⁵. En concreto, para este autor la introducción de las mociones alternativas «contradice la función constructiva de la moción de censura, propicia la dispersión de los esfuerzos de los grupos de oposición y dificultará el éxito de todas ellas, incluida la original», ya que, a su juicio, lo más probable es que los Grupos aprovechen la atención que despierta una moción de censura ante la opinión pública para dar resonancia y mayor dimensión a sus objetivos e incluso a su crítica destructiva¹¹⁶.

C. El debate

De forma previa a la exposición de las diversas intervenciones que integran esta fase de la tramitación parlamentaria de la moción de censura que es el debate, queremos llamar la atención sobre un par de cuestiones:

- La primera de ellas apunta al momento en que ha iniciarse el debate, extremo sobre el que no se pronuncian las normas reguladoras, por lo que parece deducirse que el mismo dará comienzo cuando así lo disponga la Mesa del Parlamento, una vez haya admitido la moción de censura, si bien estamos de acuerdo con VÍRGALA en que lo recomendable es que se dejen transcurrir los dos días de plazo previstos para la presentación de mociones alternativas¹¹⁷.
- Asimismo, tampoco se prohíbe expresamente que, de forma simultánea a la celebración del debate de la moción de censura, puedan celebrarse otras sesiones destinadas a tratar otros asuntos. No obstante ello, de nuevo nos acogemos al criterio de VÍRGALA, quien, ante la importancia que reviste un debate como el de la moción de censura, aconseja la concentración de la actividad parlamentaria en la superación del *impasse* que aquella acarrea¹¹⁸.

¹¹⁴ Véase E. FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit., págs. 245 y 318.

¹¹⁵ Un estudio comparativo de la regulación de censura en diversos ordenamientos, entre los que se cuentan el español y el alemán, puede encontrarse de la mano de M. SÁNCHEZ DE DIOS, *La moción de censura. Un estudio comparativo*, Cortes Generales, Madrid, 1992.

¹¹⁶ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit. págs. 191 a 193, quien se alinea en la misma posición mantenida con anterioridad por VÍRGALA FORURIA en *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. págs. 243 a 245.

¹¹⁷ Véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. págs. 250 y 320.

¹¹⁸ *Ibidem*, pág. 250.

El debate se iniciará con la defensa de la moción de censura por parte de uno de los Diputados firmantes, sin limitación de tiempo; seguidamente, y también sin limitación de tiempo, intervendrá el candidato propuesto en la moción para la Presidencia de la Junta, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar (artículo 141.1 RPAND). Ambas intervenciones conforman la unión entre censura e investidura que define el carácter constructivo de la regulación de este instrumento de exigencia de la responsabilidad política¹¹⁹.

La intervención del defensor de la moción de censura se centrará explicar las razones que originan el debate y en remarcar las circunstancias que han llevado a hacer prácticamente insostenible el mantenimiento del vínculo fiduciario entre la Asamblea y el Ejecutivo y la consiguiente necesidad de crear una nueva mayoría parlamentaria en torno al candidato que se propone. Por su parte, el candidato imprime un talante positivo al debate al exponer las líneas fundamentales y objetivos más importantes de su programa de gobierno, que se convertirán en un compromiso político con el Parlamento que otorga su confianza. A partir de este momento, se produce un giro en los términos del debate hacia la figura del Presidente y el procedimiento de moción adopta el perfil de una investidura, hasta el punto de que es el candidato propuesto a la Presidencia de la Junta y el programa que presenta, y no el Presidente censurado y su presunta mala gestión, quien concentra todo el protagonismo.

Finalizadas ambas intervenciones, la Presidencia de la Cámara decretará un tiempo de interrupción, en ningún caso inferior a veinticuatro horas, que responde a la finalidad de que los diversos Grupos Parlamentarios puedan ultimar adecuadamente la estrategia de sus intervenciones sobre la base de las ya consumadas. Tras esta interrupción podrán intervenir los Grupos Parlamentarios que lo soliciten por un espacio de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos (artículo 141.2 RPAND).

En el caso de que se hubieran presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser sometidas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación (artículo 141.3 RPAND).

Como puede comprobarse, hasta este punto previo al de la votación de la moción de censura, el debate se desenvuelve siguiendo el mismo esquema que el previsto en el procedimiento ordinario de investidura, lo que de nuevo nos confirma el ensamblaje entre censura e investidura propio de este instrumento de exigencia de la responsabilidad política, que al mismo tiempo constituye un cauce para la investidura.

¹¹⁹ Aunque, siguiendo la pauta marcada por el Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 177.1, en la mayoría de los ordenamientos autonómicos se decreta la ausencia de la limitación temporal en las intervenciones señaladas, no faltan previsiones en sentido contrario, como en el caso del ordenamiento vasco, donde el artículo 155.1 RPPV limita a noventa minutos la duración de las mismas. En opinión de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA ese tiempo, idéntico al fijado por el artículo 128.3 RPPV para que los candidatos expongan sus programas en el procedimiento de investidura ordinaria, es suficiente para cumplimentar el trámite, al tiempo que permite la agilización del debate. Véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 194.

D. La votación

La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia, que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General (artículos 39.2 EAAND y 141.4 RPAND). Con otras palabras, con el fin de propiciar la serenidad y reflexión que reclaman la emisión del voto de censura, se dispone un período de enfriamiento de al menos cinco días hábiles, conforme a lo previsto por el artículo 96.1 RPAND, desde su presentación ante el Parlamento¹²⁰. De esta forma, se evitan posibles sorpresas derivadas de una votación inmediatamente posterior a la discusión, que podría acarrear una derrota gubernamental por una mayoría ocasional y transitoria¹²¹. Agotado este plazo de enfriamiento, la moción o mociones de censura serán sometidas a votación, que se llevará a cabo conforme a lo ordenado el artículo 92.2 RPAND, que dispone que las votaciones para la moción de censura, así como para la investidura, como ya se ha visto, y la cuestión de confianza, serán, en todo caso, públicas por llamamiento: un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «Sí», «No» o «Abstención»; el llamamiento se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte; los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los de la Mesa votarán al final. A través de la votación nominal y pública queda perfectamente identificada ante la opinión pública la postura adoptada por cada uno de los Diputados, así como si se ha respetado la disciplina de voto en el seno de cada Grupo Parlamentario ante tan relevante acontecimiento para la vida de la Comunidad Autónoma.

La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Parlamento (artículos 39.2 EAAND y 141.5 RPAND)¹²². En la medida en que no se establece previsión concreta al efecto, se entiende que el quórum exigido para que la votación sea válida es el genérico que se señala en el apartado 1 del artículo 85 RPAND, que reza: «Para adoptar acuerdos la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros». Por otra parte, el cómputo de la mayoría

¹²⁰ Artículo 96.1 RPAND: «Salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en este Reglamento se computarán en días hábiles y los señalados por meses de fecha a fecha». Pese a que el tenor de la prescripción reglamentaria no deja lugar a dudas, ha habido autores que, refiriéndose a la moción de censura dirigida contra el Gobierno de la Nación, han defendido que el plazo debería comprender tanto los días hábiles como los inhábiles, a fin de evitar una prolongación mayor de la crisis. Véase, por todos, F. SANTAOLALLA, «Comentario al artículo 113», en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1532 y 1533.

¹²¹ J. GARCÍA MORILLO y J. R. MONTERO GIBERT, *El control parlamentario*, op. cit., pág. 179. No obstante, este plazo de cinco días ha sido considerado excesivo por la doctrina que, en su mayoría, estima que en un espacio de tiempo inferior se consiguen los mismos efectos y se acorta el período de incertidumbre que toda moción lleva consigo. Véase la solución que propone E. VÍRGALA FORURIA, en *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. págs. 258 y 259, así como la bibliografía que allí se cita, a la que nos remitimos.

¹²² Este requisito, junto al mínimo de firmantes y plazo de enfriamiento conforman, a juicio de VÍRGALA, «la espina dorsal de la racionalización de la moción de censura». Véase *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit., pág. 261.

absoluta de los parlamentarios ha de calcularse sobre el número de los que han adquirido plenamente la condición de tales y gozan de los correspondientes derechos y prerrogativas¹²³.

Aun cuando la exigencia de la mayoría absoluta puede suponer la ruptura del equilibrio de las mayorías, sobre todo si se tiene en cuenta que la moción incluye la investidura para la Presidencia de la Junta, estamos de acuerdo con VÍRGALA en que con ello se evita que el Gobierno pueda ser derribado sólo cuando le ha negado la confianza un número de parlamentarios superior a los que le apoyan o no se definen, ya que el Gobierno no puede quedar a merced de que la abstención o la ausencia de algunos Diputados por motivos coyunturales puedan ocasionarle un derrota que paralice su proyecto político y abra una crisis gubernamental¹²⁴.

En caso de que el Parlamento apruebe la moción de censura, el Presidente presentará su dimisión de forma inmediata y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara y el Rey le nombrará Presidente de la Junta (artículos 39.4 EAAND y 142 RPAND). Junto ello, la aprobación desencadena otros efectos que pasamos a exponer:

- En primer lugar, establece el artículo 141.6 RPAND que, si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubiesen presentando, lo cual se explica sobre la base de que una vez que se ha expresado la censura al Gobierno y se ha otorgado la confianza a un candidato, no hay lugar a la votación de otras mociones, con objeto de evitar la posibilidad de que otros candidatos resulten investidos de la confianza del Parlamento.
- En segundo lugar, la aprobación de la moción de censura significa el levantamiento de la suspensión de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea, si bien, pese a dicho levantamiento, el Presidente censurado no puede hacer uso de este instrumento de ruptura de la relación fiduciaria con el Parlamento, dado que al prosperar la moción de censura queda extinguido dicho vínculo.
- Por último, desde el punto de vista político, resulta evidente que la consecuencia que deriva directamente de la aprobación de la moción de censura es la formación de una nueva mayoría que implica la apertura de una nueva etapa política¹²⁵. No obstante, no se descarta la posibilidad de que la moción de censura haya sido presentada con vistas a la formación de un gobierno transitorio de gestión a efectos de superar una crisis política grave y excepcional (en la que, incluso, se ponga en peligro el propio sis-

¹²³ Así lo estima F. SANTAOLALLA, “Comentario al artículo 113”, en la obra de F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 1525.

¹²⁴ Véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. pág. 262.

¹²⁵ En este sentido, véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit., págs. 269 a 271.

tema institucional o sea la consecuencia de un gran escándalo protagonizado por el Ejecutivo), con lo que, en última instancia, la aprobación de la moción de censura conlleva a la convocatoria electoral que ponga fin a esa situación grave excepcional¹²⁶.

En caso de que se rechace la moción de censura, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (artículos 39.2 EAAND y 143 RPAND), prohibición que responde a la finalidad de evitar que se presenten continuas mociones de censura que paralicen la acción gubernamental¹²⁷.

1.3 El nombramiento real, publicación y toma de posesión

El procedimiento de designación del Presidente de la Junta culmina con la comunicación al Rey, por parte del Presidente del Parlamento, del candidato elegido para que, mediante un Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, lo nombre Presidente de la Comunidad Autónoma (artículos 37.4 EAAND y 137 y 138.8 RPAND)¹²⁸. Estas previsiones se explican sobre la base de que el derecho del candidato que resulte elegido por la Asamblea a la titularidad y a la asunción de las funciones propias del Presidente es un derecho público subjetivo a la función, que, para hacerse efectivo, está condicionado a la intervención del Rey¹²⁹.

La iniciativa en la comunicación al Monarca, y sobre este extremo no hay lugar a discusión, debe partir del Presidente del Parlamento autonómico, pues es a él a quien está encomendada la puesta en marcha del procedimiento de designación que culmina con este nombramiento y porque es el Parlamento el que define y prepara dicho acto de nombramiento que compete al Rey. Por lo tanto, en el nombramiento del Presidente autonómico convergen dos voluntades: la del designante y la del Monarca. Ello quiere decir, empleando las palabras del Tribunal Constitucional, que nos encontramos ante «un acto compuesto, en el que concurren, de una parte, la decisión del Parlamento [Foral] que culmina el procedimiento [de designación], (...) y de otra, el nombramiento por S. M. el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el número 2 del propio precepto»¹³⁰. Esta postura, que es acogida por la práctica totalidad de la doctrina española¹³¹, es matizada por VIVER PI I

¹²⁶ Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 200.

¹²⁷ Sobre este extremo nos remitimos a las consideraciones de VÍRGALA sobre la futilidad del citado límite temporal. Véase E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, op. cit. págs. 267 a 269 y 328 y 329.

¹²⁸ En algunas Comunidades, como Baleares (artículo 141.3.6º RPBAL), Cantabria (artículos 7.1 LGCANT y 137.7 RPCANT), Castilla y León (artículo 132.10 RPCyL) y La Rioja (artículo 11.3 LGLR) se requiere también la comunicación al Gobierno central. En Aragón y Navarra la comunicación se prevé como propuesta (artículos 2.2 LGAR y 20.7 LGNAV).

¹²⁹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, op. cit., págs. 190 y 191.

¹³⁰ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4. Una refutación de esta teoría del acto complejo, unánimemente asumida por la práctica totalidad de la doctrina, es sostenida por M. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES y A. PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, quienes enfocan esta cuestión desde la teoría general del acto administrativo enunciada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, véase en su obra *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 277 a 334.

¹³¹ Por todos, M. HERRERO R. DE MIÑÓN, "Artículo 64. Refrendo de los actos reales", en la obra colectiva dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las leyes políticas*, op. cit., tomo V, págs. 318 a 329, donde se hace alusión a importantes exponentes de la doctrina en esta materia.

SUNYER, quien, en relación con el nombramiento real del Presidente de la Generalitat, puntualiza que la elección es «un acto autónomo que, en principio, no tiene que necesitar de un complemento ulterior. Por eso, cuando después de la elección hay un nombramiento, éste es un acto puramente formal. De hecho no es propiamente un acto complejo, porque el acto real no concurre en el momento de la resolución, sino que es la simple conclusión formal de un procedimiento y de un poder de decisión del que no participa. Por decirlo gráficamente, el acto real da eficacia al del Parlamento pero no lo perfecciona, porque éste ya es perfecto por sí solo»¹³².

El nombramiento por parte del Rey es un acto más de carácter formal, reglado y obligado. Es un «acto debido», en el que el Monarca se adhiere a una voluntad previamente manifestada, la de la Asamblea autonómica, que le vincula¹³³. Carece de capacidad dispositiva y se limita a la mera comprobación formal sobre la acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos, sin que quepa la oposición del Jefe del Estado por razones de oportunidad política o técnicas-jurídicas. La expresión «funcionamiento regular» que se recoge en el artículo 56.1 CE, cuando establece que el Rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones», significa «corrección jurídica» en el sentido más estricto y formal del término. Es decir, el Rey podría negarse a suscribir el nombramiento de personas en quienes no concurrieren los requisitos legales necesarios: por ejemplo, menores, extranjeros o incapaces, pero nada más; no podría negarse a otorgar el nombramiento de alguien incluido en la propuesta del Parlamento alegando argumentos tales como que se trata de persona peligrosa para la seguridad del Estado o enemiga del orden constitucional, o similar. Y ello, fundamentalmente, porque el Jefe del Estado español no reviste una cualificación especial para erigirse en guardián del orden constitucional, sino que ello es tarea asignada a otro órgano dentro del entramado institucional del Estado.

Resulta interesante preguntarse por el sentido de esta intervención del Monarca en un contexto, como es el autonómico, en el que no tiene asignada ninguna otra forma de actuación, tal y como gráficamente reconoce Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1987, de 29 de enero, cuando afirma, en su fundamento jurídico quinto, que «es cierto que el Monarca no interviene dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en

¹³² C. VIVER PI I SUNYER, "La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", en I. MOLAS (ed.), *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1982, pág. 144.

¹³³ E. ÁLVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 216; J. FERRANDO BADÍA, "La Monarquía parlamentaria actual española", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, págs. 80 y ss.; J. L. FRANCÉS, "El referendo del nombramiento regio del Presidente de una Comunidad Autónoma. Reflexiones en torno a las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1989, pág. 216; A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, INAP, Madrid, 1979, págs. 417 y 418 y C. VIVER PI I SUNYER, "La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", en I. MOLAS (ed.), *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit., págs. 142 a 145. Se oponen a esta interpretación FERNÁNDEZ FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN, quienes defienden que el acto de nombramiento no es un «acto debido» y que la intervención del Monarca es consecuencia del ejercicio de una potestad reglada pero perfecta. Así pues, designación, nombramiento y referendo son actos independientes e independizables. Véase M. FERNÁNDEZ FONTECHA y A. PÉREZ DE ARMIÑÁN, *La Monarquía y la Constitución*, op. cit., págs. 274 y ss. Por lo demás, dichos autores prefieren la expresión «potestades regladas» en lugar de la de «actos debidos» del Monarca, la explicación de su postura la ofrecen en la pág. 297 de su obra.

actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: así, no sanciona las leyes de las Comunidades. Tampoco nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno ni expide los Decretos de éstos, ni realiza la convocatoria de elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas Legislativas, ni propone a éstas el candidato a Presidente de sus Consejos Ejecutivos»¹³⁴. Esta intervención del Rey en el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma, señala HERRERO DE MIÑÓN, evidencia la posición de la Corona como corporación integradora de los distintos territorios, dotados de personalidad jurídica pública y organizados como «fragmentos de Estado»¹³⁵. Además, la participación del Monarca no sólo potencia la figura del Presidente, sino que pone de relieve su carácter de órgano unipersonal del Estado¹³⁶. La cuestión queda zanjada por el Tribunal Constitucional, por medio de su ya citada Sentencia 5/1987, de 29 de enero, cuando afirma que «dicho nombramiento debe ser efectuado por el Rey por imperativo constitucional (artículo 152.1) y/o estatutario, con lo que se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma Fundamental define al Rey como símbolo» (fundamento jurídico quinto). Expresado con otros términos, el nombramiento por parte del Rey no es sino la manifestación de la «función integradora de la Corona» y de la «unidad y permanencia del Estado» (artículo 56.1 CE)¹³⁷. La argumentación del Alto Tribunal, por lo tanto, se fundamenta en la condición del Presidente de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma y en su concepción como órgano del Estado (del «Estado-ordenamiento»). El artículo 152.1 de la Constitución prevé la intervención del Rey en el momento de nombramiento del Presidente por ser en el que se puede hacer más patente la vinculación de las Comunidades Autónomas a la estructura del Estado en que se insertan¹³⁸.

¹³⁴ En relación con la afirmación que acabamos de realizar estimamos procedente matizar que en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas, excepto en la del País Vasco, sus Estatutos expresamente disponen que la promulgación de las leyes se haga en nombre del Rey, entendiéndose que cuando el Presidente autonómico promulga y ordena publicar las leyes del Parlamento autonómico lo hace en tanto que representante ordinario del Estado.

¹³⁵ M. HERRERO R. DE MIÑÓN, "Introducción" a G. JELLINEK, *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1978, pág. 51.

¹³⁶ J. PORRES AZKONA, "La posición institucional del Lehendakari", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, op. cit., pág. 963.

¹³⁷ De esta forma, el Tribunal hace suya la concepción del nombramiento expuesta por MENÉNDEZ REXACH como un acto típico de la jefatura estatal, dotado de automatismo y encuadrable en el ámbito de las funciones que el Rey desempeña como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. A. MENÉNDEZ REXACH, *La jefatura del Estado en el Derecho Público español*, op. cit., pág. 435. Sobre la Corona como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, véase, por ejemplo, M. ARAGÓN REYES, "La Monarquía parlamentaria", en la obra colectiva dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981, 2ª edición, pág. 430 y J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982, tomo II, págs. 27 y ss.

¹³⁸ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 206. Sobre la construcción teórica del «Estado global», como supraordenación que aglutina al Estado "central" y al Estado "autonómico", véase M. ARAGÓN REYES, "Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional", en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTECIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 461 y ss. Una crítica a dicha construcción, la ofrece J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario federal*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 71 y ss.

1.3.1 El refrendo del nombramiento real del Presidente

Conforme ordena el artículo 64 de la Constitución, el nombramiento, por parte del Rey, del Presidente de la Comunidad Autónoma, ha de ser refrendado por el Presidente del Gobierno, de lo contrario carecería de validez (artículo 56.3 CE).

Pese a ser ésta la prescripción constitucional, no han faltado voces que se han levantado en su contra y han argumentado, en justa lógica con el principio de autogobierno, la conveniencia del refrendo de este acto regio por parte del Presidente del Parlamento autonómico, pues con este acto no sólo se está realizando un endoso de responsabilidad¹³⁹, sino también se está significando una formalidad del más alto contenido simbólico. En este sentido, numerosos exponentes de la doctrina han cuestionado, desde el punto de vista jurídico y político, a cada uno de los sujetos refrendantes para el caso del nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma. Así, ÁLVAREZ CONDE afirmó en su día que, aunque «en principio, nuestra Constitución lo resuelve legitimando al Presidente del Gobierno (artículo 64) (...) esta solución parece no ser la más adecuada, ya que ninguna de las personas a que se refiere el artículo 64 parecen las más idóneas para efectuar dicho refrendo. A este respecto se debería haber seguido una solución análoga a la del artículo 64 en relación con el artículo 99, estableciendo como titular *ad hoc* para efectuar dicho refrendo al Presidente de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma»¹⁴⁰. Asimismo nos encontramos con autores que proclaman el acierto y mayor perfección de la Ley de Gobierno Vasca y el Estatuto y Reglamento del Parlamento de Castilla-La Mancha, que establecían el refrendo por parte del Presidente

¹³⁹ Sobre el endoso de responsabilidad, A. TORRES DEL MORAL, "La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español", en la obra colectiva dirigida por P. LUCAS VERDÚ, *La Corona y la Monarquía en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1983, págs. 66 y ss.

¹⁴⁰ E. ÁLVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 216. En similares términos se pronuncia O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Ed. Del Foro, Madrid, 1978, pág. 883. Véase también, E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 258; M. BASSOLS COMA, "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, enero-marzo 1984, pág. 102; G. CÁMARA VILLAR, "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, op. cit., pág. 136 y en la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, op. cit., pág. 28; A. M. GARRIGÓS JUAN, "Artículo 15.1", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, op. cit., págs. 153 y 154; J. L. PÉREZ FRANCESCCH, "El refrendo del nombramiento regio del Presidente de una Comunidad Autónoma. Reflexiones en torno a las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero", op. cit., págs. 217 y 218. También la polémica alcanza a esta figura en el ámbito de la propuesta del candidato a Presidente del Gobierno de Nación. La discusión gira en torno a si nos encontramos ante un refrendo meramente certificador del cumplimiento de los trámites previstos para la propuesta o cubre el contenido político del acto en sí, esto es, su oportunidad política. Ejemplos de la última postura se encuentran de la mano de E. ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 93; M. HERRERO R. DE MINÓN, "Artículo 64. Refrendo de los actos reales", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo V, op. cit., págs. 344 a 346; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1987, pág. 216 y "La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, 1986, págs. 9 y ss. y F. SANTAOLALLA LÓPEZ, "Artículo 99", en la obra dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 1397. Entre los defensores del carácter sustancial del refrendo se cuentan L. AGUIAR DE LUQUE, "La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del Derecho Comparado", *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980, pág. 73; A. BAR CENDÓN, "Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno", en la obra dirigida por O. ALAZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VIII, op. cit., pág. 163; E. ESPÍN TEMPLADO, en DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. II, op. cit., pág. 184 y A. MENÉNDEZ REXACH, *La jefatura del Estado en el Derecho público español*, op. cit., pág. 432.

de la Cámara autonómica¹⁴¹. A su lado, GARCÍA ROCA aboga por una postura intermedia y propone un doble refrendo del acto real de la mano de Presidente del Gobierno estatal y el Presidente del Parlamento de la Comunidad Autónoma, si bien «habría que admitir que la asunción de la responsabilidad política que supone todo refrendo (...) se trasladara al Presidente del Gobierno»¹⁴².

En su día, el Tribunal Constitucional, por medio de sus Sentencias 5/1987 y 8/1987¹⁴³, zanjó la cuestión argumentando que el refrendo es un «instituto autónomo en el proceso de formación de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos. En el contexto constitucional, la responsabilidad (en la medida que corresponda en cada caso) aparece derivada del refrendo, y no a la inversa»¹⁴⁴. El refrendo por el Presidente del Gobierno «no se debe ver como una injerencia suya en el abanico competencial autonómico. Por la misma razón no cabe ver ninguna competencia del Presidente del Gobierno en el ámbito de la Justicia constitucional o del Poder Judicial porque aquél refrende el Real Decreto de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, del Presidente del Tribunal Supremo o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial»¹⁴⁵.

El Tribunal se basó en una interpretación literal de los artículos 56.3 y 64 CE: «cualquier forma de refrendo distinta de la establecida en el artículo 64 de la Constitución, o que no encuentre en éste su fundamento debe ser considerada contraria a lo preceptuado en el artículo 56.3 de la misma y, por consiguiente inconstitucional»¹⁴⁶.

¹⁴¹ Artículos 4.2 LGPV y 14.2 EA CLM y 116 RPCLM. Argumentos a favor del contenido de estas disposiciones pueden encontrarse de la mano de E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 258; E. ÁLVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 216 y M. A. GARCÍA HERRERA “El Gobierno Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, págs. 321 y 322. Este último autor se inclina a favor del refrendo del Presidente del Parlamento sobre la base de «su privilegiada posición, [por lo que] está en condiciones de certificar el desarrollo del acto y asumir la correspondiente responsabilidad». También I. SÁNCHEZ AMOR, “Artículo 33”, en la obra colectiva dirigida por L. LÓPEZ GUERRA y J. E. SORIANO GARCÍA, *Comentarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 727.

¹⁴² F. J. GARCÍA ROCA, “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *op. cit.*, págs. 211 y 212.

¹⁴³ El originario artículo 4 de la Ley de Gobierno Vasco, que rezaba «el Real Decreto de nombramiento del Lehendakari será refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco», fue declarada inconstitucional por la STC 5/1987, de 27 de enero. Ésta y la STC 8/1987, de 29 de enero, resolvieron los conflictos positivos de competencia número 494/1984 y 455/1985, suscitados por el Gobierno Vasco contra los Reales Decretos 771/1984, de 16 de abril, y 82/1985, de 25 de enero, por los que se nombró Presidentes del Gobierno Vasco a Carlos Garaikoetxea y José Antonio Ardanza, respectivamente. Como se sabe, al requerir el pronunciamiento sobre la competencia un juicio sobre la constitucionalidad del artículo 4 LGPV, el conflicto, conforme a lo establecido en el artículo 67 LOTC, se tramitó como un recurso de inconstitucionalidad. En ambas sentencias, el Tribunal maneja una interpretación amplia del concepto «competencia controvertida», lo que posibilita que el fallo contenga la declaración expresa de inconstitucionalidad de aquel precepto y la atribución de la competencia al Presidente del Gobierno de la Nación, independientemente del hecho de que se hubiese ejercitado o no la competencia controvertida. Además, este fallo acarrea también la inconstitucionalidad del equivalente del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, tesis que encuentra su confirmación en el hecho de que, con posterioridad a la Sentencia 5/1987, el Real Decreto 923/1987, de 14 de julio, por el que se nombra Presidente de la Junta de Comunidades a José Bono (BOE de 15 de julio), fue refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación, procediéndose a la supresión de la referencia al refrendo del Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha en el artículo 14.2 EA CLM. Sobre estas Sentencias véase J. L. PÉREZ FRANCÉS, “El refrendo del nombramiento regio del Presidente de una Comunidad Autónoma. Reflexiones en torno a las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero”, *op. cit.*, págs. 211 a 221.

¹⁴⁴ STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 3. Además, la institución del refrendo aparece configurada en la Constitución por las siguientes notas: 1. Los actos del Rey deben ser siempre refrendados, excepto lo dispuesto en el artículo 56.3 CE. 2. El refrendo es condición de validez de los mismos (FJ 2).

¹⁴⁵ STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 6.

¹⁴⁶ STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 2. Para LUCAS MURILLO DE LA CUEVA el Alto Tribunal parte de una interpretación errónea de los artículos que se ocupan del refrendo, aferrándose a la literalidad de los mismos y desentendiéndose del proceso jurídico-político autonómico. Véase en E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 214 a 216

En cuanto al carácter de la intervención del Presidente del Congreso en el nombramiento por el Rey del Presidente del Gobierno, precisa el Tribunal que, de lo dispuesto en el artículo 64 en relación con esta cuestión y, en su caso, con la disolución prevista en el artículo 99, no cabe deducir «la voluntad de conferir el refrendo de los actos del Rey a órganos más próximos (...) a aquél que en cada caso ha dado contenido al acto, sino la de abordar la regulación de supuestos considerados en el constitucionalismo histórico como “situaciones límite”, en los que no existe un Presidente de Gobierno investido de la confianza de las Cortes»¹⁴⁷.

Tras referirse expresamente a la doble condición del Presidente de la Comunidad Autónoma, como supremo representante de la misma y representante ordinario del Estado en aquélla, en relación con el valor que se otorga a la intervención del Monarca en el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma, el Tribunal subraya que lo que se ha pretendido con el nombramiento por el Rey es «hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo»¹⁴⁸.

1.3.2 Publicación del nombramiento y toma de posesión

El Real Decreto de nombramiento del Presidente de la Junta ha de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Aunque no se exige expresamente, esta doble publicación se suele producir de forma simultánea. Con ello se conecta el proceso de designación del Presidente con la intervención del Monarca en tanto que símbolo del ordenamiento estatal en su conjunto, al tiempo que se está evitando el surgimiento de cualquier duda interpretativa acerca de si la ausencia de publicación en el Diario Oficial regional supone un obstáculo para la toma de posesión del Presidente¹⁴⁹.

Para que el Presidente se encuentre en disposición de ejercer las funciones que tiene atribuidas es premisa indispensable que esta publicación venga acompañada de la toma de posesión, que ha de producirse en un plazo de cinco días desde la publicación del nombramiento (artículo 6 LGAND). Con ella se pone fin a la *prorrogatio* de las funciones del Presidente cesante y se produce el reemplazo del Presidente en funciones por el nuevo. Este relevo se materializa rodeado de una serie de solemnidades, entre las que merece una especial mención el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Dicho juramento o promesa constituye una constante en la práctica política y marca el inicio del desempeño del cargo, aun cuando en el ordenamiento jurídico no se establezca la obligatoriedad del mismo. Se define como «el compromiso asumido de

¹⁴⁷ STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 3.

¹⁴⁸ STC5/1987, de 27 de enero, FJ 5.

¹⁴⁹ Así lo estima, en relación con el País Vasco, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional, op. cit.*, pág. 216.

forma expresa y solemne mediante la apelación a valores éticos profusamente difundidos y compartidos en la comunidad, según un rito y una fórmula prefijadas, de seguir en el futuro un comportamiento inspirado en la fidelidad y lealtad respecto a los deberes de orden general o particular»¹⁵⁰.

La toma de posesión pone el cierre al proceso de designación y nombramiento del Presidente regional, que conforma un bloque separado e independiente en el proceso global de formación del Gobierno autonómico, que se completa con una segunda fase (contemplada de forma diferenciada en la legislación autonómica) de nombramiento y toma de posesión de los Consejeros. Una vez más, en esta diferenciación entre ambas fases se trasluce la preeminente y destacada posición del Presidente en relación con la de los demás miembros del Gobierno regional.

2. EL CESE DEL PRESIDENTE

La perduración que caracteriza a las estructuras jurídico-políticas exige la necesidad de continuidad de la titularidad de los órganos, de modo que no se produzcan vacantes en esa titularidad que conlleven a una situación de paralización y bloqueo¹⁵¹.

A la hora de resolver las situaciones en las que se da la vacante del cargo de Presidente, tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley del Gobierno se inspiran en la regulación que la norma constitucional acuña, referida al Gobierno de la Nación, en su artículo 101¹⁵².

¹⁵⁰ P. GROSSI "Appunti in teoria di giuramento", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968, págs. 1316 y ss. Citado por M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, op. cit., pág. 234.

¹⁵¹ Debemos advertir que la continuidad del Poder Ejecutivo, en el que se integra el Presidente, presenta sus propias peculiaridades. A este respecto, resultan de notable interés las consideraciones realizadas por M. A. GARCÍA HERRERA, "La continuidad del Gobierno Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11, enero-abril 1985, págs. 85 y 86.

¹⁵² Artículo 101 CE:

1. «El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».
2. Sobre el Gobierno cesante, en el ámbito estatal, consúltese también el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:
 1. «El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
 2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.
 3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.
 4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
 - a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
 - b) Plantear la cuestión de confianza.
 - c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.
 5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
 - a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado
 - b) Presentar Proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
 6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales».

Sin embargo, el mimetismo hacia la normativa estatal que se detecta en la regulación de esta materia, queda matizado por la exhaustividad con que la normativa autonómica ordena los supuestos causantes del cese del Presidente, añadiendo a los previstos en la Constitución en relación con el Presidente del Gobierno estatal (la renovación de la Cámara, la pérdida de la confianza parlamentaria, la dimisión y el fallecimiento) otras causas¹⁵³. El argumento con el que se justifica esta postura es, de nuevo, el carácter preeminente del Presidente de la Comunidad Autónoma, en su doble condición de representante del conjunto de las instituciones de autogobierno y de responsable de la acción de gobierno, que «obliga a detallar expresamente los casos en que, producida su vacante, sea preciso acudir a una nueva elección»¹⁵⁴.

En el marco de la legislación andaluza, las causas de cese del Presidente son: la celebración de elecciones al Parlamento, la pérdida de la confianza parlamentaria, la dimisión, el fallecimiento y la incapacidad. No obstante, de forma previa a su análisis detallado, queremos resaltar la curiosa diferencia que separa al Estatuto y a la Ley del Gobierno al regular estas causas de cese: mientras que el precepto estatutario no determina directamente los motivos que pueden conducir al cese del Presidente, pero sí lo hace refiriéndose al Gobierno en su conjunto (artículo 38 EAAND), la Ley de Gobierno (artículo 12 LGAND) se pronuncia taxativamente respecto de las causas de cese del Presidente, ligándose al mismo el de los restantes miembros del equipo de gobierno (artículo 24 LGAND), con lo que se añade otro nuevo elemento tendente a realzar la figura presidencial. Por otra parte, ha de saberse que a los motivos de cese del Presidente contemplados por el ordenamiento andaluz se adicionan otros en otras Comunidades Autónomas, concretamente: la Sentencia firme que inhabilite al Presidente para el ejercicio del cargo, la pérdida de la condición de miembro de la Asamblea Legislativa y la incompatibilidad no subsanada¹⁵⁵.

A. La celebración de elecciones al Parlamento

Poco hay explicar acerca de esta causa de cese del Presidente relacionada en el artículo 12.1 a) LGAND, pues resulta evidente que dado que el Parlamento es la fuente de legitimación directa del Ejecutivo autonómico, la expiración de cada Legislatura y la subsiguiente celebración de elecciones conllevan el cese de los integrantes del Gobierno regional, pues se extingue el nexo de confianza que une a Parlamento y Gobierno.

¹⁵³ De hecho, este casuismo se reclama en el ámbito de la regulación constitucional referida al Presidente del Gobierno, cuya concisa redacción induce a los autores a sugerir propuestas en este sentido. Véase A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 181.

¹⁵⁴ A. M. GARRIGÓS JUAN, "Artículo 15.3", en la obra colectiva dirigida por R. MARTÍN MATEO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, op. cit., pág. 158.

¹⁵⁵ Véase los artículos 3.1 f), 3.1 g) y 3.1 h) LGAR, 11.1 f) LGAST, 11 g) LABAL, 5.1 d) y 5.1 e) LGCAN, 13 b) y 13 h) LGCANT, 8 d) LCCLM, 31.6 EAMUR, 12.1 g), 12.1 h) y 12.1 i) LGMUR, 30.1 e) LGNAV, 12.1 e) LGLR, 12 e) y 12 f) LGVAL.

B. La pérdida de la confianza parlamentaria

Como se dispone en los artículos 12.1 b) y 12.1 c) LGAND, tanto la aprobación de una moción de censura como la pérdida de una cuestión de confianza implican el cese del Presidente, previsiones éstas que responden a la tendencia introductora de elementos racionalizadores que caracteriza al sistema parlamentario. No hay lugar a la discusión sobre el hecho de que hoy por hoy las relaciones políticas entre Gobierno y Asamblea autonómicas se encuentran sometidas a un significativo proceso de racionalización de carácter formal. Como se sabe, por medio del mismo la finalidad que se persigue es la de asegurar una mayor estabilidad de la relación de confianza que une a Ejecutivo y Legislativo. En concreto, partiendo de la base de que una vez que se instaura la relación de confianza ésta se presume salvo prueba en contrario, los procesos racionalizadores afectan a los procedimientos de verificación de aquella confianza y despliegan su eficacia impidiendo la duda por parte de la Cámara, excepto en los casos preestablecidos. Particularmente, la moción de censura y la cuestión de confianza constituyen los dos únicos procedimientos jurídicamente hábiles a estos efectos.

Ahora bien, hay que advertir que la pérdida de la confianza en cualquiera de ambos supuestos no desencadena el cese del Presidente directamente, sino que es preceptiva la presentación de su dimisión con carácter inmediato y obligado (artículos 39.3 y 39.4 EAAND).

C. La dimisión

La ruptura del vínculo de confianza que une al Presidente y al Parlamento no sólo puede producirse con motivo de la activación de la moción de censura y la cuestión de confianza, sino que puede tener su origen en la decisión unilateral y voluntaria tomada por aquél, esto es, mediante la presentación de la dimisión, que, como es lógico, también desencadena su cese (artículo 12.1 d) LGAND).

La dimisión se configura como un acto personalísimo del Presidente que no precisa para su ejercicio de la previa deliberación del Consejo de Gobierno. Esta decisión puede venir originada por múltiples causas que pueden agruparse en alguna de las siguientes categorías¹⁵⁶:

- Causas referidas a la actuación de la responsabilidad institucional del Gobierno ante el Parlamento o a la relación interorgánica entre ambos, (como, por ejemplo, la ruptura de la disciplina en el grupo de la mayoría).
- Causas que afecten al liderazgo presidencial en el seno del gabinete y/o producen bloqueos en el desarrollo de la acción del Gobierno, desacuerdos irresolubles en relación con la orientación política, la ruptura formal del pacto de coalición, etc.

¹⁵⁶ Adoptamos la clasificación, referida a la dimisión del Presidente del Gobierno, expuesta por M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, op. cit., pág. 97. No obstante, el último grupo de causas apuntadas no es sugerido por aquél, sino por E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 237.

- Causas relativas a la relación entre el partido que sustenta al Gobierno y su Presidente (la retirada de la confianza por un órgano del partido, acoso del «aparato», etc.).
- Motivaciones derivadas de la responsabilidad difusa (así, retirada de la confianza por parte de algún grupo de interés).
- Causas personales que afectan al Presidente (problemas de salud, edad, etc.).

Una vez que cualquiera de estos posibles motivos genera en el Presidente la decisión de presentar la dimisión, éste ha de darla a conocer personalmente y de forma que pueda conocerse aquel motivo, si bien ello no se exige en la normativa aplicable¹⁵⁷.

A la de iniciativa, sigue la fase constitutiva, en la que se actúa la aceptación de la dimisión por el órgano competente al efecto. A este respecto, los artículos 39.3 y 39.4 EAAND tan sólo ordenan que en caso de dimisión obligatoria por pérdida de la confianza parlamentaria, el Presidente debe presentar su dimisión ante la Asamblea¹⁵⁸, lo que obliga a buscar una respuesta global a la cuestión de quién ha de ser el órgano encargado de aceptar la dimisión en cualquier caso, con independencia de cuál sea el motivo que la origina. En este sentido, todos los argumentos, doctrinales y, lo que es más importante, los que aporta la experiencia práctica, parecen apuntar a que sea el Presidente de la Cámara quien reciba y acepte dicha dimisión. Entre las razones que alega la doctrina a favor de la figura del Presidente del Parlamento en el desempeño de esta tarea hay que hacer mención del carácter de simple certificación o comprobación formal de la dimisión que reviste la aceptación¹⁵⁹. Por lo que a la práctica se refiere, es obligada la mención de la dimisión de ESCUREDO, que simplemente fue objeto de comunicación escrita al Presidente del Parlamento¹⁶⁰, sin que se llevase a cabo una comparecencia del dimisionario ante la

¹⁵⁷ Aun cuando la omisión de la exigencia de la comunicación de la dimisión constituye una constante en la mayoría de los ordenamientos autonómicos, en los artículos 11.1.d) LGAST, 13.e) LGCANT, 16.1 d) LGMVA y 12.1.d) LGMUR expresamente se prescribe la exigencia de comunicación de la dimisión al Presidente de la Asamblea autonómica, obligación que, consideramos, debe imponerse extensivamente en el resto de los ordenamientos, incluido el andaluz. Esta necesidad de que el Presidente dé a conocer y explique los motivos que originaron la decisión de dimitir es aceptada de forma prácticamente unánime por la doctrina. Véase, a título de ejemplo, las consideraciones al respecto de M. CONTRERAS CASADO, "El estatuto jurídico-político del Presidente", Capítulo Segundo correspondiente a la obra dirigida por F. LÓPEZ RAMÓN, *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pág. 70.

¹⁵⁸ Critica esta solución E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 238. Por lo que se refiere a las previsiones de los restantes ordenamientos autonómicos, de nuevo hay que apuntar en esta ocasión la disparidad en las soluciones adoptadas por los mismos, pues, junto a los que adoptan la misma solución que el andaluz, también los hay donde ni se apunta el órgano ante el que presentar la dimisión o a quien corresponde su aceptación.

¹⁵⁹ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 238 y 239.

¹⁶⁰ Recogida en BOPA, núm. 88, de 24 de febrero de 1984. Un análisis en profundidad de la dimisión de ESCUREDO puede encontrarse de la mano de J. R. MONTERO GIBERT, y J. M. MORALES ARROYO en "Sistema parlamentario y crisis de Gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 15-16, 1985-1986, págs. 59 a 115. Fuera de nuestra Comunidad Autónoma, puede citarse algún caso de dimisión que confirma la tesis a favor de la presentación de la dimisión ante el Presidente de la Asamblea Legislativa. Nos referimos a la dimisión de Garaikoetxea. En diciembre de 1984, el que hasta entonces había sido Lehendakari del País Vasco, remitió una carta al Presidente del Parlamento, cuyo contenido fue publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 220, de 24 de diciembre de 1984, en la que explicaba las razones que le habían llevado a dimitir. Sin embargo, el contenido de la misma no se interpreta igualmente por todos y hay quien puntualiza que en ella no se incluía una dimisión formal del Lehendakari, sino el anuncio de su cese al Presidente del Parlamento. En este sentido, R. JIMÉNEZ ASENSIO, "La reforma del Estatuto del País Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, pág. 503.

Cámara para explicar los motivos que le condujeron a disolver la relación de confianza con ella¹⁶¹.

No obstante, pese a los argumentos teóricos y prácticos que hemos aportado, no han faltado, sin embargo, voces que consideran que, en este caso, el cese debe ser aceptado por el Rey, de la misma forma que el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma se realiza por éste. En este sentido, la doctrina se ha preguntado si el Rey posee facultades para rechazar la dimisión que le presenta aquél. La respuesta, que parte de la faceta del Rey como órgano moderador del funcionamiento regular de las instituciones, apunta a que éste podrá indicarle la conveniencia o no de su dimisión, pero en el caso de que el Presidente decida dimitir, el Rey no podrá rechazar dicha dimisión¹⁶².

D. El fallecimiento

Como es obvio, no es necesario explicar por qué el fallecimiento del Presidente provoca su cese, tal y como dispone el artículo 12.1 f) LGAND, pues es evidente la relación entre causa y efecto que encierra este supuesto. En este caso, no hay lugar para ninguna clase de pronunciamiento parlamentario al respecto, siendo suficiente, entendemos, la certificación oficial del óbito.

Aunque este motivo da lugar a la formación de un nuevo Gobierno, la Ley de Gobierno dispone la vigencia de un régimen de suplencia, impropriamente calificado de sustitución en los artículos 12.3 y 13.1 LGAND, a cuyos efectos se delinea un orden de preferencia¹⁶³. En concreto, el orden de sucesión a seguir a la hora de suplir al Presidente fallecido, fijado en el artículo 13.1 LGAND, apunta a dos órdenes de suplencia, Vicepresidente y Consejeros, y al criterio del orden entre ellos a hora de fijar la prelación entre los integrantes de cada uno de los grupos indicados. Es decir, corresponde ejercer provisionalmente las funciones del Presidente fallecido, en primer lugar, a los Vicepresidentes por su orden y, en segundo lugar, a los Consejeros según su orden. El suplente que corresponda conforme a los criterios señalados, ejercerá las facultades y potestades del Presidente y permanecerá en este puesto hasta que se produzca la toma de posesión del nuevo Presidente que sea designado por la Cámara. Así se determina en el artículo 12.3 LGAND, donde, además del fallecimiento, se cita a la incapacidad permanente como causa en que procede la suplencia y la permanencia del interino hasta la toma de posesión del sucesor.

¹⁶¹ Consideran obligatoria esta comparecencia J. CANO BUESO y J. M. MORALES ARROYO, véase en *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, *op. cit.*, pág. 86.

¹⁶² Por todos, véase RAZQUIN LIZÁGARRA, "Artículo 28", en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, dirigidos por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 280.

¹⁶³ ROMANO considera que la suplencia es una figura apta para asegurar la continuidad del órgano, prevista expresamente en la ley, que permite el nombramiento de un suplente como titular extraordinario y temporal hasta la conclusión de los hechos que la justifican (cese de los impedimentos o posesión del nuevo titular). El suplente, por consiguiente, basa su situación en una legitimación secundaria, a diferencia de la legitimación primaria del titular. Estas notas permiten diferenciarla de otras figuras cercanas a ella, tales como la sustitución, la delegación, la interinidad, etc. Véase A. A. ROMANO, "Suplencia (diritto costituzionale)", en *Novissimo Digesto Italiano*, tomo XVII, Turín, 1971, págs. 956 y ss.

E. La incapacidad

La de la incapacidad del Presidente es una de las causas de cese que se regula con más detalle en nuestro ordenamiento. Y es que la imposibilidad temporal del Presidente para el desarrollo de sus funciones puede llegar a originar una situación de inestabilidad o de vacío de poder, que se trata de evitar por medio de la previsión al efecto de un procedimiento de interinidad, bastante excepcional y que sólo se plantea cuando la suplencia y las fórmulas delegatorias se revelen insuficientes. Como podrá comprobarse seguidamente, este proceso es largo y complicado, lo que evidencia la opción, por parte del Legislador andaluz, a favor de un procedimiento riguroso que garantice en grado máximo la sustitución operada. En dicho procedimiento se dispone la suspensión del Presidente y el desempeño transitorio del cargo por un miembro del Gobierno, que se determina conforme al orden de prelación que se imponga en la reglamentación de dicho procedimiento.

En la Ley del Gobierno, siguiendo la tónica de otros ordenamientos en el ámbito del Derecho comparado, se distingue entre incapacidad absoluta o relativa. Mientras que la primera es la que desencadena inmediatamente el cese del Presidente (artículos 12.1 e) y 12.2 LGAND), la incapacidad relativa, esto es, la incapacidad transitoria, abre un proceso de suspensión de aquél y de interinidad en su cargo (que se contiene en el artículo 9 LGAND). Se trate de una u otra clase de incapacidad, lo cierto es que ésta sobreviene al Presidente por causas ajenas a su voluntad e incluso de manera no instantánea, resultando bastante complicado prever a priori la duración de este estado de imposibilidad. Esta peculiar caracterización hace aconsejable que, para determinar cuándo se produce la incapacidad prevista en la normativa aplicable, no se limite la valoración que se haga atendiendo simplemente al dato de qué concretas competencias no puedan ser desempeñadas de manera aceptable, sino que se adopte una visión de conjunto que concluya la imposibilidad del Presidente de cumplir con su tarea durante un período limitado de tiempo¹⁶⁴.

La declaración de suspensión se basa en la imposibilidad transitoria, física o mental, que impide el normal desempeño de sus funciones (artículo 9.1 LGAND), esto es, en una merma notoria, manifiesta, constatable y efectiva de las facultades ajena a la voluntad del Presidente, peculiaridad ésta última que permite diferenciar a la incapacidad de otras figuras como la inhabilitación para el ejercicio del cargo o la ausencia temporal¹⁶⁵. Esta imposibilidad real y apreciable ha de ser transitoria, por lo que la Ley dispone un límite temporal de cuatro meses para la interinidad, a contar a partir de la publicación del acuerdo de suspensión (artículo 11.1 LGAND).

¹⁶⁴ M. A. GARCÍA HERRERA "La continuidad del Gobierno Vasco", *op. cit.*, pág. 94.

¹⁶⁵ PORRES AZKONA, haciendo alusión a la regulación vasca, entiende que esta imposibilidad remite a una situación personal de merma de la libertad de decidir a consecuencia de la pérdida de su libertad personal o con base en una enfermedad. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA contesta a esta apreciación matizando que, salvo en los supuestos de secuestro o desaparición (a consecuencia de una catástrofe natural, naufragio o accidente aéreo en los que no se tenga certeza acerca de la suerte que ha corrido el Lehendakari), entiende difícil la aplicación de la interinidad a las situaciones de pérdida de la libertad personal, excepto, quizá, cuando se produzca su detención o ingreso en prisión preventiva, supuesto en el que considera más probable que desencadene el cese. Véase J. PORRES AZKONA, "La posición institucional del Lehendakari", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, *op. cit.*, pág. 979 y E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 244 y 245 en nota al pie número 278.

El procedimiento de suspensión puede venir iniciado tanto por el Presidente como por el Gobierno, aunque no puede perderse de vista que en el segundo caso también es precisa la intervención de aquél, pues, tal y como tendremos ocasión de exponer detalladamente, es al Presidente del Consejo de Gobierno a quien corresponde la facultad de convocar sus reuniones, fijar el orden del día de las mismas y dirigir las deliberaciones (artículo 16.3º LGAND). Así pues, si los Consejeros decidiesen presentar una propuesta de acuerdo sobre la suspensión del Presidente para su deliberación en el Consejo de Gobierno y el Presidente se negase a la convocatoria, los promotores de la suspensión deberán aprovechar una sesión ordinaria del Consejo y plantear esta cuestión fuera del orden del día. Esta estrategia exige el acuerdo, previamente concertado, de las cuatros quintas partes del colegio. De no ser así, la única posibilidad de ejecutar la suspensión sería que el Presidente hubiese delegado las funciones que le corresponden en relación con la dirección del Consejo de Gobierno¹⁶⁶.

El acuerdo del Gobierno apreciando la imposibilidad transitoria del Presidente ha de ser aprobado por las cuatro quintas partes de sus miembros, entre los cabe contar a éste último en la medida en que la propia normativa autonómica establece que el Gobierno de la Comunidad Autónoma se integra por los Consejeros y su Presidente (artículos 34 EAAND y 22 LGAND)¹⁶⁷. Seguidamente, procede la comunicación de la propuesta de suspensión al Parlamento a través de la persona de su Presidente y la publicación del acuerdo del Gobierno en el Diario Oficial (artículos 9.1 y 9.3 LGAND). La comunicación al Parlamento ha de acompañarse de certificación literal del acuerdo del Gobierno, en el que se incluye el nombre del Presidente interino, y de la expresión de los motivos, así como de los correspondientes justificantes o certificados médicos que acrediten la incapacidad temporal del Presidente y que fundamentan la decisión (artículo 9.1 LGAND). Lógicamente, esta comunicación ha de llevarse a cabo de forma inmediata, por lo que la Ley prescribe para la misma el plazo máximo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la adopción del acuerdo por el Gobierno autonómico, exigiéndose, en el artículo 9.2 LGAND, que el Presidente de la Cámara dé cuenta al Pleno de la comunicación que ha recibido del Gobierno en la siguiente sesión que se celebre.

¹⁶⁶ Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, pág. 246. Este último autor concluye la falta de viabilidad práctica del procedimiento de suspensión previsto en el artículo 9 LGPV, basándose, para ello, en toda una serie de dificultades que se plantean y de las que hace una relación. La deficiencia denunciada, considera LUCAS MURILLO, se debe, en último extremo al «afán, tal vez no muy acertado en este caso, de dar el mayor empaque posible a la figura del Lehendakari». *Ibidem*, págs. 247 y 248. Por su parte, GARCÍA HERRERA, se muestra un poco más optimista y práctico, entendemos, y considera que en caso de que el Presidente, debido precisamente a su incapacidad, no pueda actuar la competencia que le corresponde de convocatoria de las reuniones del Gobierno, éste debería ser convocado por mandato legal, a partir de la posesión de los documentos e información que se requiere o, subsidiariamente, por el que corresponda conforme al orden del artículo 14.1 LGPV. Véase M. A. GARCÍA HERRERA "La continuidad del Gobierno Vasco", *op. cit.*, pág. 98.

¹⁶⁷ No ocurre así en el caso de la Comunidad de Madrid, ya que el artículo 13.5 LGMA excluye del cómputo de los miembros del Gobierno a estos efectos al Presidente. Además, por lo que se refiere al Derecho autonómico comparado, hay que mencionar dos excepciones que se oponen a la regla descrita y que son las de las legislaciones de Cantabria y de Galicia. Mientras que la LGCANT reconoce la iniciativa tanto al Consejo de Gobierno como a un tercio de los miembros de la Asamblea (artículo 13 g) LGCANT), el artículo 21 LGGAL dispone que la apreciación de la incapacidad del Presidente corresponde al Parlamento gallego.

En vista del papel que, a raíz de su posición institucional y en tanto que cabeza visible del Parlamento autonómico, corresponde desempeñar al Presidente de la Cámara, hemos de tratar de acotar los límites de su actuación en el procedimiento que ahora nos ocupa. Con otras palabras, hemos de preguntarnos si la suya es una actuación de ejercicio de un control de la legalidad o si, por el contrario, nos encontramos ante una intervención de carácter valorativo, y, por tanto, capaz de desestimar la propuesta gubernamental. A este respecto, consideramos que el Presidente de la Cámara no es un mero receptor del acuerdo del Gobierno sino que, es posible la inaceptación, o, cuando menos, la exteriorización, mediante la negativa a ordenar la publicación, de su oposición motivada al acuerdo, especialmente si éste carece de fundamentación, lo cual, por otra parte, resulta bastante improbable que acontezca en la práctica¹⁶⁸.

Tras la publicación del acuerdo de suspensión, el Presidente interino comienza a ejercer sus funciones, sin que se prescriba que haya de practicarse previamente formalidad alguna, esto es, juramento o toma de posesión¹⁶⁹.

A partir de la letra de los preceptos reguladores, no resulta demasiado claro si el suplente incorpora a las suyas las competencias propias del Presidente («suplencia de órgano») o si ha de dejar de ejercer las primeras para dedicarse íntegramente a éstas («suplencia de persona»). Al respecto, estamos con GARCÍA HERRERA cuando propone que el interino sea suplido por otro miembro del Gobierno respecto de sus obligaciones departamentales¹⁷⁰.

Otra cuestión que se plantea, se refiere al alcance del ejercicio de las competencias asumidas interinamente, es decir, si el suplente ejerce las funciones que le corresponden en su plenitud, o si hay que considerar que su capacidad de iniciativa en relación con dichas competencias queda limitada por tratarse la propia suplencia de una situación excepcional. Consideramos que la clave a este interrogante se encuentra en la continuidad de la acción gubernamental que, al fin y al cabo, es lo que se pretende preservar por medio del mecanismo de la suplencia del Presidente de la Junta en caso de incapacidad. Así, el Presidente interino ostenta sus funciones en su plenitud siempre que el ejercicio de las mismas respete el programa político que sirvió de base en el otorgamiento de la confianza del Presidente en suspenso¹⁷¹.

El Presidente interino ejercerá todas las competencias que corresponden al Presidente de la Comunidad Autónoma, salvo las que se excepcionan en el artículo 8 LGAND, éstas son: definir el programa de gobierno y designar y separar a los Consejeros. Por otra parte,

¹⁶⁸ En el mismo sentido, véase M. A. GARCÍA HERRERA "La continuidad del Gobierno Vasco", *op. cit.*, pág. 95; E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 251 y J. PORRES AZKONA, "La posición institucional del Lehendakari", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, *op. cit.*, pág. 980.

¹⁶⁹ En contra de ello GARCÍA HERERA; bajo su punto de vista, el procedimiento de suplencia ha de concluirse con la toma de posesión y juramento del suplente, pues «la importancia de las funciones asumidas y la relevancia del Presidente demandan la realización del acto solemne de posesión, que, en este supuesto, deviene el fundamento de su responsabilidad», véase, "La continuidad del Gobierno Vasco", pág. 95.

¹⁷⁰ *Ibidem*, págs. 95 y 96.

¹⁷¹ En el mismo sentido, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 253 y 254.

continuando con el apartado de las limitaciones a que se somete al Presidente interino, hay que hacer mención de la limitación temporal en el ejercicio del cargo, que remite al período de tiempo máximo de duración de la suspensión, esto es, cuatro meses a contar, se entiende, desde la publicación en el Boletín Oficial del acuerdo de suspensión.

Cuando desaparecen las circunstancias que motivaron la declaración de incapacidad se produce la rehabilitación o levantamiento de la suspensión, que se inicia por el Presidente a través de la correspondiente comunicación al Gobierno de esa desaparición (artículo 11.2 LGAND). Acto seguido, y en un plazo no superior a cuarenta y ocho horas desde la recepción de la comunicación, ha de reunirse el Gobierno a fin de confirmar el levantamiento de la suspensión por acuerdo adoptado por la mayoría de sus miembros (según se dispone en los apartados 2 y 3 del citado artículo 11 LGAND)¹⁷². Al igual que ocurriese en relación con el procedimiento de la declaración de la incapacidad, se exige la comunicación del acuerdo de rehabilitación al Presidente del Parlamento, quien ha de dar cuenta del mismo al Pleno en la siguiente sesión que se celebre (artículo 11.2 LGAND). Evacuado este trámite, procede la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (artículo 11.4 LGAND).

Si las causas a que dieron lugar el acuerdo de suspensión no desaparecen en el plazo de cuatro meses ininterrumpidos, se produce el cese del Presidente, por entenderse que se está ante una incapacidad permanente que conlleva el cese inmediato (artículos 38 EAAND y 12.1 e) y 12.2 LGAND). Es decir, y con ello retomamos las afirmaciones del comienzo de este epígrafe, el cese del Presidente viene motivado por una incapacidad permanente, la cual puede venir declarada directamente o bien puede sobrevenir como consecuencia del transcurso del plazo señalado.

En los casos de ausencia, enfermedad que no suponga la incapacidad del Presidente u otro impedimento temporal, opera la sustitución presidencial, que se resuelve por extensión atendiendo al mismo orden de prelación establecido a los efectos de ejercicio interino de la Presidencia (artículo 19 LGAND)¹⁷³.

A modo de recapitulación, puede afirmarse que las causas de cese del Presidente de la Comunidad se pueden agrupar con base en tres criterios básicos¹⁷⁴:

¹⁷² En otras Comunidades Autónomas, en concreto, en las de Asturias (artículo 9.1 LGAST) y Madrid (artículo 15.2 LGMA) se exige una mayoría cualificada de las cuatro quintas partes del número legal de los miembros del Consejo de Gobierno a los efectos de adopción del acuerdo de rehabilitación del Presidente.

¹⁷³ Advertimos que los supuestos que hemos agrupado bajo la rúbrica de la sustitución son perfectamente encajables en lo que la doctrina italiana estima que son casos de interinidad, por lo que es posible que en el tratamiento de esta figura se acuñe el término de «Consejero *ad interim*» para referirse a quien nosotros nos limitamos a calificar como «sustituto». Tal es el caso de GARCÍA HERRERA, que parte del concepto de interinidad de A. TESAURO (“Interim”, en *Novissimo Digesto Italiano*, t. VIII, Turín, 1962, págs. 880 y ss.) y califica como tal la figura prevista en el artículo 8.1 LGPV, referido a la sustitución de los miembros del Gobierno en caso de ausencia o enfermedad. Véase M. A. GARCÍA HERRERA “La continuidad del Gobierno Vasco”, *op. cit.*, págs. 92 y 93.

¹⁷⁴ De éstos y algún otro da noticia A. M. GARRIGÓS JUAN, “Artículo 15.3”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pág. 159.

- Políticos, derivados de la relación de confianza entre Ejecutivo y Legislativo, esto es, los supuestos de renovación del Parlamento, en los que también es necesario renovar la confianza o, simplemente, los casos de pérdida de la confianza parlamentaria motivada por los mecanismos de moción de censura o cuestión de confianza.
- Subjetivos, es decir, basados en la voluntariedad de la renuncia o dimisión del cargo.
- Objetivos, debidos a causas naturales, como la incapacidad o el fallecimiento.

Aún cuando no se disponga expresamente por la Ley de Gobierno, estimamos que la formalización del cese, por cualquiera de las razones expuestas, exige los mismos trámites que los requeridos para el nombramiento del Presidente: un Real Decreto que se publique en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Comunidad Autónoma¹⁷⁵. La correcta aplicación del principio de continuidad del Gobierno que debe inspirar la tramitación del cese, exige que su formalización se lleve a cabo en el momento en que acaezca la causa que lo origina, de manera que el Presidente del Parlamento, al mismo tiempo que inicia el procedimiento de designación, ha de comunicar al Rey el cese para que expida el Real Decreto. Simultáneamente, el Presidente cesante declara mediante Decreto el cese de los demás miembros del Gobierno.

Excepto en el caso de que el cese traiga causa en la aprobación de una moción de censura, en la que se hace coincidir de forma automática y simultánea el cese del anterior Presidente y la consideración de investido del candidato alternativo, las demás causas de cese conducen a la necesidad de elegir, conforme al procedimiento ordinario que ya hemos estudiado, a otro Presidente. Ello quiere decir que entre el momento del cese del Presidente y la elección y nombramiento del nuevo media un espacio temporal, de modo que, de acuerdo con el principio de continuidad, que se concreta en la *prorrogatio* de las funciones de los titulares de los oficios públicos hasta su relevo por quienes les suceden, el Presidente de la Junta ha de permanecer en su cargo durante el intervalo de tiempo que sucede desde su cese hasta la toma de posesión del nuevo Presidente para evitar la situación de vacío gubernamental (artículo 12.3 LGAND)¹⁷⁶.

A la hora de delimitar los contornos del ejercicio del Gobierno cesante, el Legislador ha optado por el empleo de una serie de conceptos jurídicos indeterminados, susceptibles de amparar tanto una interpretación estricta como flexible. Ello nos obliga a acudir a las tesis doctrinales vigentes en esta materia para arrojar luz sobre la misma, tarea que nos permite concluir que en esta situación de *prorrogatio* parece razonable que el ejercicio del cargo de Presidente se ajuste a sus funciones representativas y a la gubernamental referida a los asuntos ordinarios o de trámite.

¹⁷⁵ Así lo estima también, en relación con la legislación vasca, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 259.

¹⁷⁶ Para ROMANO, «la *prorrogatio*, como es conocido, es la figura jurídica con la que se indica la posición de la persona física o de las personas físicas titulares de un órgano cesados del cargo generalmente por el cumplimiento del mandato». Considera este autor que la misma es un principio inherente a la preconstitución normativa del órgano y tiene su fundamento en el principio de continuidad o en la norma constitucional que la regula. Véase A. A. ROMANO, *La prorrogatio negli organi costituzionali (Con premesse generale)*, Giuffrè, Milán, 1967. pág. 4.

Además, junto a esta imprecisión e indeterminación de la Ley a la hora de delimitar el ámbito funcional del Presidente en funciones, no queremos dejar de denunciar la introducción, en su lugar, de elementos de confusión, como lo es la disposición (artículo 13.2 LGAND) en la que se hace referencia a la imposibilidad de que aquél pueda plantear una cuestión de confianza o ser objeto de una moción de censura, lo cual resulta en todo punto evidente y no hay necesidad de que se produzca esa reiteración expresamente referida al Presidente cesante.

3. EL ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE

El Presidente de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de su posición institucional, goza de un estatuto personal diferenciado del que corresponde a los miembros del Parlamento autonómico o al de los demás miembros del Gobierno, lo que resalta aún más su singular posición institucional y personal en el conjunto del sistema autonómico.

El estatuto del Presidente se concreta en una serie de distinciones y atribuciones dispersas en diversas normas entre las que se encuentran la propia Constitución así como la legislación en materia de incompatibilidades, y a las que haremos alusión al hilo de la exposición. De su análisis puede inferirse que los elementos que configuran el estatuto del Presidente de la Junta son los a que a continuación pasamos a exponer:

A. *Honores y distinciones*

El Presidente de la Junta, en razón de su cargo, dispone el artículo 7 LGAND, tiene reconocido el derecho a:

- Recibir el tratamiento de Excelencia.
- La precedencia sobre cualquier otra autoridad de la Comunidad Autónoma y la que le reserve la legislación del Estado. Esto significa que el Presidente presidirá los actos a los que concurra celebrados en la Comunidad Autónoma, salvo que la Presidencia corresponda por ley a otra autoridad o a representación superior del Estado también presente en el acto.
- Que le sean rendidos los honores que, en razón de la dignidad de su cargo, le correspondan, conforme a lo que establecen las normas vigentes en la materia o las que en su día se acuerden por la Comunidad Autónoma. En esta materia resultan de aplicación las disposiciones contenidas en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación General de Precedencias en el Estado, para los actos en que concurren autoridades de éste. En concreto, conforme al artículo 5.2 de dicha norma, en los actos oficiales de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas «la precedencia se determinará prelativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar. En ningún supuesto podrá establecerse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del

Estado señaladas en el presente Ordenamiento. No obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades». Así pues, en los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma regirá la precedencia de autoridades que se apunta en el artículo 12 del Reglamento, conforme al que Presidente de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto queda situado en undécimo lugar, por detrás del Rey o Reina, la Reina consorte o Consorte de la Reina, el Príncipe o Princesa de Asturias, los Infantes de España, los Presidentes del Gobierno, de las dos Cámaras del Parlamento, del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial y del Vicepresidente del Gobierno, mientras que los Consejeros de la Comunidad Autónoma en cuestión quedan relegados al puesto trigésimo en el orden de precedencias¹⁷⁷. En dichos actos los Presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas se ordenarán de acuerdo con la antigüedad

¹⁷⁷ Artículo 12: «En los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma regirá la precedencia siguiente:

- Rey o Reina.
- Reina consorte o Consorte de la Reina.
- Príncipe o Princesa de Asturias.
- Infantes de España.
- Presidente del Gobierno.
- Presidente del Congreso de los Diputados.
- Presidente del Senado.
- Presidente del Tribunal Constitucional.
- Presidente del Consejo General del Poder Judicial.
- Vicepresidente del Gobierno, según su orden.
- *Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.*
- Ministros del Gobierno, según su orden.
- Decano del Cuerpo Diplomático y Embajadores extranjeros acreditados en España.
- Ex Presidente del Gobierno.
- Presidentes de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas.
- Jefe de la oposición.
- Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.
- Alcalde del Municipio del lugar.
- Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey.
- Presidente del Consejo de Estado.
- Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Fiscal General del Estado.
- Defensor del Pueblo.
- Secretarios de Estado, según su orden, y Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.
- Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.
- Capitán General de la Región Militar, Capitán General y Comandante General de la Zona Marítima, Jefe de la Región o Zona Aérea y Comandante General de la Flota, según su orden.
- Jefe del Cuartel Militar y Secretario General de la Casa de Su Majestad el Rey.
- *Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.*
- Miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- Subsecretarios y asimilados, según su orden.
- Secretarios de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- Encargados de Negocios Extranjeros acreditados en España.
- Presidente del Instituto de España.
- Jefe de Protocolo del Estado.
- Gobernador Civil de la provincia donde se celebre el acto.
- Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.
- Directores Generales y asimilados, según su orden.
- Diputados y Senadores por la provincia donde se celebre el acto.
- Rectores de Universidad en cuyo distrito tenga lugar el acto, según la antigüedad de la Universidad.
- Delegado insular del Gobierno, en su territorio.

de la publicación oficial del correspondiente Estatuto de Autonomía. De coincidir la fecha oficial de publicación de dos o más Estatutos, los Presidentes se ordenarán de acuerdo a la antigüedad de la fecha inicial de su nombramiento, mientras que la precedencia interna entre los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas vendrá determinada por la propia Comunidad (artículo 13 del Reglamento). Por su parte, el Consejo de Gobierno ocupa el tercer lugar, tras el Gobierno de la Nación y el Cuerpo Diplomático acreditado en España, en la ordenación de instituciones y corporaciones en los actos oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma, según dictado del artículo 16 de la norma citada¹⁷⁸.

De hecho, a este respecto, en relación con el tratamiento y precedencia de autoridades y órganos, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse con motivo de la resolución del conflicto positivo de competencia en su día promovido por el Gobierno español contra el Decreto 189/1981, de 2 de julio de 1981, de la Generalidad de Cataluña, sobre normas de protocolo y ceremonial, donde se planteaba la competencia que correspondía al Estado para fijar la precedencia relativa entre órganos del Estado y de la Generalidad en los actos oficiales de carácter general, así como el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Así, en la Sentencia que dictó para resolver el citado conflicto de competencia, STC 38/1982, de 22 de junio, el Tribunal declaró que la competencia en materia de normas de

-
- Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial.
 - Gobernador militar y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo.
 - Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento del lugar.
 - Comandante militar de la plaza, Comandante o Ayudante militar de Marina y Autoridad aérea local.
 - Representantes consulares extranjeros».

En cursiva, el lugar que ocupan los integrantes de los Gobiernos autonómicos.

Además, según se dispone en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, sobre los Subdelegados del Gobierno en las provincias y Directores insulares de la Administración del Estado, «hasta tanto se modifique el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba la Ordenación General de Precedencias del Estado, los Subdelegados del Gobierno en las provincias ocuparán el lugar inmediatamente anterior al previsto para los Rectores de Universidad y los Directores insulares se situarán delante de los Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento del lugar».

¹⁷⁸ Artículo 16: «En los actos en el territorio de una Comunidad Autónoma regirá la precedencia siguiente:

- Gobierno de la Nación.
- Cuerpo Diplomático acreditado en España.
- *Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.*
- Mesa del Congreso de los Diputados.
- Mesa del Senado.
- Tribunal Constitucional.
- Consejo General del Poder Judicial.
- Tribunal Supremo de Justicia.
- Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- Consejo de Estado.
- Tribunal de Cuentas.
- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- Ayuntamiento de la localidad.
- Presidencia del Gobierno.
- Ministerio, según su orden.
- *Consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.*
- Instituto de España y Reales Academias.
- Gobierno Civil de la Provincia.
- Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.
- Audiencia Territorial o Provincial.
- Claustro Universitario.
- Representaciones consulares extranjeras».

En cursiva, las instituciones del gobierno de la Comunidad Autónoma.

protocolo y ceremonial corresponde con carácter general al Estado, dada la estructura compleja del mismo, de la que forman parte las Comunidades Autónomas, lo que implica que la regulación de la precedencia de autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos centrales del Estado. A su vez, el Tribunal Constitucional constataba que no existían competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía en este punto, dado que las competencias asumidas para la organización de sus instituciones de autogobierno y procedimiento administrativo respecto de las especialidades de su organización no significa asunción alguna en dicho sentido¹⁷⁹. Este mismo argumento fue retomado por el Tribunal al resolver, unos años después, en la STC 12/1985, de 30 de enero de 1985, los conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del citado Reglamento de Ordenamiento General de Precedencias del Estado. Tras constatar que las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco no habían asumido competencia alguna en sus Estatutos en orden a la fijación de la precedencia que se dilucidaba, el Tribunal Constitucional reiteró su doctrina acerca de la titularidad estatal controvertida en el conflicto de origen, si bien con el pleno reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del Estado¹⁸⁰.

- Utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión.
- Ocupar la residencia que oficialmente se establezca, con el personal, servicios y dotación correspondiente a su categoría.

B. Derechos económicos

En esta categoría, se inscribe el derecho del Presidente, reconocido por la Ley del Gobierno (artículo 7 f) LGAND), a percibir los sueldos y a realizar los gastos de representación que su alta jerarquía comporta con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma¹⁸¹.

C. Incompatibilidades

El de las incompatibilidades es un asunto de interés teórico y práctico al que el Estatuto no presta la suficiente atención, limitándose a remitirse a una futura Ley de la Comunidad Autónoma¹⁸².

¹⁷⁹ STC 38/1982, de 22 de junio de 1982, FJ 2.

¹⁸⁰ STC 12/1985, de 30 de enero de 1985, FF. JJ. 3 y 4.

¹⁸¹ No obstante, no queremos dejar de advertir que en algunas Leyes de Gobierno se reconoce, erróneamente consideramos, el derecho a la «percepción» no sólo de las retribuciones sino también de los gastos de representación, mientras que lo más acertado es reglamentar un derecho a «disponer» de los mencionados gastos de representación en la cuantía que sea fijada en los Presupuestos Generales de la Comunidad. Incurren en esta deficiencia en la expresión las Leyes de Extremadura, Galicia, Madrid y País Vasco. Por el contrario, hay otras, las de Cantabria y Castilla-La Mancha, que no contienen este segundo derecho y que únicamente se limitan al reconocimiento del de percepción de la remuneración.

¹⁸² Así, el artículo 36.1 EAAND prescribe: «El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros serán regulados por la Ley del Parlamento Andaluz, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna».

Las incompatibilidades hacen referencia a un conjunto de cargos, situaciones jurídicas o actividades que no se pueden desempeñar o ejercer, en este caso por el Presidente de la Comunidad Autónoma, mientras dure su mandato. Su previsión responde a la finalidad de preservar su independencia e imparcialidad, evitando aquellas circunstancias de las que se pueda derivar sometimiento a otros poderes e intereses que no sean los propios del puesto. Aún más, la elevada trascendencia social de prácticas reprobables en este sentido, lanzó la exigencia de reaccionar contra las mismas por medio de una normativa autonómica específica, motivo por el que en los últimos años, amén de esas modificaciones puntuales de las normas vigentes, asistimos a la aprobación de Leyes específicamente destinadas a reglamentar, de forma especialmente rigurosa, el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma y a fortalecer el sistema de las garantías emanadas a estos efectos¹⁸³.

En concreto, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma este proceso reformador puede esquematizarse en los siguientes hitos:

- Primeramente, cumpliendo el mandato estatutario contenido el artículo 36.1 EAAND, la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma reguló en su articulado las incompatibilidades del Presidente y los Consejeros de la Junta de Andalucía, en el sentido de que el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía es incompatible con cualquier otra función o actividad pública que no derive de aquél, salvo la de Diputado en el Parlamento de Andalucía, así como también con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial, régimen que se hace extensivo a los Consejeros.
- Poco después, el Legislador andaluz, por medio de la Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración andaluza, procedió a regular las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración andaluza, declarándose en su Preámbulo que los fines perseguidos con esta regulación eran la «garantía de la dedicación de los altos cargos, moralizar la vida pública, aumentar la eficacia de la Administración y garantizar su independencia». Del ámbito de aplicación de esta Ley, quedaban exceptuados, no obstante, el Presidente y los Consejeros,

¹⁸³ Los primeros pasos de este movimiento renovador hemos de situarlos en Cataluña, donde en 1992, se aprueba el Decreto número 261/1992, de 24 de noviembre, del Registro de Altos Cargos, desarrollado por la Orden de 5 de febrero de 1993. A ello siguió la aprobación, por las Cortes de Castilla-La Mancha, de la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, en la que se regulaba la publicidad en el Diario Oficial de bienes, rentas y actividades de los gestores públicos. En 1995, la Ley 1/1995 de las Cortes de Aragón, de 16 de febrero, del Presidente y de las Cortes de Aragón, se incorpora a esta tendencia revisionista, al tiempo que el 11 de mayo del mismo año, las Cortes Generales aprueban la Ley 12/1995, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. A esta lista se añaden la Ley 5/1996, de 26 de septiembre, de declaración de bienes, rentas y actividades de representantes y cargos públicos extremeños y la Ley foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Referidas a estas regulaciones un dato merece la pena destacar y no es otro que el de su anticipación en relación con la legislación del Estado, es decir, la legislación autonómica sobre el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno antecede a su homóloga en el nivel estatal, si bien, podemos adelantar, no puede decirse que por medio de la misma se hayan introducido elementos novedosos en esta materia. En efecto, el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno central son objeto de una tardía regulación por medio de la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, desarrollada en sus artículos 8º y 9º y disposiciones adicionales 3ª y 4ª por el Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regula los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales.

cuyo régimen de incompatibilidades, se explica en la Exposición de Motivos de la misma, era expresamente abordado por el articulado de la Ley de Gobierno y Administración.

- Sin embargo, por medio de la Ley 4/1990, de 23 de abril, se opera una reforma de la citada Ley de incompatibilidades pues, según se explica su Preámbulo, «parece conveniente concretar las incompatibilidades del Presidente de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno, incluyéndolos en el ámbito de aplicación de aquel texto legal, así como precisar los cargos para cuyo desempeño debe continuar, la incompatibilidad, determinado período temporal, en coherencia con los fines aludidos, tras el cese en el ejercicio del que la motivó». Además, la misma Ley introdujo otras modificaciones, extendiendo la declaración de actividades lucrativas, profesionales, laborales, mercantiles o industriales de los altos cargos, también a los bienes patrimoniales.
- La normativa se completa con la Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las declaraciones tributarias del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio de los altos cargos al Registro de Intereses y Bienes de altos cargos de la Junta de Andalucía, cumpliéndose asimismo la Resolución del Pleno del Parlamento de Andalucía relativa al estado de la Comunidad de 1993.

Como puede comprobarse, dos han sido los criterios que, básicamente, sustentan estas modificaciones: la ampliación del régimen de incompatibilidades y el endurecimiento del deber de presentar una declaración de bienes. Los principios que inspiran este movimiento reformador, podemos convenir, son los siguientes:

- Se proclama la incompatibilidad absoluta del desempeño de los cargos o funciones incluidos en el ámbito de estas regulaciones (entre ellos el del Presidente) con cualquier actividad pública o privada, sea ésta retribuida o no. A fin de garantizar que las respectivas Administraciones autonómicas sirvan a los intereses generales con objetividad y plena imparcialidad, se impone el desempeño de las funciones de gobierno y administración bajo un régimen de dedicación absoluta y exclusiva y de incompatibilidad absoluta con cualquier actividad que menoscabe el cumplimiento de los deberes, la dignidad o independencia propios del cargo (artículo 1.1 LIAND). Únicamente se exceptúan un grupo de actividades tasadas, de carácter público y privado, en tanto que no afecten a la dedicación absoluta a las funciones públicas o a la imparcialidad que éstas requieren. Entre las actividades compatibles, se permite, en relación con los miembros integrantes del Consejo del Gobierno, y, por tanto, en relación con el propio Presidente, el ejercicio del mandato representativo derivado de la condición de parlamentario regional. La compatibilidad con el mandato parlamentario se explica a partir de la exigencia de que la elección y nombramiento del Presidente han de recaer sobre persona que ostente la condición de miembro de la Cámara. Por lo demás, en tanto que parlamentario autonómico, también le son aplicables al Presidente las incompatibilidades previstas para los Diputados regionales.

- El principio de responsabilidad conlleva el establecimiento de un sistema de disciplinario en esta materia. Se tipifican, al mismo tiempo, las sanciones que se pueden imponer como consecuencia de las infracciones a la normativa sobre incompatibilidades y al control de intereses que se prevé.
- El principio de publicidad se materializa por medio de la instauración los registros en los que los titulares de los cargos deberán de explicitar las actividades que desempeñan actualmente y, en su caso, las que vayan a realizar a partir de su cese, así como deberán hacer constar los bienes y derechos patrimoniales que posean.

Al margen de estos principios rectores, los afectados por el régimen de incompatibilidad ven aún más constreñida su capacidad de actuación por la vigencia de una serie de inhibiciones y prohibiciones en el ejercicio de sus respectivas funciones a las que se ven subordinados aun después de haber cesado en su cargo. Concretamente, los miembros del Gobierno autonómico, y con ellos el Presidente, están obligados a inhibirse o abstenerse del conocimiento de asuntos en cuyo despacho hayan intervenido antes de su nombramiento o que interesen o afecten a empresas o sociedades conectadas a ellos o a sus cónyuges y familiares hasta el segundo grado de parentesco (artículo 6.1 LIAND). Por otra parte, durante dos años desde la terminación de su mandato, no podrán realizar actividades privadas relacionadas con los expedientes en que hayan intervenido o tengan conocimiento por razón de su cargo (artículo 6.2 LIAND).

ACTIVIDADES INCOMPATIBLES

La incompatibilidad a que se pueden ver sujetos los miembros del Ejecutivo andaluz, incluido el Presidente, es de dos tipos. Por un lado, hay que hablar de una «incompatibilidad funcional», que puede definirse como el «impedimento, por mandato legal, del ejercicio de las actividades como tales». Por otra parte, la «incompatibilidad retributiva» consiste en el «impedimento legal para la percepción de varias retribuciones con cargo a los presupuestos públicos»¹⁸⁴.

En términos generales, por lo que se refiere a la incompatibilidad funcional, la declaración de incompatibilidades que se contiene en la normativa autonómica se puede resumir en que el Presidente no podrá ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario en la Asamblea autonómica, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, así como tampoco actividad laboral, profesional, empresarial o mercantil alguna (así, los ya citados artículos 36.1 EANAD y 8 LGAND). De forma más detallada, las Ley de incompatibilidades establece que la condición de Presidente del Gobierno andaluz resulta incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de todo cargo, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o por cuenta ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, participación o cualquier otra forma especial, incluida la docencia y los cargos electivos de representación popular en cole-

¹⁸⁴ Adoptamos las acepciones que se contienen en el artículo 3º.2 LIPV.

gios, cámaras o entidades que tengan atribuidas funciones públicas (artículo 1.1 LIAND). De forma más detallada, la misma Ley en su artículo 5 puntualiza que, además de serlo con los puestos de los restantes altos cargos que se incluyen en el ámbito de aplicación de la propia Ley, el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía resulta incompatible con las actividades que seguidamente relacionamos esquemáticamente:

- Todo cargo que figure al servicio o en los Presupuestos de las Administraciones, órganos o empresas públicas o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de las mismas, así como con las funciones públicas retribuidas mediante arancel, participación o cualquier otra forma especial.
- El desempeño de todo tipo de cargos en empresas o sociedades relacionadas con el sector público de la Comunidad Autónoma, concretamente «con el desempeño por sí o de persona interpuesta de cargos de todo orden, funciones de dirección o de representación, así como de asesoramiento y mediación de empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o suministradoras de monopolios, o con participación o ayudas del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas». La incompatibilidad con esta clase de cargos conlleva la suspensión en el ejercicio de los mismos y la prohibición de obtenerlos mientras que se ejerza el de Presidente y durante dos años después de su cese, excepto que fuese designado para los mismos en representación de las Administraciones Públicas o cuando los estuviera ejerciendo y hubiese cesado por razón de su nombramiento (artículo 7.2 LIAND)¹⁸⁵.
- El ejercicio de cargos que supongan funciones de dirección, representación y asesoramiento en toda clase de sociedades mercantiles, civiles y consorcios de fin lucrativo. En este caso, el Presidente afectado por esta causa de incompatibilidad habrá de suspender toda actuación o actividad propia de los cargos citados durante todo el tiempo que mantenga la condición de Presidente, tiempo durante el que tampoco podrá obtener otros nuevos de esta clase. No obstante, al finalizar el mandato podrá reintegrarse al ejercicio de los mismos sin que se imponga plazo alguno al efecto (artículo 7.3 LIAND).
- El ejercicio profesional a que pudieran dedicarse según título y aptitudes, debiendo cesar en este ejercicio mientras que sirva al cargo de Presidente (artículo 7.4 LIAND), salvo las actividades culturales y científicas de forma no continuada.
- El ejercicio de actividades en instituciones culturales o benéficas, salvo que medie autorización por parte del órgano que lo designó o fuesen anejas al propio cargo.

¹⁸⁵ Estas previsiones se completan y refuerzan con aquélla otra que se incluye en el artículo 8 LIAND, que reza: «Las empresas o sociedades que tomen parte en las licitaciones públicas, contraten o hayan de encargarse de la gestión de cualquier servicio público, deberán acreditar, mediante la oportuna certificación expedida por su órgano de dirección o representación competente, que no forma parte de los órganos de gobierno o administración persona alguna a las que se refiere esta disposición, desechándose aquellas proposiciones que no acompañen dicha certificación, junto a los documentos requeridos en cada caso».

- La gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares o ajenos, cuando, por la índole de las operaciones de los asuntos, compete a las Administraciones Públicas resolverlos o quede implicada en ellos la realización de algún fin o servicio público. Esta incompatibilidad implica la prohibición de las actividades indicadas durante el ejercicio del cargo de Presidente y hasta dos años después de su cese, en lo que se refiere a la Administración Pública andaluza.
- Figurar en cualquier forma de promoción de empresas o actividades profesionales privadas.

INCOMPATIBILIDAD RETRIBUTIVA

El cargo de Presidente de la Junta se desarrollará con dedicación exclusiva, sin que sea posible su sustitución y prohibiéndosele la percepción de cualquier otra retribución que no sea la correspondiente a su puesto. A estos efectos, podemos convenir, se entiende por remuneración «cualquier derecho de contenido económico derivado directa o indirectamente de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable, su devengo periódico u ocasional, o resulte de la aplicación de arancel»¹⁸⁶.

En efecto, la incompatibilidad en materia de remuneraciones y retribuciones significa la imposibilidad de percibir más de una remuneración, que no sea la correspondiente al puesto o cargo del que deriva la incompatibilidad, con cargo a los Presupuestos de la Administración y organismos y empresas dependientes, así como la imposibilidad de poder optar por percepciones correspondientes a cargos incompatibles (artículo 1.3 LIAND)¹⁸⁷; incluso en el caso del ejercicio compatible del cargo de parlamentario, el Presidente queda obligado a renunciar expresamente a cualquier retribución correspondiente a ese cargo (artículo 1.2 LIAND).

Esta incompatibilidad se establece sin perjuicio de la percepción de las dietas, indemnizaciones y asistencias que correspondan por actividades declaradas compatibles, en concreto, por la representación de la Administración en los órganos de gobierno o consejos de administración de empresas con capital público (artículos 1.3 y 3 LIAND). Asimismo, las retribuciones a los altos cargos, entre ellas las del Presidente, resultan incompatibles con la percepción de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de la Seguridad Social público y obligatorio (artículo 5 e) LIAND); aceptado el cargo de Presidente, las pensiones que se perciban se ingresarán en la Tesorería de la Comunidad Autónoma (artículo 7.5 LIAND)¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Tal es la definición que se incorpora en el artículo 6 LICANT.

¹⁸⁷ En el ámbito de la legislación vasca, por el contrario, se prescribe que los supuestos de incompatibilidad retributiva obligan a optar por la retribución de un solo puesto y, subsiguientemente, a la renuncia de las retribuciones de los restantes (artículo 4.2 LIPV).

¹⁸⁸ Aun cuando esta previsión es generalizada en los restantes ordenamientos autonómicos, ha de puntualizarse que en algunas Leyes se incluyen ciertas excepciones. En concreto, debe hacerse una mención destacada del artículo 4 LIEXTR, que determina que queda exceptuada del régimen de incompatibilidad que estamos describiendo la percepción de las pensiones de viudedad o el cobro de una cantidad a tanto alzado por ancianidad. Junto a él, el artículo 3.2 LIMA excluye «las de indemnizaciones por accidentes de una cantidad a tanto alzado».

Por último, se añade que la Intervención de la Junta de Andalucía no autorizará nóminas o libramientos en que se infrinjan los preceptos de la Ley (artículo 9 LIAND)¹⁸⁹.

ACTIVIDADES COMPATIBLES

En el grupo de las actividades compatibles se puede hacer la distinción entre las de carácter público y las privadas.

Entrando en el detalle, hemos de comenzar por destacar, entre las actividades públicas compatibles, las referidas al mandato representativo, esto es, con el cargo de parlamentario (artículo 1.2 LIAND).

La compatibilidad con el mandato de Senador es una posibilidad que la LOREG deja abierta, en la medida en que su artículo 154.2 añade a las causas de incompatibilidad que se derivan de las de inelegibilidad para Diputados y Senadores previstas en el artículo 6, la de ostentar la condición de Presidente o de miembro del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, mas únicamente adiciona esta incompatibilidad en referencia a la elegibilidad para el Congreso de los Diputados¹⁹⁰. Ante dicha regulación, deducimos, por lo tanto, que se deja en manos de los Legisladores autonómicos asumir o rechazar la compatibilidad con el cargo de Senador adoptando cada ordenamiento su solución al efecto¹⁹¹.

Igual que ocurre en el terreno del derecho positivo, tal y como acabamos de apuntar, también la doctrina se encuentra dividida en relación con este aspecto. Así, hay quien, como GARCÍA HERRERA, justifica la incompatibilidad entre el Ejecutivo y las Cortes españolas, en la finalidad de «garantizar la concepción autonómica del Estado, como cauce de articulación de las nacionalidades y regiones. La coincidencia personal, –continúa este autor en su particular interpretación–, hubiera conducido a la existencia de circuitos privilegiados para la resolución de conflictos o la desnaturalización y manipulación de las autonomías»¹⁹². Por su parte, para otros autores, como ALBERTÍ ROVIRA, nada se opondría, tanto con respecto a los Consejeros, como al propio Presidente, a la admisión de la posibilidad de ejercer las funciones derivadas de la condición de Senador¹⁹³. A nuestro entender, no existen argumentos jurídicos que permitan el rechazo de la posible compatibilidad entre ambos cargos, a lo sumo dicho rechazo puede argumentarse fácticamente con base en la dificultad que el ejercicio simultáneo de ambos cargos, el de Diputado o el de Senador y el de Presidente o Consejero, puede llevar aparejado.

¹⁸⁹ En idénticos términos se pronuncia el artículo 15 LICANT.

¹⁹⁰ Artículo 154.2 LOREG: «Tampoco son elegibles para el Congreso de los Diputados los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente».

¹⁹¹ De hecho, la compatibilidad de la condición de miembro del Gobierno autonómico con el cargo de Senador se manifiesta expresamente en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas de Galicia (artículo 31 LGGAL) y Murcia (artículo 6.1 LGMUR).

¹⁹² Véase M. A. GARCÍA HERRERA, “La estructura del Gobierno vasco” en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, *op. cit.*, págs. 1056 y 1057.

¹⁹³ Véase E. ALBERTÍ ROVIRA, “Posición institucional del Consejo Ejecutivo o Gobierno (EAC 37.1 y 37.2)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 392.

Por otra parte, se admite la compatibilidad con la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma en los órganos colegiados directivos o Consejos de administración de empresas con capital público (artículo 3.1 LIAND). No obstante, las cantidades devengadas por cualquier concepto, incluidas las dietas por asistencia, serán ingresadas directamente por el órgano o empresa de que se trate en la Tesorería de la Comunidad Autónoma (artículo 3.2 LIAND). Además, se impone un límite, de modo que no se puede pertenecer a más de dos órganos directivos de los que se han citado (artículo 3.3 LIAND).

En el ámbito de las actividades privadas, la legislación andaluza se adhiera a la generalizada admisión de la compatibilidad con la administración del patrimonio personal o familiar, salvo en el supuesto de que la participación del interesado y la persona a él ligada por matrimonio, así como sus descendientes menores, sea superior al diez por ciento en empresas que tengan relaciones, cualquiera que sea su naturaleza, con la Administración Pública en la que desempeñe su cargo (artículo 4 LIAND).

Una segunda categoría de actividades privadas compatibles es la que se puede enunciar bajo el título de actividades culturales y científicas, siempre que se realicen de forma no continuada (artículo 5 d) LIAND), si bien la actividad docente es calificada como actividad incompatible en el artículo 1.1 LIAND). Así, se permite la impartición o dirección de seminarios, cursos o conferencias a los efectos de selección, formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración Pública, la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de ellas, la asistencia, ocasional o no periódica, como ponente a seminarios, conferencias, congresos, jornadas de trabajo o estudio o cursos de carácter profesional (siempre que no sean consecuencia de una relación de ocupación o de prestación de servicio y no supongan un menoscabo del cumplimiento estricto de los deberes del alto cargo), la participación en actividades de entidades culturales o benéficas sin ánimo de lucro, siempre que no se perciban retribuciones por esa participación. En cualquier caso, no debe perderse de vista, que la compatibilidad con tan variado catálogo de actividades queda condicionado a que su ejercicio no comprometa la imparcialidad del titular del alto cargo en el ejercicio de sus funciones públicas, ni suponga el menoscabo o limitación de las tareas derivadas de dicho cargo.

GARANTÍAS Y SANCIONES

El régimen de incompatibilidades que acabamos de describir se rodea de una serie de garantías arbitradas con objeto de hacer efectivo su cumplimiento. Dos son los pilares sobre los que se sustentan las citadas garantías: la existencia de un registro de intereses y bienes y la definición de un catálogo de sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

No es preciso explicar que la implantación de los registros va conectada a la obligación de declaración que incumbe a los altos cargos, incluido el Presidente de la Junta. Éste habrá de formular declaración de sus bienes patrimoniales, referida al día en que

tomó posesión del cargo, incorporando copia de la declaración-liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la del Impuesto sobre el Patrimonio, así como declaración sobre las causas de incompatibilidad en relación con cualquier actividad lucrativa, profesional, laboral, mercantil o industrial que realice al acceder a su puesto y que le genere ingresos de cualquier clase. Esta declaración de bienes habrá de depositarse en un Registro creado al efecto, en el plazo de los dos meses siguientes a su toma de posesión o de modificación o alteración en la situación patrimonial del declarante por transmisión o adquisición de bienes o derechos, así como se deberá proceder a su actualización anual antes del 31 de enero de cada año. Una vez haya cesado, deberá formular nueva declaración de bienes referida al día del cese en el plazo de los dos meses siguientes (artículos 10.1 y 10.2 LIAND). Como puede comprobarse, salta a la vista que una de las novedades introducidas por la nueva reglamentación, concretamente por la Ley 4/1990, de 23 de abril, apunta al establecimiento del deber de doble declaración, o lo que es lo mismo, el deber de presentar una segunda declaración tras el cese. Y es que, resulta evidente, la mejor forma de conocer la evolución del patrimonio del cargo en cuestión es la poder comprobar si éste ha sufrido alguna variación sensible desde que se produjo su acceso al mismo. A pesar de lo bienintencionado de la finalidad apuntada, no ha de perderse de vista la dimensión real de su utilidad desde una perspectiva jurídica; más bien, la eficacia de esta medida se despliega en el terreno de lo político, en tanto que el incumplimiento del deber de presentación de la segunda declaración puede estigmatizar la carrera política del afectado.

Como acabamos de indicar, las declaraciones han de ser presentadas ante un Registro concreto que se crea específicamente a estos efectos de recepción y registro de las declaraciones de los altos cargos y que depende del Ejecutivo autonómico. Nos estamos refiriendo, en particular, al Registro de interés y bienes de los altos cargos de la Junta de Andalucía, constituido en la Consejería de Gobernación, cuyo contenido estará a disposición del Parlamento de Andalucía (artículo 10.3 LIAND)¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Sobre este aspecto las previsiones de la Ley andaluza se desmarcan en cierta forma de sus equivalentes en el marco de los restantes ordenamientos autonómicos. Así, en un grupo de ordenamientos, concretamente los de Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid disponen que los Registros son de naturaleza pública y que el acceso a los datos en ellos obrantes se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, así como por las previsiones al efecto de la LRJPAC (véase los artículos 9.2 LIAST, 9.2 LIBAL, 10.2 LICAN y 13.3 LIMA, así como el artículo 6 de la Orden de 5 de febrero de 1993, que desarrolla el Decreto de la Generalidad de Cataluña 261/1992, por el que se regula el Registro de altos cargos). Esta publicidad en el marco de la legislación de Castilla-La Mancha y en la de Extremadura, llega al extremo de la inserción de las declaraciones en los respectivos Diarios Oficiales regionales (artículos 20 LGCCLM, artículo 7 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el Diario Oficial de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos y artículo 7.1 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1996, de 26 de septiembre, de declaración de bienes, rentas, remuneraciones y actividades de representantes y cargos públicos extremeños). En el extremo opuesto a esta acusada tendencia a la publicación, hay que situar aquellas otras disposiciones que establecen el carácter reservado de los Registros de bienes patrimoniales, enumerándose tasadamente los sujetos legitimados para acceder al mismo y previéndose de forma expresa un procedimiento específico destinado a tal efecto, amén del deber de secreto que incumbe a sus gestores. En este sentido, véase los artículos 9.3 LIAST, 10.2, 10.3 y 11 LIBAL, 14.4, 14.5 y 14.6 LIMA. En esta misma categoría hemos de inscribir al Registro dependiente de la Presidencia de la Diputación de Aragón, que, también reviste un carácter netamente reservado (véase el Decreto de la Presidencia de la Diputación General de Aragón de 3 de enero de 1996). Además, en paralelo al referido carácter reservado de los Registros se garantiza la aportación de la información correspondiente a los órganos parlamentarios. Esta previsión se explicita en los siguientes preceptos: 10 LIAST, 9.4 LICAN, 12 LIMA y 33.4 LGMUR.

Por otra parte, como ya adelantábamos más arriba, el régimen de incompatibilidades se completa con la previsión de un catálogo de infracciones. En efecto, el incumplimiento de alguna de las normas sobre incompatibilidad que hemos estudiado es calificado como infracción. En particular se considera infracción a la Ley de incompatibilidades (artículo 11.1 LIAND):

- El incumplimiento del deber de inhibición.
- El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidad a que nos hemos venido refiriendo.
- El incumplimiento de los deberes previstos en la Ley.

Como se observa, la Ley andaluza adopta una catalogación de las infracciones en términos bastante amplios, lo que se contrapone a lo que viene siendo la práctica generalizada en la mayoría de las legislaciones autonómicas sobre esta materia, donde, en orden a la gravedad que revista, el conjunto de las infracciones se gradúa en muy graves, graves y leves, haciéndose una detallada descripción de cada una de las conductas infractoras.

Las correspondientes faltas serán sancionadas conforme al régimen disciplinario aplicable, que, a diferencia de lo que se da en otras Comunidades Autónomas¹⁹⁵, no viene detallado en la Ley. Estas sanciones serán aplicadas sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar, reglamentándose el procedimiento a seguir en caso de tratarse de infracciones de tipo penal¹⁹⁶.

D. Responsabilidad penal y civil

Por todos es conocido el hecho de que la responsabilidad penal de los gobernantes constituye una materia históricamente relevante cuyo enjuiciamiento se ha ido desplazando desde la sede parlamentaria (en el marco, se entiende, de la función jurisdiccional de los Parlamentos) a la sede judicial. Tradicionalmente, el Presidente y los miembros del Gobierno de la Nación han gozado de aforamiento, basado en su posición institucional y en las repercusiones que un proceso penal dirigido contra ellos conlleva, así como, principalmente, en la finalidad de liberar de presiones a los órganos jurisdiccionales inferiores¹⁹⁷. En este contexto, la Constitución, a la hora de residenciar la exigen-

¹⁹⁵ En efecto, para un estudio más detallado en materia de sanciones propiamente dichas, procedimiento sancionador y prescripción de aquéllas en otros ordenamientos autonómicos, consúltese estos artículos: 12 y 13 LIAS, 16 a 22 LIBAL, 12 y 17 a 24 LICAN, 21 LGCCLM y 10.3 LIPV.

¹⁹⁶ Artículo 11.2 LIAND: «En concreto, si las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras por la Autoridad Judicial no se dicte resolución poniendo fin al proceso penal. De no estimarse la existencia de delito, la Administración continuará el expediente a partir de los hechos que los Tribunales de Justicia hayan considerados probados».

¹⁹⁷ Y es que, señala SANTAOLALLA LÓPEZ en el comentario del artículo 102 CE, «se ha querido asegurar al máximo posible la independencia en el juicio de estos delitos. De otra parte, esta disposición obedece a la conveniencia de establecer una instancia judicial en parangón con la dignidad del órgano superior del poder ejecutivo». Véase F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Artículo 102», en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 10. Según este autor, nos encontramos, por tanto, ante un privilegio personal. Sobre este último aspecto, en el mismo sentido, A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, op. cit., pág. 174. No obstante, el Tribunal Supremo emplea el término «privilegio» (aunque no de la persona, sino de la dignidad del cargo) en su Auto de la Sala 2ª, de 21 de marzo de 1984. Así es recogido por V. MORENO CATENA, «Artículo 18», en la obra colectiva dirigida por CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, op. cit., pág. 212.

cia de la responsabilidad criminal de los gobernantes¹⁹⁸, se decanta por un sistema judicial puro, atribuyéndose la competencia a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 102 CE)¹⁹⁹.

Este diseño, incluido el aforamiento para enjuiciar la responsabilidad penal en que pudieran incurrir los integrantes del Consejo de Gobierno, ha sido seguido por los Estatutos de Autonomía, entre los que se cuenta el andaluz. Obsérvese que aunque al Presidente, en tanto que Diputado autonómico, ya le afecta el aforamiento que a éstos se les reconoce²⁰⁰, el ordenamiento territorial ha optado por reiterarlo expresamente en relación con esta figura e, incluso, en relación con los miembros del Gobierno.

Se concede al Presidente (y a los Consejeros) un fuero especial, es decir, en lugar de los jueces y tribunales normalmente competentes (el «juez natural» o «el juez ordinario predeterminado por la ley» en la expresión del artículo 24.2 CE), corresponde la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio»²⁰¹ del Presidente, (y de los miembros del Gobierno), al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, en cuanto a los hechos delictivos cometidos en la misma, y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, respecto de los posibles delitos perpetrados fuera de dicho territorio²⁰². Pese a que el criterio predominante en la regulación estatutaria que de esta materia se lleva a cabo es el del tratamiento unitario del Presidente y de los demás miembros integrantes de los

¹⁹⁸ Sobre esta materia, véase L. M. DÍEZ-PICAZO, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; L. MORELL OCAÑA “El estatuto de los miembros del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, págs. 86 y ss. y A. OBREGÓN GARCÍA, *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Civitas-Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1996.

¹⁹⁹ Se rechazan, pues, el sistema parlamentario o legislativo (esto es, enjuiciamiento por las Cámaras) o el que consiste en atribuir a un órgano judicial especial (situado fuera del Poder Judicial) la competencia para la exacción de la responsabilidad penal (previsto en el artículo 92 de la Constitución de 1931).

²⁰⁰ En efecto, el artículo 26.3, párrafo 2, dispone que los Diputados «durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Asimismo, el artículo 11 RPAND se remite a lo previsto en este precepto.

²⁰¹ Véase las consideraciones que realiza MORENO CATENA sobre la inclusión de esta especificación en el texto de los preceptos estatutarios, y a los resultados paradójicos a que puede conducir. V. MORENO CATENA, “Artículo 18”, en la obra colectiva dirigida por CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, op. cit., pág. 215.

²⁰² Como se señala posteriormente, la LORAFNA (artículo 27) y la LGSNAV (artículo 28) no distinguen sobre la base del lugar de comisión del delito y remiten la exigencia de la responsabilidad al Tribunal Supremo en cualquier caso. Para MIR PUIG este fuero especial que se atribuye al Presidente y a los Consejeros «no obstaculiza ni total ni parcialmente el enjuiciamiento penal de aquéllos. Constituye, únicamente, una modificación de las reglas generales que rigen la competencia judicial», véase en “La responsabilidad penal del Presidente y de los Consejeros (EAC 38)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, op. cit., pág. 435. Junto al fuero especial, en algunas Comunidades se reconoce respecto del Presidente (y los miembros del Gobierno), durante su mandato, una inmunidad parcial o limitada, conforme a la que se impide su detención o «retención» sólo por los actos delictivos no flagrantes cometidos en el territorio autonómico y no exige autorización al Parlamento autonómico para su enjuiciamiento. Véase los artículos 26.1 EAAR y 6.1 LGAR; 38 EACAT; 18 EAGAL y 14 LGGAL; 33.7 EAMUR y 7.2 LGMUR; 32.2 EAPV y 10.2 LGLR. Por el contrario, los Diputados y Senadores de las Cortes sí que gozan, durante su mandato, de inmunidad plena, que impide que puedan ser detenidos, salvo en caso de flagrante delito, y que hace necesaria para su inculpación y para su procesamiento la «previa autorización de la Cámara respectiva» (artículo 71.2 CE). Esta concesión de la autorización para la iniciación del proceso penal ha venido siendo considerada como un reproche político, como una pérdida de confianza de la Cámara. Véase A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, op. cit., págs. 168 y ss. A este respecto puede traerse a colación la STC de 12 de noviembre de 1981, que declaró inconstitucional la Ley 2/1961, de 12 de febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que exigía la autorización del Parlamento para inculpar y procesar a los parlamentarios vascos.

Gobiernos autonómicos, la Comunidad de Andalucía (artículo 40.1 EAAND) opera en esta materia la citada distinción de tratamiento entre el Presidente y los miembros del Gobierno. Mientras que la exigencia de la responsabilidad penal de aquél se depurará ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, la de aquéllos, referida a los delitos cometidos dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad²⁰³.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, encomienda el conocimiento de las causas penales de estos sujetos al Tribunal Superior de Justicia (artículo 73.3.a)²⁰⁴.

De la misma forma que ocurre en el ámbito estatal, el establecimiento de este fuero no se considera un privilegio o una prerrogativa que incumbe al Presidente de la Comunidad Autónoma, sino una garantía que responde a la finalidad de que aquél pueda ejercer sus funciones sin la interferencia de intrigas o similares²⁰⁵. Este tratamiento que se dispensa al Presidente en este ámbito se justifica aludiendo a la competencia y capacidad del Tribunal, su imparcialidad, su sustracción a presiones políticas, la rapidez del procedimiento o el cargo de los acusados²⁰⁶.

Llegados a este punto, hemos de destacar el carácter restrictivo que ha de inspirar la interpretación de estas normas en tanto que normas excepcionales. Tanto la inmunidad como el fuero especial se limitan al tiempo de duración del mandato del Presidente (y los Consejeros), transcurrido el cual ambos desaparecen incluso respecto a hechos cometidos durante ese mandato. Dos son las referencias de las que hay que partir a la hora de delimitar el ámbito temporal: el momento de la iniciación del procedimiento penal y que en dicho momento el titular del cargo encausado se encuentre en el desempeño efectivo del mismo. Sobre esta base, podemos deducir tres consecuencias especialmente referi-

²⁰³ La misma previsión se contiene en el artículo 24.1 EAMA. Véase los comentarios negativos de que se hace merecedor el precepto andaluz, a juicio de ÁLVAREZ LASARTE, por la deficiente redacción de su segundo inciso, referido a la responsabilidad penal de los Consejeros. C. ÁLVAREZ LASARTE, "Artículo 40", en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, pág. 631.

²⁰⁴ Artículo 73.3 a) LOPJ: «Como Sala de lo Penal, corresponde a esta Sala:

El conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia».

No se pierda de vista que las previsiones que los preceptos estatutarios contienen sobre este extremo son normas de naturaleza procesal, que exceden del ámbito estrictamente estatutario. La atribución de competencia a los órganos jurisdiccionales es materia reservada a la legislación estatal (artículos 149.1.5ª y 149.1.6ª CE, que reservan al Estado la regulación sobre Administración de Justicia y legislación procesal). Por ello, las disposiciones estatutarias han de considerarse con carácter no imperativo, ya que al establecer la competencia de los distintos Tribunales el Legislador estatal bien podría haberse desmarcado de lo establecido en las normas estatutarias. Cosa distinta es que, como puede comprobarse, las haya respetado. Sobre la delimitación general de competencias en materia de Administración de Justicia (artículo 149.1.5ª), consúltese las SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 20 de marzo. En cuanto a la reserva de la legislación procesal (artículo 149.1.6ª CE), resulta ilustrativa la STC 121/1992, de 28 de septiembre.

²⁰⁵ Véase P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, págs. 239 a 247 y A. PIZZORUSSO, A., "Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, págs. 27 y ss.

²⁰⁶ M. A. GARCÍA HERRERA "El Gobierno Vasco", *op. cit.*, pág. 330. Además, este autor apunta la posibilidad de excluir de la prerrogativa de gracia los delitos cometidos por el Lehendakari durante su mandato, propuesta que no admite LUCAS MURILLO DE LA CUEVA sobre la base de la vigencia del principio penal *in dubio pro reo*, véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, pág. 223.

das al aforamiento. En primer lugar, que en la medida en que se presenta como una técnica de protección al cargo en sí mismo, resulta indiferente que el delito se haya cometido con anterioridad a la fecha de la investidura del titular. En segundo lugar, que se extingue con el cese del cargo, lo que quiere decir que no es aplicable una vez haya cesado aquél, aun cuando el delito se hubiese cometido durante el desempeño del cargo. Finalmente, hay que puntualizar la última consideración esbozada en el sentido de que, por razones de unidad procesal, se mantiene el aforamiento si, con posterioridad al inicio del procedimiento, el titular del cargo cesa en el mismo²⁰⁷.

Adoptando la misma postura restrictiva, ha de circunscribirse el ámbito personal, entendiéndose que únicamente han de considerarse amparados por estas normas las personas que en ellos se citan, Presidente y Consejeros, y no, por analogía, cualquier otra que ocupe un cargo en el Ejecutivo autonómico. En la medida en que no afectan a la naturaleza jurídica de los hechos, sino tan sólo al tratamiento procesal de determinadas personas, estas condiciones no afectan a los posibles coautores, partícipes o encubridores que no reúnan la condición del Presidente (o Consejero). Una puntualización ha de realizarse al respecto: ha de tenerse en cuenta que la competencia objetiva de un órgano jurisdiccional establecida *ratione personae* supone que dicho fuero atrae el conocimiento de los delitos conexos, aunque se encuentren inculpadas personas no sometidas a dicho fuero privilegiado. Quiere ello decir que siempre que por la comisión de un delito haya de inculparse al Presidente de la Junta, (o a algún miembro del Consejo de Gobierno), junto con otras personas no aforadas, el proceso deberá ser conocido por el Tribunal Superior de Justicia o por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según corresponda conforme a lo que ya hemos expuesto²⁰⁸.

Por otro lado, aun cuando no aparezca expresamente indicado por el tenor literal de los preceptos que nos ocupan, se entiende que las normas que en ellos se contienen son de aplicación tanto a los actos que hayan de ser calificados de delitos como a los que merezcan la calificación de faltas, pues debe entenderse que las mismas razones, ya aludidas, que aconsejan reservar a los tribunales apuntados el enjuiciamiento penal de los miem-

²⁰⁷ A este respecto, el Auto de la Sala 2ª del Tribunal Supremo, de 21 de marzo de 1989, argumenta que «el fuero va unido al cargo, de modo que despliega su eficacia desde que se accede a él hasta que se cesa en el mismo; criterio igualmente expresado para los miembros del Poder Legislativo ya por la Ley de 9 de febrero de 1912 (aún vigente) y con mayor rotundidad por los Reglamentos de ambas Cámaras al limitar la inmunidad de Diputados y Senadores a la duración de su mandato... lo que demuestra, de nuevo, que el fuero por delito fenece con el cargo, con la única excepción admitida por esta Sala de que al ocurrir tal cese hubiere sido ya dirigido el procedimiento contra la persona aforada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, con base en lo establecido para Diputados y Senadores por la citada Ley de 1912, artículo 1.3, y que ha sido extendido a autoridades y cargos administrativos igualmente juzgados por esta Sala, por fáciles y comprensibles razones de unidad procesal». Citado por V. MORENO CATENA, "Artículo 18", en la obra colectiva dirigida por CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia, op. cit.*, pág. 213. Véase también S. MIR PUIG, "La responsabilidad penal del Presidente de la Generalidad y de los Consejeros (EAC 38)", en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 435 y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, "Artículo 27", en la obra colectiva dirigida por el mismo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra, op. cit.*, págs. 274 y 275.

²⁰⁸ Véase S. MIR PUIG, "La responsabilidad penal del Presidente de la Generalidad y de los Consejeros (EAC 38)", en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 435 y V. MORENO CATENA, "Artículo 18", en la obra colectiva dirigida por CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia, op. cit.*, pág. 214.

bros del Gobierno regional para el caso de la comisión de delitos, son igualmente trasladables al supuesto en que la actuación haya de ser calificada como falta²⁰⁹.

Sin embargo, el ordenamiento andaluz, como la gran mayoría de ellos, no incluye previsión sobre la “impunidad” del Presidente por razón de la función política que desempeña (tal es la inviolabilidad que el artículo 71.1 CE también reconoce a los Diputados y Senadores)²¹⁰. Este extremo nos conduce a la conclusión de que, puesto que en los preceptos en que se regula la responsabilidad penal no se hace mención a la naturaleza de los hechos delictivos en relación con las actividades propias del cargo, se atribuirá la competencia al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal Supremo cualquiera que sea la naturaleza y circunstancias de los hechos que dan lugar al procedimiento penal²¹¹.

Para finalizar, resta destacar que mientras que la mayoría de los ordenamientos tan sólo contempla la responsabilidad criminal, omitiendo la reglamentación de la de tipo civil, la normativa andaluza es una de las pocas que contienen expresa regulación de esta clase de responsabilidad. Concretamente, el artículo 40.2 EAAND residencia en el Tribunal Supremo la exigencia de la responsabilidad civil en que incurra el Presidente de la Junta con ocasión del ejercicio de su cargo²¹².

²⁰⁹ MORENO CATENA, *ibidem*. En idéntico sentido, C. ÁLVAREZ LASARTE, “Artículo 40”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 632 y 633.

²¹⁰ Únicamente en dos ordenamientos el Presidente tiene asegurada su “impunidad” por razón de la función política que desempeña. Se trata del artículo 10.1 LGLR, que reconoce la inviolabilidad del Presidente por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios, incluso tras su cese y del artículo 32.6 EABAL, que al ordenar la exigencia de la responsabilidad penal del Presidente en los mismos términos que se haga en relación con los Diputados del Parlamento de las Islas Baleares, está atribuyendo a aquél la inviolabilidad por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus cargos que se reconoce a éstos.

²¹¹ Al respecto véase el trabajo de BARCELONA LLOP, “La responsabilidad del Gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, *La Ley*, 1984-2, págs. 1012 y ss., quien afirma que «lo que importa es la condición personal del sujeto, su especialísimo *status* público y no el que la conducta delictiva se realice en ejercicio de las funciones derivadas de su cargo o en el ámbito del actuar individual y privado del sujeto. La función pública y política que desempeñan es el condicionante de las especialidades procesales que acompañan al procesamiento [de los Ministros] por la comisión de ilícitos penales», *op. et loc. cit.*, pág. 1030.

²¹² Junto al precepto andaluz, el artículo 17.2 EAACM distingue, siguiendo el esquema que rige en el ámbito de la responsabilidad criminal, entre las sedes del Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal Supremo, según que la actuación generadora de la responsabilidad civil acontezca dentro o fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Mención aparte merece el artículo 10.1 de la LGLR, que reconoce la inviolabilidad del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios, incluso tras su cese. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que, con independencia de que esté o no previsto en el correspondiente Estatuto de Autonomía, la responsabilidad civil ha de sustanciarse ante la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, que conocerá «...en única instancia de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Asamblea Legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo» (artículo 73.2.a) LOPJ).

PARTE SEGUNDA

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Los términos en que se expresa el artículo 152 CE delimitan un esquema competencial para el Presidente de la Comunidad Autónoma que lo hace difícilmente equiparable a la tradicional y clásica figura del Jefe del Ejecutivo que se conoce en los sistemas parlamentarios, caracterizados por un Ejecutivo «dualista», integrado por un Jefe del Estado y un Presidente del Gobierno entre los que se reparten las funciones de representación y gubernamentales respectivamente, así como al Ejecutivo «monista» del régimen presidencial, dotado de legitimidad democrática directa e investido de las funciones de representación y gubernamentales²¹³. Es más, ni siquiera puede afirmarse que el diseño competencial de este precepto constitucional encaje en el sistema semipresidencial del modelo francés y que se caracteriza por un Ejecutivo dual entre cuyos componentes (Jefe del Estado y Presidente del Consejo de Ministros) se opera un equilibrado reparto de la función de gobierno. Así, la norma constitucional hace confluír sobre un solo órgano, el Presidente de la Comunidad Autónoma, tanto la función de gobierno, que deriva directamente de la relación de confianza que le une con el Parlamento autonómico y que se proyecta en el plano de la política, por un lado, como, por el otro, la función representativa, que se refleja en el ámbito institucional.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía incorpora a la trilogía incluida en el artículo 152 CE («la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla») las funciones de coordinación de la Administración de la Comunidad y el nombramiento y separación de los Consejeros (artículo 35.1 EAAND)²¹⁴.

Pese a que en el seno del Ejecutivo autonómico no existe la escisión orgánica entre la Jefatura del Gobierno y la Jefatura del Estado, de la normativa constitucional, estatutaria y legal aplicables sí que se infiere claramente que el Presidente de la Comunidad

²¹³ E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 269.

²¹⁴ Se agregan ambas funciones también en los artículos 32.2 EAAST y 17.1 EAMA. En cambio, los artículos 17 EACAN, 30.2 LORAFNA, 33.2 EAPV y 23.1 EALR únicamente reconocen al Presidente la facultad de nombrar y de separar libremente a los restantes miembros del Gobierno, mientras que el artículo 32.1 EABAL no hace mención de la competencia de separación, sino tan sólo de la de nombramiento de los miembros del Gobierno.

Autónoma andaluza, y en general, todos los Presidentes autonómicos, reúnen la doble condición de Presidentes de la Comunidad Autónoma y Presidentes del Gobierno de la propia Comunidad²¹⁵. Esa dualidad o desdoblamiento se refleja en el ámbito funcional, donde podemos distinguir entre funciones de representación y la función genuinamente política o de gobierno, característica del Presidente del Gobierno regional, si bien tanto de uno como de otro ámbito funcional responde políticamente²¹⁶. Así, al Presidente corresponde dirigir la acción del Gobierno en el marco de la Comunidad Autónoma, bajo el control de la Asamblea, y representar a la Comunidad Autónoma fuera y dentro de ella, así como ser el representante *ordinario* del Estado en la misma.

4. LA SUPREMA REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La suprema representación de la Comunidad Autónoma constituye una función cuyo contenido encierra cierta dificultad a la hora de delimitar su alcance, pues, si bien el concepto de representación no presenta problema alguno en el ámbito del Derecho privado, no puede afirmarse lo mismo con relación al Derecho público²¹⁷.

²¹⁵ La idea del desdoblamiento orgánico no es una hipótesis de laboratorio, sino que en su momento fue defendida por Euskadiko Ezkerra, a través de sus parlamentarios, Olaverri Zarpe y Lizundia Arkondo, en la tramitación de la Ley del Gobierno del País Vasco, momento en el que propusieron la creación de la figura del Lehen-Kontseilari junto a la del Lehendakari. Para más detalle, consúltese las Enmiendas presentadas al Proyecto de Ley del Gobierno por el Grupo Parlamentario Euskadiko Ezkerra. De especial interés, por su relación con la introducción de la figura del Lehen-Kontseilari, resultan las Enmiendas número 107, 108, 112 a 114, 116, 117, 120 a 123, 125, 128 a 131, 134 a 140, 142, 144, 145, 147, 149, 151 a 153 y 157. Véase en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, *Leyes y Documentos de la 1ª Legislatura del Parlamento Vasco (1980-1984)*, tomo I, *op. cit.*, págs. 474 a 480. Por lo demás, no se debe perder de vista que las propuestas en este sentido también han recibido, de forma prácticamente unánime, el rechazo de la doctrina. A modo de ilustración, podemos hacer mención de la crítica vertida por VIVER PI-SUNYER en relación con la aspiración de configurar en el ejecutivo autonómico catalán un Presidente no implicado en el juego político y una especie de Primer Ministro («Conseller en Cap») que asuma la dirección ejecutiva del gobierno, por medio del mecanismo de la delegación. Véase C. VIVER PI-SUNYER, «La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en I. MOLAS (ed.), *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, *op. cit.*, págs. 155 y ss. Junto a él, hay que hacer alusión a la postura defendida por PÉREZ ROYO en el sentido de la negación de la funcionalidad del Ejecutivo dual propio de los sistemas parlamentarios en beneficio de la integración de las funciones y la racionalización organizativa. Véase J. PÉREZ ROYO, «La Jefatura del Estado en la Monarquía y en la República», en la obra P. LUCAS VERDÚ (comp.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, *op. cit.*, págs. 86 a 109. Ahora bien, al margen de que, desde el punto de vista jurídico formal, resulte innecesario plantearse la posibilidad de un Ejecutivo bicéfalo al frente de la Comunidad Autónoma, resulta evidente que, como puede desprenderse de lo apuntado por VIVER, ésta es una cuestión abierta en el terreno de la práctica política, donde bien pueden ensayarse, por medio de la delegación, fórmulas tendentes a la individualización de una figura de equivalente a la de un «Primer Consejero» o «Consejero Principal», junto a la del Presidente. Esta posibilidad, referida al Gobierno de Andalucía, es apuntada por J. MONTABES PEREIRA y F. OLVERA PORCEL, «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en la obra J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 85 y 86 y 91 y 92. La irrelevancia de esta polémica ya fue apuntada desde los comienzos del proceso de desarrollo autonómico. Así puede comprobarse en M. BONACHELA MÉSAS, *et al.*, *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza. Sus relaciones con el Parlamento. Análisis comparativo respecto al resto de los Estatutos promulgados*, *op. cit.*, pág. 39.

²¹⁶ En referencia al carácter monista de la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, véase M. MARTÍNEZ SOS-PEDRA, *El Estatuto Valenciano (Apuntes de Derecho Autonómico Valenciano)*, Universidad Literaria de Valencia, Valencia, 1983, págs. 183 a 185. El problema se ha resuelto, afirma este autor, por medio de una «solución híbrida, en la que el Presidente del Consejo de Gobierno es ciertamente eso, pero es, además, una figura en la que concurren rasgos propios de un órgano moderador (la suprema representación de la Comunidad) y de un órgano de relación (representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma)». Esta afirmación, estimamos, ha de ser entendida en sus justos términos en el sentido de que no debe inferirse de ella la vigencia de una función arbitral o moderadora de las instituciones encomendada al Presidente, tal y como tendremos ocasión de puntualizar posteriormente (véase *infra*). En general, sobre el dualismo y el monismo en el régimen parlamentario, véase C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, *op. cit.*, págs. 404 a 407.

²¹⁷ En este sentido, VIVER PI-SUNYER reconoce que «en puridad ningún órgano actúa como representante del ente a que pertenece», existiendo entre órgano y ente no una relación binaria representante-representado, sino una relación de identidad. Véase C. VIVER PI-SUNYER, «El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)», en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 342, donde el autor hace una sucinta descripción de la evolución del contenido de las funciones «representativas» de los Jefes de Estado.

Desde la doctrina se ha insistido en que esta vertiente funcional del Presidente no supone una vinculación directa con el electorado de la Comunidad Autónoma. En efecto, aquél «mantiene sólo un nexo directo con el Parlamento, órgano que le elige y ante el que responde, única sede representativa del pueblo de la Comunidad Autónoma, y de donde nace [su] legitimidad»²¹⁸. Con otras palabras, el Presidente asume la representación legal no del pueblo o cuerpo político de la Comunidad (dicha representación incumbe, como determina el artículo 25.1 EAAND, al Parlamento autonómico, única fuente de legitimación democrática de los restantes órganos políticos), sino de la institución de autogobierno. Y es que la naturaleza de persona jurídico pública que ostenta la Comunidad Autónoma exige un órgano que la represente unitariamente, tal es el Presidente. A él, en el ejercicio de esta función representativa de carácter simbólico, corresponde dar validez jurídica a decisiones pertenecientes al ámbito competencial de otras instituciones (por ejemplo, la promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento o la firma de convenios de cooperación con el Estado y otras Comunidades Autónomas)²¹⁹.

²¹⁸ E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 269 y 270.

²¹⁹ Así es como lo ha entendido la mayor parte de la doctrina, que no ha reparado en criticar las «desviaciones» sobre este aspecto contenidas en algunos Estatutos y leyes autonómicas. Por todos, E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 269 y 270 y J. SOLÉ TURA, "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 303. Especialmente vehementes resultan las manifestaciones de la doctrina sobre este aspecto referidas al tenor del artículo 1 LGPV. Encabezando la crítica a la legislación vasca, GARCÍA HERRERA denuncia la pretensión que encierra de establecer veladamente un vínculo directo entre el Lehendakari y el Pueblo Vasco, así como la contradicción con los principios del sistema parlamentario y la consiguiente aproximación con el modelo presidencialista de Ejecutivo dual que ello implica. Véase M. A. GARCÍA HERRERA, "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", *op. cit.*, págs. 85 a 88, especialmente las págs. 86 y 87. En la misma línea a la de GARCÍA HERRERA, PORRES AZKONA afirma la impropiedad de la fórmula empleada por la Ley vasca, aunque se muestra en desacuerdo con las consecuencias negativas que a partir de la misma extrae aquél, a quien acusa de incurrir en cierto maniqueísmo. Véase J. PORRES AZKONA, "La posición institucional del Lehendakari", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, *op. cit.*, pág. 978. Por su parte, SOLÉ TURA, además de adherirse a las conclusiones de GARCÍA HERRERA, trata de ofrecer una explicación a esta forma de potenciación de la figura del Presidente, la cual, «más allá de la regulación concreta de la institución presidencial en los respectivos Estatutos», viene a encontrar en «motivaciones nacionalistas o populistas». Así, la concepción nacionalista de los partidos en las Comunidades de Cataluña o País Vasco o los planteamientos populistas que se detectan en otras, unidos a los mecanismos electorales, producen un efecto de desplazamiento del «centro de gravedad de las instituciones autonómicas» hacia el Ejecutivo y, en concreto, hacia la figura del Presidente. Véase J. SOLÉ TURA, "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 304. Especialmente crítico con la intencionalidad política que encierra la opción vasca, no así tanto con las demás, se muestra B. PENDÁS GARCÍA, "Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de homogeneidad y sus límites", *op. cit.*, pág. 126. Discrepando de dicha postura generalizada de reprobación del artículo 1 LGPV, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA no piensa que este precepto plantee ningún problema de interpretación acorde con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino que su tenor se explica como una forma solemne de expresar la función integradora y simbólica del Lehendakari. Véase en E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, págs. 269 y ss. y 276 y 277. Junto a las críticas particulares sobre la regulación vasca no podemos dejar de citar las referidas a las de las otras Comunidades Autónomas que integran este singular grupo. En este ámbito han de situarse las consideraciones de BAR CENDÓN, en torno a la inadecuación de la terminología empleada por el Estatuto aragonés en la regulación de este aspecto, así como la imposibilidad de paridad del Presidente con las Cortes, por lo que a la citada función de representación se refiere, en la medida en que aquél no resulta directamente elegido por el pueblo. Véase, A. BAR CENDÓN, "Comentario al artículo 21", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 229. También, haciendo referencia a la Comunidad de Aragón, véase las manifestaciones de A. EMBID URUJO, "El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón", en la obra colectiva dirigida por el mismo autor, *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Justicia de Aragón, Ibercaja, Zaragoza, 1990, pág. 96. En términos similares, en relación con Extremadura la reglamentación de esta cuestión es calificada de poco afortunada, «desde un punto de vista estrictamente político». Véase en I. SÁNCHEZ AMOR, "Comentario al artículo 36", en la obra colectiva dirigida por L. LÓPEZ GUERRA y J. E. SORIANO GARCÍA, *Comentarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, *op. cit.*, pág. 765.

Así las cosas, nos encontramos ante una representación que no puede equipararse a la derivada del mandato parlamentario, pues, insistimos en ello, el sujeto representado no es el cuerpo electoral. En lógica consecuencia con esta premisa, se asigna al Presidente una función simbólica e integradora. Lo que representa el Presidente es la unidad del ordenamiento jurídico autonómico. Ello no constituye impedimento para que, salvadas las distancias, se proclame la proximidad de esta función simbólica a la que el artículo 56 de la Constitución predica respecto del Monarca, aunque con notables diferencias²²⁰. Tanto es así, que se afirma que esta función representativa suprema de la Comunidad Autónoma tiene un valor integrador²²¹. La diferencia en relación con aquél radica en que el Presidente de la Comunidad Autónoma no reúne las cualidades esenciales de la Jefatura del Estado, como la función de árbitro y moderador. Del análisis del Estatuto y de la Ley de Gobierno no puede inferirse una función presidencial neutra como árbitro o moderador de las restantes instituciones autonómicas que le sitúan por encima de las mismas, dada su extracción parlamentaria y la situación de confrontación de intereses contrapuestos que opera en la Asamblea parlamentaria autonómica. Con otras palabras, no puede interpretarse que el papel de representante máximo de la Comunidad Autónoma signifique que el Presidente se erige en árbitro o moderador *supra partes* de las demás instituciones autonómicas, dada su vinculación a una concreta y coyuntural mayoría parlamentaria²²². El Presidente de la Comunidad Autónoma dota de unidad al conjunto institucional de la Comunidad Autónoma en las relaciones jurídicas que ésta mantenga, esto es, ostenta, la «representación jurídica suprema»²²³. A él corresponde la representación institucional

²²⁰ La semejanza señalada es punto de encuentro entre la doctrina. Así, M. ARAGÓN, "Comentario al artículo 35", en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, op. cit., pág. 607. En relación con las previsiones que en este sentido se contienen en otros ordenamientos, véase, entre otros, A. BAR CENDÓN, "Comentario al artículo 21", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, op. cit., pág. 228 y M. CONTRERAS CASADO, "El estatuto jurídico-político del Presidente", Capítulo segundo de la obra dirigida por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Ley de Aragón 1/1995, de 16 de febrero*, op. cit., pág. 54. Sobre la función simbólica del Rey, véase, a título de ejemplo, A. TORRES DEL MORAL, "La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español" en P. LUCAS VERDÚ (comp.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución*, op. cit., págs. 57 a 59.

²²¹ De especial interés resulta la exposición que sobre el particular realiza E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, quien, a partir de a teoría de la integración elaborada por SMEND, concluye que en la función de suprema representación de Euskadi que compete al Lehendakari vasco, se encuentran manifestaciones de los tres tipos de integración (personal, funcional y material) individualizados por SMEND, véase *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 271 y 272. El alcance del carácter simbólico e integrador de la función es delimitado por este autor, siempre en relación con el Lehendakari vasco, haciendo referencia a cuatro ámbitos a los que se extiende: el Lehendakari representa la unidad de la Comunidad Autónoma frente a la división orgánica u horizontal de los poderes; es símbolo de la unidad política territorial de Euskadi; también simboliza la continuidad y permanencia de la Comunidad Autónoma, su personalidad histórica y ostenta su más alta representación institucional. *Ibidem*, págs. 277 y 278.

²²² En este sentido, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 215; B. PENDÁS GARCÍA, "Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites", op. cit., págs. 132 y 133 y G. RUIZ-RICO RUIZ, en *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 117, entre otros muchos. En contra de lo que es aceptado de forma pacífica por la doctrina, EMBID defiende una función moderadora del Presidente de la Comunidad Autónoma. Este autor estima que, a las que expresamente recogen las leyes, hay que añadir las competencias que no vienen expresamente establecidas en las mismas, pero que encuentran su «apoyo elemental en el carácter de representación de la Comunidad Autónoma ante todas las instituciones del Estado», lo que, a su vez, «da lugar (...) a una facultad de intervención, de moderación en cualquier actividad que se desarrolle en la Comunidad Autónoma, entre o no entre en las competencias de ésta, que no necesita la atribución expresa en una norma legal». Véase, A. EMBID IRUJO, "El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón", en la obra colectiva dirigida por el mismo autor, *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, op. cit., pág. 97.

²²³ E. AJA et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 270.

tanto en la dimensión interna, que se proyecta sobre las instituciones autonómicas, como en la externa, actuando como interlocutor supremo de la Comunidad Autónoma en las relaciones inter-territoriales. A la vez se trata de una representación en el orden jurídico y en el orden político²²⁴.

La representación institucional en el plano interno le faculta, por una parte, para actuar como representante jurídico de la Comunidad Autónoma en los actos en los que la misma deba actuar unitariamente.

Por otra parte, junto a esta suprema representación en el orden jurídico hay que referirse a la representación suprema de la Comunidad Autónoma en las relaciones que aquélla mantenga con las restantes Comunidades Autónomas e instituciones centrales del Estado. Al simbolizar la unidad del ordenamiento jurídico autonómico, así como la unidad del conjunto institucional, el Presidente queda facultado para manifestar la unidad del conjunto de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado, las demás Comunidades Autónomas y en todas aquellas situaciones que impliquen una referencia política a la globalidad de la Comunidad, encarnando los intereses de la misma, aun cuando la determinación de éstos haya corrido a cargo de otro órgano, principalmente el Parlamento. Resulta a todas luces evidente que no ha de ser el Presidente quien unilateralmente defina dichos intereses generales de la Comunidad, ya que hay que diferenciar entre los órganos legitimados a los efectos de la citada definición y el que tiene encomendada su representación ante otras instancias. Así, por ejemplo, al firmar un convenio o acuerdo de cooperación con otra Comunidad, el Presidente actúa en representación de los intereses generales de su Comunidad, los cuales han sido previamente definidos por el Parlamento. A este respecto poco podemos añadir nosotros, salvo nuestra adhesión a la más que razonable postura de ALBERTÍ ROVIRA quien, aun admitiendo que esta representación política deriva de su condición de Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma, por lo que «no puede reconocérsele una representación abstracta de los “intereses generales” de la Comunidad Autónoma, pues su condición parlamentaria y su necesaria inmersión en el juego político interno le impiden situarse en una posición *supra partes* desde la que captar y defender intereses por encima de los grupos políticos, imputables propia y específicamente al conjunto, como derivados directa y genuinamente del mismo», ello no supone obstáculo al «reconocimiento de su función de representante político en las relaciones externas de la Comunidad Autónoma, pues, sin duda, en la relación con las instituciones del poder central y de las demás Comunidades Autónomas, del Presidente cabe esperar que haga presentes los puntos de vista y los intereses de la mayoría gobernante. Su específica función, en este sentido, consiste precisa-

²²⁴ M. BASSOLS COMA, “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, *op. cit.*, pág. 205 y G. RUIZ-RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, pág. 554.

mente en la más alta representación y defensa de los mismos, aunque (...) ello no puede confundirse con la encarnación exclusivista de una hipotética y vaporosa “voluntad natural” de la Comunidad Autónoma»²²⁵.

Independientemente de nuestra adhesión a esta postura, no queremos dejar de hacer referencia a otras que, como la defendida por VIVER PI-SUNYER, recalcan más intensamente el carácter formal de esta representación al afirmar que, no le está permitido al Presidente [de la Generalidad], como representante supremo de la Comunidad, realizar actos que impliquen la fijación de directrices políticas en las relaciones que lleve a cabo con el resto de instituciones, excluyendo por completo esta vertiente política del Presidente en las relaciones que entabla como supremo representante de la Comunidad. Empleando las propias palabras del autor citado, «se atribuye al Presidente [de la Generalidad] una mera función de representante, de “personificador” de la organización jurídico-política de la Comunidad, de la unidad y continuidad de esta institución entendida como un todo, independientemente de las opciones políticas concretas que en cada momento histórico puedan prevalecer. En consecuencia, los actos que realiza el Presidente como titular de esta función son meramente formales, no implican la adopción de decisión política personal alguna»²²⁶.

Para cerrar esta caracterización de la función que estamos estudiando resta por apuntar dos notas. En primer lugar, por evidente que parezca, hay que señalar que ésta es una función reglada, lo que significa que su cumplimiento ha de llevarse a cabo de conformidad con los preceptos que la regulan. En segundo lugar, por último, hemos de indicar que no se trata de una función de ejercicio exclusivo por el Presidente, sino que al tratarse de una representación «suprema», se pone de manifiesto que cabe otro tipo de representación, «no suprema», de la Comunidad. Consecuentemente, las facultades que la misma comporta pueden estar asignadas a otras instituciones autonómicas, tales como el Parlamento o el propio Gobierno de la Comunidad Autónoma, a quienes se otorga otro tipo de representaciones jurídicas, como interponer el recurso de inconstitucionalidad²²⁷, personarse

²²⁵ E. AJA et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 271. En efecto, el Presidente no es el representante del pueblo de su respectiva Comunidad «si entendemos por ello una representación de la voluntad popular (...) de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, aunque el Presidente no puede adoptar una posición supra partes, moderadora y arbitral, porque no es Jefe del Estado, su peculiar estatus lo convierte, protocolaria y políticamente, en centro de imputación y defensa de los intereses generales de la Comunidad en sus relaciones con otras instancias de poder». Véase G. CÁMARA VILLAR, “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, op. cit., pág. 138. En sentido semejante, G. RUIZ-RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GÁMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y la española)*, op. cit., págs. 556 y 557. Pese a adherirse a la postura de ALBERTÍ, mayoritariamente acogida por la doctrina, no deja de reconocer, no falto de razón a nuestro entender, la dificultad que entraña la concreción del sentido de la voluntad de la Comunidad en su conjunto, lo que proporciona un considerable margen de maniobra para su ejercicio. Esta complejidad se acrecienta en el caso de obligar jurídicamente al Presidente a hacer valer esa posición comunitaria cuando acaece una discrepancia insalvable entre instituciones que impide formar una opinión clara de la mencionada posición autonómica. Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, op. et loc. cit., págs. 556 y 557.

²²⁶ Véase C. VIVER PI-SUNYER, “El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, op. cit., pág. 343. Otra posición negadora de la representación de los intereses generales de la Comunidad Autónoma por parte de su Presidente en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, UNED, Mérida, 1995, pág. 312.

²²⁷ Artículos 162.1º a) CE, 32.2 LOTC, 45.2 EAAND, 26.9 LGAND y 170 RPAND.

ante el Tribunal Constitucional en caso de conflictos de competencia²²⁸, el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados²²⁹, o la iniciativa de la reforma constitucional²³⁰. En relación con ello, no podemos dejar de apuntar a las, cuando menos, singulares matizaciones de BAR CENDÓN en referencia al ordenamiento aragonés, pero que consideramos aplicables al caso andaluz. Este autor sostiene la condición de «delegada o derivada» de la función representativa del Presidente en relación con las Cortes de Aragón, a quienes corresponde la suprema y originaria representación de Aragón, constituyendo «este especial carácter de la “función representativa” presidencial una de las notas más específicas de la forma de gobierno autonómica, que distingue (...) a este sistema, de predominio formal de la Asamblea, de los sistemas parlamentarios puro y presidencial, y del carácter que en ellos tiene el papel de la cabeza del Poder Ejecutivo»²³¹.

Asimismo, recuérdese que de la cualidad de representante supremo de la Comunidad Autónoma se deriva el que en la propia Ley de Gobierno se reconozcan al Presidente los derechos y honores, a los que ya nos hemos referido, que se le dispensan en función de lo que representa y que encumbran su figura a la más alta consideración a los efectos de resaltar su preeminencia sobre las demás autoridades de la Comunidad Autónoma: recibir el tratamiento de Excelencia, utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión, ocupar la residencia oficial que se establezca, con el personal, servicios y dotación correspondientes, recibir los honores que, en razón del cargo le atribuya la legislación vigente, percibir la remuneración acordada, así como los denominados gastos de representación, etc.

Aun cuando en el plano teórico la delimitación de los contornos de esta función pueden perfilarse sin demasiada dificultad, no ocurre así cuando nos situamos en el terreno de la realidad práctica, dado que la coincidencia en la persona del Presidente de la función de gobierno junto a esta función vicarial o representativa no deja de plantear problemas de enfrentamiento entre ambas, en el sentido de que puede darse la circunstancia de que el Presidente de la Comunidad Autónoma se vea en la tesitura de tener que representar intereses comunitarios no coincidentes con las líneas de la orientación política por él trazada, sino definidos por el Parlamento de la Comunidad Autónoma en la labor de impulso que al mismo corresponde. Precisamente, a título de ejemplo, esto es lo que ocurrió en 1994 cuando el Presidente de la Junta tuvo que trasladar ante el Gobierno estatal la oposición de nuestra Comunidad Autónoma, aprobada en Agosto de ese año por el Parlamento, a la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas, pese a que la propuesta estatal había tenido su origen en la decisión adoptada por el PSOE, que también era el partido del Gobierno andaluz²³².

²²⁸ Artículos 161.1.c) CE, 60 LOTC, 26.9 LGAND y 170 RPAND.

²²⁹ Artículos 87.2 CE, 30.11 EAAND y 169 RPAND.

²³⁰ Artículos 166 CE y 74.1 a) EAAND.

²³¹ Véase, A. BAR CENDÓN, “Comentario al artículo 21”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, *op. cit.*, págs. 230 y 231.

²³² Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, en *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, *op. cit.*, pág. 114.

4.1 Atribuciones del Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma

Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía contienen una enumeración de las atribuciones que corresponden al Presidente en el ejercicio de sus funciones, sino que es la Ley de Gobierno la que desgrana en atribuciones específicas la función del Presidente definida en el Estatuto como suprema representación de la Comunidad Autónoma, así como las otras dos que nos resta por estudiar (la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma y la dirección del Consejo de Gobierno). Es en la Ley de Gobierno donde la citada función encuentra concreción. Ahora bien, en realidad, ha de reconocerse que la Ley de Gobierno tampoco ha tenido la oportunidad de extenderse ampliamente en la definición de atribuciones, pues, como acertadamente ha señalado ARAGÓN, la mayor parte de las potestades que pueden asignarse a una autoridad de esta naturaleza pertenece en exclusiva al Estado, concretamente al Monarca: así, la representación del Estado en las relaciones internacionales, el mando supremo de las fuerzas armadas o la función de arbitraje entre las instituciones²³³. Como puede observarse, estas facultades coinciden con las asignadas al Monarca en el ámbito estatal, si bien, como tendremos ocasión de analizar, con un contenido distinto. En este sentido, resulta evidente, por ejemplo, que el carácter simbólico-formal de las atribuciones contenidas en el artículo 14 de la Ley de Gobierno andaluza supone la traslación del esquema competencial contenido en los artículos 62 b) y 63.2º de la norma constitucional, donde se enumeran las funciones regias, carentes de efectividad política, de disolución de las Cortes Generales, convocatoria de elecciones y manifestación del consentimiento para obligarse internacionalmente por medio de Tratados.

4.1.1 La representación institucional

Bajo este título se agrupan las actuaciones presidenciales que expresan la dimensión relacional implícita en la función de suprema representación de la Comunidad Autónoma. Así, ya lo hemos adelantado, el Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma, ostenta la representación de la misma en sus relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas; en concreto, se encomienda al Presidente la representación de la Comunidad en las relaciones que mantenga con otras instituciones del Estado y las demás Comunidades Autónomas (artículos 73 EAAND y 14 a) LGAND).

En las relaciones entre Comunidad Autónoma e instituciones estatales, además de las disposiciones andaluzas, son varios los preceptos legales estatales en los que se contempla este aspecto representativo del Presidente. Tal es el caso, concretamente, del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, que configura la facultad de dirigirse al Consejo como comprendida entre las que corresponden al Presidente como representan-

²³³ Véase M. ARAGÓN REYES, "Comentario al artículo 35", en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 607.

te de la Comunidad y prescribe la mediación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas en las relaciones que se entablen entre éstas y aquél órgano consultivo. Frente a ello, el Tribunal Constitucional considera que éste actúa como representante ordinario en la Comunidad, al tiempo que ha considerado contrario a este carácter la previsión del artículo 48 de la Ley de Bases del Régimen Local de que el Presidente hiciera llegar al Consejo de Estado la petición de dictámenes cursada por los Municipios a través del Ministerio de Administraciones Públicas²³⁴.

Especial mención merece, a pesar de lo «excepcional»²³⁵ del supuesto en él previsto, el artículo 155.1 de la Constitución, que preceptúa el requerimiento previo del Gobierno de la Nación al Presidente de la Comunidad Autónoma en el caso de incumplimiento por parte de ésta de las obligaciones que le incumben o atentado grave contra el interés general de España²³⁶. Pese a que este supuesto, en que entraría en juego la faceta de supremo representante de la Comunidad Autónoma²³⁷, no ha acaecido en la práctica política hasta la fecha, no por ello está exento de cierta controversia en terreno doctrinal a la hora de concretar cuál es el papel del Presidente ante el requerimiento que establece la

²³⁴ STC 214/1989, de 21 de octubre.

²³⁵ No obstante esta afirmación, téngase en cuenta que tras la obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, especialmente págs. 163 y ss., se detecta un giro hacia la normalidad en la citada consideración inicial de este supuesto como excepcional.

²³⁶ Artículo 155.1 CE: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de aquellas obligaciones o para la protección del mencionado interés general».

Se completa esta previsión con el tenor del artículo 189 del Reglamento del Senado:

1. «Si el Gobierno en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.
2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.
3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.
4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.
5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores».

Precisamente la literalidad de la norma constitucional ha servido a la doctrina para rebatir las posturas excesivamente formalistas (como la de VIVER) y confirmar, en términos semejantes a los de ALBERTÍ, el carácter de representante político de la Comunidad que ostenta el Presidente. El artículo, se afirma, viene a significar que el Presidente ocupa una posición única y peculiar en la Comunidad Autónoma «dado que es la suprema representación –también política– de la misma pese a su condición de figura de partido, vinculada a la mayoría parlamentaria». Véase B. PENDÁS GARCÍA, «El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno», en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, *op. cit.*, pág. 2544.

²³⁷ A juicio de G. RUIZ-RICO RUIZ este supuesto «no proporciona una imagen demasiado precisa del alcance real que supone su papel [se refiere al papel del Presidente de la Junta de Andalucía] de interlocutor representativo de la Comunidad Autónoma». Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, en *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, *op. cit.*, págs. 115 y 116.

Constitución y cuál su capacidad operativa para atenderlo. En concreto, la discrepancia entre las distintas tesis mantenidas surge al fijar el supuesto desencadenante de la aplicación del artículo 155.1 CE. Por un lado, ENTRENA CUESTA sostiene que la actuación del Gobierno se admitiría únicamente en aquellos casos en que la Comunidad Autónoma, al ejercer funciones estatales, no actúe en aplicación de su autogobierno²³⁸. Para BASSOLS COMA, reducir el ámbito de aplicación del 155 CE al único supuesto de ejecución estatal supone que el Presidente va a disponer de un amplio margen de manobra para tramitar una actuación rectificadora, dada su condición del Presidente del Gobierno y Jefe Superior de la Administración autonómica. Según el citado autor, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o actuaciones atentatorias al interés general también pueden tener su origen en leyes autonómicas sobre materias de competencia exclusiva de la Comunidad, así como, indirectamente, en disposiciones y actos administrativos dictados en ejecución de leyes autonómicas. En estos casos no existe realmente esa capacidad operativa del Presidente, pues éste carece de facultad de suspensión o veto de las leyes autonómicas y solamente podrá recurrir a vías de mediación y de arbitraje político. Su actuación se reduce a la de mero cauce formal de comunicación entre Estado y Comunidad Autónoma²³⁹.

Queda claro, por lo tanto, que del tenor del precepto constitucional se infiere que el responsable jurídico-político del incumplimiento o ataque a los intereses generales es la Comunidad Autónoma en tanto que persona jurídica. El Presidente aparece como un mero destinatario procedimental del requerimiento, sin poderes especiales para garantizar su satisfacción. Como afirmó en su día GARCÍA DE ENTERRÍA, «el requerimiento ha de dirigirse precisamente al Presidente de la Comunidad Autónoma, sin duda para salvar la independencia del aparato administrativo de ésta y para indicar que el objeto de la supervisión es la Comunidad Autónoma como tal, en su conjunto, en respeto de su autonomía de organización interna»²⁴⁰.

Por lo que se refiere a las relaciones de colaboración y cooperación con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, corresponde al Presidente manifestar el consentimiento de su Comunidad Autónoma y suscribir o firmar los convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades o los convenios de colaboración con las autori-

²³⁸ R. ENTRENA CUESTA, "Comentario al artículo 155", en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 2314.

²³⁹ M. BASSOLS COMA, "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", op. cit., págs. 93 y 94. También en "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, op. cit., págs. 208 y 209. No obstante, este autor admite que, efectivamente, en contra de la tesis que defiende, podría argumentarse que el Gobierno no precisa hacer uso del artículo 155 CE cuando dispone del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas y del contencioso-administrativo contra los reglamentos o actos administrativos autonómicos. Sin embargo, hipotéticamente –argumenta–, bien podría plantearse la posibilidad de que el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales o la agresión a los intereses generales no trajesen causa de una actividad aislada, sino de todo un programa legislativo, cuya impugnación individualizada resultaría difícil e ineficaz, e incluso, que el ataque a los intereses generales surgiese transcurridos los plazos de los recursos constitucionales directos por cambios de las circunstancias jurídicas o fácticas.

²⁴⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, op. cit., pág. 174.

dades del Estado que aquélla celebre, si bien los mismos vendrán determinados por las Cortes, cuando así se exija por la Constitución, el Consejo de Gobierno o la Asamblea autonómica²⁴¹.

Es decir, en relación con esta materia, al Presidente, en el ejercicio de esta dimensión representativa que estamos estudiando, corresponde la realización de actos jurídico formales (esto es, por ejemplo, la firma de los citados convenios y acuerdos de cooperación), debiendo respetar lo acordado por los órganos que tengan atribuida la facultad de dirección política en este terreno y las competencias concretas para darle aplicación. No obstante, esta matización teórica queda diluida en la realidad práctica, dadas las importantes facultades que, como tendremos ocasión de comprobar posteriormente, tiene asignadas el Presidente de la Junta en su condición de Presidente del Gobierno autonómico.

Por otra parte, hemos de hacer mención de la materialización de esta función representativa del Presidente de la Junta en el propio nivel interno autonómico, de modo que, aunque no venga explícitamente reconocido por las normas aplicables, corresponde al Presidente la representación de la Junta de Andalucía en sus relaciones con las Corporaciones Locales²⁴².

Por demás, el Presidente materializa la función representativa *ad intra* en los actos públicos o en aquellos otros organizados por otras instituciones políticas o sociales de la propia Comunidad Autónoma o estatales²⁴³.

Por último, no queremos dejar de recordar, que la actividad del Presidente autonómico también se proyecta hacia el exterior del Estado español (así, por citar los más frecuentes, son numerosos los viajes y contactos con autoridades comunitarias europeas), ámbito en el que igualmente se despliega la función representativa en la faceta de representación institucional que nos viene ocupando²⁴⁴.

²⁴¹ La competencia presidencial en orden a la firma de los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas se enuncia en el artículo 14 b) LGAND. De forma más detallada, la regulación acerca de los citados convenios y acuerdos de cooperación se contiene en los artículos 72 EAAND y 171 RPAND. En el caso del País Vasco aunque, a diferencia de los restantes ordenamientos autonómicos, ni el artículo 22 EAPV ni el 18 e) y f) LGPV contemplan este aspecto, estamos de acuerdo con E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en la observación de que se trata de una función implícita en la simbolización de la unidad y permanencia de Euskadi que incumbe a su Lehendakari y que en todo caso ha de respetarse el paralelismo del rango de los firmantes de estos acuerdos y convenios que en las previsiones de otros Estatutos y Leyes han de suscribirse por los Presidentes. Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 282.

²⁴² A diferencia de la andaluza, esta concreta faceta es reconocida en el ámbito de otras legislaciones autonómicas. Así, el artículo 7 a) in fine LGPV indica que «el Lehendakari, como supremo representante de Euskadi, ostenta la representación del País Vasco en sus relaciones con (...) los Órganos de los Territorios Históricos y Municipios que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco», con lo que la representación de las Instituciones Comunes se proyecta en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma. En la misma línea, al artículo 5 a) LGCCLM encomienda al Presidente la representación de la Junta de Comunidades en sus relaciones con las Corporaciones Locales de la Región.

²⁴³ Así se prevé expresamente por el artículo 24 i) LGNAV al extender la representación de la Comunidad Foral que le corresponde al Presidente a las relaciones mantenidas con «cualesquiera otras Entidades públicas o privadas».

²⁴⁴ Sobre esta materia, véase, a título de ejemplo, C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional", en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, op. cit., págs. 1573 a 1619. También, en esta ocasión, haciendo referencia a la actividad internacional de la Xunta de Galicia, especialmente fomentada por Fraga Iribarne, véase la ilustrativa exposición que se contiene en J. VILAS NOGUEIRA, "Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Galicia", en la obra de J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, op. cit., págs. 169 a 171.

4.1.2 Convocatoria de elecciones al Parlamento Autonómico y disolución anticipada del Parlamento Autonómico

Las convocatorias de las elecciones y de las Asambleas electas son actos reglados y debidos, sustraídos de la voluntad presidencial, excepto en el extremo de la determinación de las fechas dentro de los límites marcados, señalados expresamente en el propio precepto que alude a esta facultad. En efecto, la Ley de Gobierno andaluza, a los efectos de convocatoria de elecciones al Parlamento autonómico, apunta al plazo comprendido entre los treinta y los sesenta días desde la expiración del mandato parlamentario (artículo 14 c) LGAND). En consecuencia, resulta difícil imaginarse su empleo con fines políticos o de oportunidad, lo que avala su integración dentro del grupo de atribuciones que se asignan al Presidente autonómico como representante de supremo de la Comunidad Autónoma. No obstante ello, hay que admitir con EMBID IRUJO que precisamente supuestos como este concreto de la convocatoria de las elecciones evidencian los problemas de la atribución a una misma persona de la cualidad de Jefe de Gobierno y de representante de la Comunidad, así como la especial posición que ocupa el Presidente en la misma²⁴⁵.

Junto a la convocatoria de las elecciones y la Asamblea electa se reconoce al Presidente la facultad de disolución anticipada del Parlamento autonómico, previa deliberación del Consejo de Gobierno, tal y como se explicita en el artículo 14. d) LGAND que, a su vez, remite al artículo 55 de la misma. Por obvio que resulte, ha de puntualizarse que el referido supuesto de disolución es figura distinta tanto de la disolución automática que acaece al finalizar el mandato de los cuatro años de la legislatura, como de aquella otra disolución técnica que, en el marco de otros ordenamientos, se desencadena con motivo del transcurso de los dos meses desde la primera votación de investidura sin que ninguno de los candidatos a la Presidencia haya logrado obtener la confianza de la Cámara autonómica. Las diferencias entre ellas son igualmente claras: mientras que la disolución anticipada es discrecional, exige la previa deliberación del Gobierno, sus efectos son constitutivos y se ejercita por el Presidente en plenitud de sus funciones, las otras dos son actos debidos del Presidente, siendo decretada la disolución técnica, en la mayoría de los ordenamientos, por el Presidente en funciones²⁴⁶.

Por los términos en que se reconoce esta facultad en el artículo 55 LGAND («El Presidente de la Junta de Andalucía (...) podrá disolver el Parlamento»), así como por la inserción de esta facultad entre aquéllas que se asignan al Presidente en su condición de «supremo representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía» en el apartado d) del artículo 14 de la misma Ley de Gobierno andaluza, no cabe duda de que el Legislador andaluz ha querido, como en su día hiciese el vasco, asignar esta facultad al Presidente no

²⁴⁵ A. EMBID IRUJO, “El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón” en la obra colectiva dirigida por el mismo autor, *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, op. cit., pág. 97.

²⁴⁶ Adoptamos las notas diferenciales expuestas por E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en relación con el ordenamiento vasco. Véase en su obra *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 298 y 299.

en su condición de Jefe del Gobierno sino en la de Presidente del conjunto institucional. Sin embargo, está claro que el ejercicio de esta facultad por parte del Presidente obedece a criterios de oportunidad política, por lo que consideramos que la misma ha de ser incluida entre las atribuciones correspondientes a la faceta de Jefe del Gobierno autonómico, motivo por el que emplazamos el estudio más exhaustivo de la misma a la parte de este trabajo en que se analizan las atribuciones derivadas de la función de gobierno del Presidente. Por su parte, aun cuando le parece desacertada, RUIZ-RICO RUIZ trata de justificar la ubicación sistemática por la que opta el Legislador andaluz aludiendo a la importación a la esfera andaluza del modelo constitucional, en el que el Jefe del Estado desempeña una función representativa, de modo que, de modo similar al reconocimiento al mismo en el artículo 62 b) CE de una potestad simbólica para disolver las Cortes Generales y convocar elecciones, se le atribuye también al Presidente andaluz una competencia de carácter formal (firmar el Decreto de disolución y convocatoria electoral), cuyo contenido político y real se plasma en el procedimiento del artículo 55 LGAND²⁴⁷.

5. LA REPRESENTACIÓN ORDINARIA DEL ESTADO

En relación con la función de representación ordinaria del Estado, que viene reconocida en los artículos 35.1 EAAND y 3 LGAND, aun cuando es aceptada de forma generalizada su menor relevancia, de nuevo nos encontramos con la dificultad que entraña la precisión e interpretación de la misma. Y es que esta función ha venido acompañada por la controversia desde el propio proceso constituyente, ya que, si se entendía, de forma similar a la concepción dualista del Alcalde, que el Presidente de la Comunidad Autónoma reunía la doble naturaleza de órgano autonómico y órgano estatal, se corría el peligro de que esta función se convirtiese en una forma de que el poder central interfiriese en la Comunidad Autónoma. Es por ello que consideramos con RUIZ-RICO RUIZ que la labor de delimitación interpretativa se presenta necesaria e ineludible si queremos evitar la merma del principio de autonomía de la mano de la analogía con la tradición que otorgaba a los Presidentes de las Corporaciones Municipales la doble condición de representantes del poder central y local²⁴⁸.

A partir del tenor del precepto constitucional (artículo 152 CE), estimamos que para poder realizar nuestro cometido de delimitación es conveniente esclarecer tres cuestiones: tendremos que acotar cuál es el alcance de la «representación ordinaria» que se atribuye al Presidente, la interpretación del concepto «Estado» en tanto que sujeto representado y perfilar los contornos de la función con respecto a la que corresponde a la figura del Delegado de Gobierno.

²⁴⁷ G. RUIZ-RICO RUIZ, en *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 101.

²⁴⁸ G. RUIZ-RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y la española)*, op. cit., pág. 557.

Respecto a la determinación del sujeto representado, caben dos interpretaciones posibles, que no son otras que las dos acepciones del término Estado a que apunta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1982, de 28 de julio: «Es obvio (...) que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así artículos 1º, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo a las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario, (así en los artículos 3º.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos» (fundamento jurídico 5). Bien puede entenderse el concepto «Estado» en el sentido de Estado-ordenamiento o Estado-comunidad, designándose, por lo tanto, a «la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española» (expresión empleada por la citada STC 32/1981, en su fundamento jurídico 5); o bien, concebir el término como Estado-aparato o Estado-persona, esto es, el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos²⁴⁹. Es mayoritaria la postura que, adhiriéndose a las conclusiones en su día sentadas por ALBERTÍ²⁵⁰, interpreta que en el ámbito de la función de representante ordinario del Estado, el Presidente regional actúa como representante de la comunidad política nacional, o, lo que es lo mismo, de la unidad del ordenamiento estatal entendido como un todo²⁵¹. Uno de los argumentos que con más peso justifican esta conclusión es la constatación de que nuestra Constitución configura al Estado y a las Comunidades Autónomas como centros de poder independientes dotados de capacidad para fijar libremente sus respectivas orientaciones políticas²⁵².

²⁴⁹ Una exposición de los distintos sentidos del término «Estado» acuñados por el Tribunal Constitucional, puede encontrarse en M. ARAGÓN REYES, «Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional», en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTECIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, *op. cit.*, págs. 478 a 481. Aun cuando esta doble acepción ha sido asumida en el seno de la doctrina sin apenas controversia, no falta quien llega a vislumbrar hasta tres concepciones distintas del término «Estado» en el texto constitucional. Así, A. GALLEGU ANABITARTE, entiende que en realidad hay tres conceptos de Estado en la Constitución, a saber: Estado como pueblo, territorio, organización de la Nación española en su realidad histórica y presente; Estado como organización de todos los poderes públicos y Estado como organización de los poderes públicos nacionales. Véase A. GALLEGU ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 41.

²⁵⁰ Véase E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 274.

²⁵¹ En concreta referencia al Presidente andaluz, véase G. CÁMARA VILLAR, «El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *op. cit.*, pág. 138. En términos generales, se adhieren a las conclusiones de ALBERTÍ: M. BASSOLS COMA, «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», *op. cit.*, págs. 94 y 95; B. PENDÁS GARCÍA, «Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *op. cit.*, págs. 127 y 128 y G. RUIZ-RICO RUIZ, G., «La forma de gobierno autonómica en España», en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, págs. 557 y 558. Asimismo, en estudios de la figura presidencial en el marco de determinados ordenamientos autonómicos, se inscriben en la misma línea de pensamiento A. BAR CENDÓN, «Comentario al artículo 21», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, *op. cit.*, pág. 231 y C. VIVER PI-SUNYER, «La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en I. MOLAS (ed.), *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, *op. cit.*, págs. 85 a 90, así como también, del mismo autor, en «El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)», en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 351.

²⁵² Por todos es sabido que la capacidad de autogobierno que se reconoce a las Comunidades Autónomas supone el reconocimiento de su autonomía legislativa y la capacidad de desarrollar políticas propias o, lo que es lo mismo, fijar libremente los objetivos de la propia Comunidad.

En efecto, «las Comunidades Autónomas *son*, pues, el Estado. Por ello, es congruente que el máximo representante del Estado en cada Comunidad Autónoma sea el Presidente de la misma. De haberse regulado la cuestión de otra manera, se habría creado una dualidad de representaciones y de autoridades que habría llevado forzosamente a la confrontación y habría producido la consecuencia jurídica de definir dos órdenes jurídico-políticos separados: el del Estado y el de la Comunidad Autónoma»²⁵³. En justa lógica con todo ello, frente al Presidente autonómico, el Delegado de Gobierno encarna la representación del aparato estatal, encargándose de la dirección de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma y de su coordinación con la Administración autonómica y representando a los órganos centrales del Estado en aquella (artículo 154 CE)²⁵⁴.

Por otra parte, y con ello entramos a dilucidar otro de los tres interrogantes que se nos planteaban, la expresión «representación ordinaria» nos enfrenta a nuevas cuestiones. Tan vaga e imprecisa expresión conduce a BASSOLS a preguntarse «¿en qué medida precisa un Estado estar representado en su propio territorio y ante un ente derivado del mismo y en el seno de una Comunidad que, a su vez, forma parte de la comunidad nacional, según se desprende del artículo 2º de la Constitución?»²⁵⁵. En cambio, SOLÉ TURA más que plantearse interrogantes, trata de darles respuesta y explica que la aplicación del calificativo “ordinaria” simplemente obedece a una motivación estrictamente política, la de la «pretensión de no crear conflictos políticos y protocolarios entre la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma y las máximas autoridades de otras instituciones del Estado –las Fuerzas Armadas, por ejemplo– que se organizan en ámbitos territoriales que pueden coincidir con los de las Comunidades Autónomas»²⁵⁶.

Al margen de estas disquisiciones, la disyuntiva fundamental ante la que esta fórmula nos sitúa es si ha de entenderse como opuesta a una representación extraordinaria o como contrapuesta a una representación suprema. Para responder, se nos hace preciso acudir a la Ley y analizar las atribuciones que se encomiendan al Presidente de la Junta en el ámbito de esta función. Dicho examen nos apunta que, principalmente, corresponde al Presidente la promulgación, en nombre del Rey, de las leyes de la Comunidad Autónoma y ordenar que se publiquen (artículos 31.2 EAAND y 15 a) LGAND), así como ordenar

²⁵³ J. SOLÉ TURA, “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 304 y 305.

²⁵⁴ Véase también los artículos 22 a 28 de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

²⁵⁵ M. BASSOLS COMA, “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónoma: Presidencia y Consejo de Gobierno”, *op. cit.*, pág. 95, así como en su artículo “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, *op. cit.*, pág. 210.

²⁵⁶ Véase J. SOLÉ TURA, “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 305. De hecho, podemos constatar que se han suscitado algunas cuestiones protocolarias en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las autoridades del Estado persona, en particular las que forman parte de la Administración periférica. Véase algunos de estos problemas en la STC 38/1982, de 22 de junio, en resolución del conflicto positivo de competencia promovido por el Presidente del Gobierno frente a la Generalitat de Cataluña.

que se publique en el Diario Oficial de la Comunidad el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia (artículos 47 EAAND y 15 b) LGAND)²⁵⁷.

Por lo tanto, a primera vista, constatamos que al Presidente le corresponden atribuciones de elevado contenido simbólico y escaso poder político en las que vienen a confluír los principios de autonomía y de unidad. Se trata de intervenciones de carácter verificador, de carácter debido, en las que no dispone de margen de discrecionalidad, es decir, en esta faceta funcional corresponde al Presidente dar fe y publicidad, a través de actos debidos, de la realización por parte de otros órganos de actos que se integran en el ordenamiento jurídico estatal. En consecuencia, parece que el Presidente de la Junta ostenta, en cierta manera, la misma función que el Jefe del Estado, quien simboliza la unidad y permanencia del Estado²⁵⁸. Ahora bien, mientras que la representación real es suprema y se refiere al Estado-comunidad en su conjunto, y tanto en su vertiente exterior como en la interior, la del Presidente de la Comunidad Autónoma andaluza es ordinaria y referida a su propia Comunidad, en su faceta interior. Por tanto, la representación ordinaria del mismo habría que entenderse como contrapuesta a la suprema atribuida al Rey, y no como contrapuesta a cualquier otra de carácter excepcional, como las que se arbitran en los casos de declaración de los estados de alarma o sitio, según dispone la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio²⁵⁹. En virtud del artículo 5 de esta Ley, se faculta al Presidente de la Comunidad Autónoma para solicitar del Gobierno la declaración del Estado de alarma y, conforme al artículo 7, puede

²⁵⁷ Es de destacar el hecho de que ni la Constitución, ni el Estatuto, ni la Ley de Gobierno, han concretado en atribuciones específicas esta función representativa, a excepción de las dos arriba citadas, con lo que la normativa andaluza, igual que las restantes, siguió en este concreto aspecto la pauta marcada por la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en su artículo 61. No así la primera de todas ellas, la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco, que en su artículo 7 b) establece que la promulgación de las leyes del Parlamento y la orden de su publicación (en el Boletín Oficial del País Vasco) corresponden al Lehendakari en tanto que supremo representante de Euskadi. Por otro lado, algunos ordenamientos territoriales también incluyen en este grupo todas aquellas atribuciones del Presidente tendentes a mejorar la coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica en colaboración con el Delegado de Gobierno. En tales términos se pronuncian los artículos 16 d) LGAST, 25 LGGAL y 8 c) LGMA, mientras que el 16 b) LGLR, de forma lacónica, habla de «mantener relaciones con el Gobierno del Estado». Junto a ellos estimamos que debe de incluirse el artículo 6.4 LGC y L que alude a «mantener las debidas relaciones con las demás Administraciones e Instituciones públicas». Finalmente, las Leyes del Gobierno de Cantabria y La Rioja asignan una atribución más al Presidente dentro de esta dimensión funcional, la de «facilitar y recibir las informaciones precisas para el ejercicio de sus funciones» (artículos 10 c) LGCANT y 16 c) LGLR).

²⁵⁸ Como ya se ha señalado más arriba según el Tribunal Constitucional, precisamente ello es lo que justifica que el nombramiento del Presidente deba ser efectuado por el Rey, «con lo que se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma Fundamental define al Rey como símbolo». STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 5. Véase también *supra*, el epígrafe dedicado al nombramiento regio del Presidente de la Comunidad Autónoma.

²⁵⁹ Así lo considera gran parte de la doctrina. Véase, por ejemplo, E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 274 y 275, G. CÁMARA VILLAR, «El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *op. cit.*, pág. 138, B. PENDÁS GARCÍA, «El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno», en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, *op. cit.*, pág. 2545 y C. VIVER PI-SUNYER, «El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5º)», en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 351. No obstante, no han faltado quienes contraponen la representación ordinaria a la representación «extraordinaria» del Estado que se establece en situaciones excepcionales al amparo de los artículos 155 y 116.4 CE. Por todos, M. ARAGÓN, «Comentario al artículo 35», en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACAHDO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, *op. cit.*, pág. 608. Desde una postura ecléctica, que incluye términos de estas dos tesis, BAR CENDÓN estima que «Si entendemos al Estado como un ordenamiento, la representación que ostenta el Presidente sólo es «ordinaria» en la medida en que «extraordinariamente» éste puede llegar a estar representado en el territorio autonómico por otra autoridad superior, que, por ejemplo, realice una visita oficial, u otro tipo de acto concreto», véase en su «Comentario al artículo 21», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, *op. cit.*, pág. 231.

erigirse, por delegación del Gobierno de la Nación, en autoridad competente, en el territorio, o parte, de la Comunidad Autónoma cuando se declare el estado de alarma. Ello no significa que en tales situaciones se considere al Presidente como orgánicamente subordinado al Gobierno y, por ende, se configure como órgano del Estado-aparato, sino que hay que hablar de la existencia de una auténtica relación interorgánica articulada como una delegación de competencias ejecutivas prevista en el artículo 150.2 CE.

5.1.1 La promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas en el Parlamento de Andalucía y la orden de su publicación

De los dos cometidos que corresponden al Presidente de la Junta en su faceta de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, no hay duda que sobresale el de promulgar «en nombre del Rey» las leyes de la Comunidad Autónoma y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de aquélla y en el del Estado²⁶⁰.

La alusión al Monarca que se contiene en esta atribución se justifica en el sentido de que, por medio de la promulgación y la publicación, las leyes autonómicas se insertan en el ordenamiento estatal, expresándose, de esta forma, la continuidad existente entre éste y el ordenamiento autonómico²⁶¹. A su vez, ello explica que promulgación y publicación de las leyes autonómicas se conciban como atribuciones que se imputan al Presidente de la Comunidad Autónoma en su condición de representante ordinario del Estado. Por todos, sirvan de ilustración las palabras de ALBERTÍ ROVIRA: «la potestad de promulgación de las leyes, en general, corresponde constitucionalmente al Rey (artículo 56.1 CE), como símbolo de la unidad y permanencia del Estado-comunidad. La promulgación de las leyes autonómicas, como acto a través del cual se certifica su nacimiento al ordenamiento jurídico y su incorporación al Derecho propio del Estado-comunidad, es pues, una facultad que corresponde al Rey, y cuyo ejercicio se atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma, en virtud de su condición de representante de dicho Estado-comunidad»²⁶².

²⁶⁰ El Estatuto de Autonomía del País Vasco es el único Estatuto donde no se especifica que la promulgación de sus leyes regionales se hace en nombre del Rey (artículo 27.5 EAPV), si bien, se afirma, ello no impide que así se entienda implícitamente. Tampoco el EAPV encuadra esta facultad bajo la rúbrica de la función de representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma, sino que no acoge pronunciamiento alguno sobre el particular. Este silencio estatutario ha sido suplido legalmente por medio del artículo 7 b) LGPV, que inscribe la promulgación entre las actuaciones del Lehendakari como supremo representante de Euskadi, conducta que ha sido seguida por las respectivas regulaciones de las Leyes de Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura. Aún más, el mismo precepto vasco extiende la exigencia de promulgación a los decretos legislativos, lo que ha merecido el rechazo de la doctrina, que sostiene que los Decretos, sean del tipo que sean, no se promulgan, sino que se expiden o se firman. Crítica que, por cierto, ha de hacerse extensiva a las prescripciones que, en este mismo sentido, incluyen las Leyes de Galicia, Madrid, Murcia y Principado de Asturias.

²⁶¹ Así se asume por gran parte de la doctrina. A título de ejemplo, véase, M. ARAGÓN, "Comentario al artículo 35", en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, op. cit., págs. 608 y 609. Por lo demás, obsérvese que con la misma idea de la inserción de la organización jurídico-política de la Comunidad en la estructura del Estado-comunidad, se explica la asignación de ordenar la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, expresándose en esta ocasión la naturaleza estatal del Poder Judicial. Para un análisis de mayor profundidad, consúltese S. MUÑOZ MACHADO, *El Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 167 y ss.

²⁶² Véase en E. AJA et al., *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 272 a 275 (la cita transcrita se encuentra en la pág. 274). En términos similares, M. BASSOLS COMA, "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", op. cit., pág. 94 y J. R. RODRIGUEZ ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 153, que sostiene que la imputación de la atribución referida opera sobre una delegación de la autoridad del Rey.

Dado que en esta parte de nuestro trabajo estamos obligados a manejar una serie de conceptos que revisten problemas técnicos y políticos, consideramos conveniente proceder a una breve delimitación conceptual en este sentido, con carácter previo al análisis específico de las atribuciones presidenciales que nos ocupan²⁶³:

En primer lugar, no debe perderse de vista que la aprobación por el Parlamento de una ley no implica directamente su eficacia, sino que la misma no se despliega hasta que no se ha producido su «solemne y fehaciente exteriorización» por medio de una serie de mecanismos legalmente previstos, tales son la promulgación, la orden de publicación, la publicación y, si la ley publicada no dispusiese otra cosa, el transcurso de la *vacatio legis*, al término de la cual las leyes entran en vigor²⁶⁴.

Por lo que a la sanción se refiere, ésta es aceptada generalizadamente como vestigio histórico y formal de la atribución del Poder Legislativo al Monarca con motivo de la vigencia del principio monárquico (progresivamente sustituido, ya se sabe, por el democrático)²⁶⁵. Sin embargo, este acuerdo no alcanza a la delimitación de su eficacia. Se entiende que la sanción consiste en el mecanismo por medio del cual el Jefe del Estado materializa su función simbólica y representativa de la unidad y la permanencia del Estado. A partir de aquí, la doctrina se escinde en dos corrientes encontradas a la hora de determinar la naturaleza jurídica tanto de la sanción como del resto de los actos productores de las leyes a los que nos venimos refiriendo²⁶⁶. Al margen de las disquisiciones sobre este extremo, sobre lo que no parece que haya duda es que la intervención del Rey en este acto se explica con base en su carácter de poder arbitral y moderador del funcionamiento de las instituciones del Estado, así como de símbolo de su unidad y permanencia²⁶⁷. Es más, partiendo de la posición del Rey, resulta indiscutible que nos encontramos ante una actuación certificante, eminentemente formal, exenta de toda capacidad de decisión o veto al contenido del texto sometido a sanción²⁶⁸. Sobre esta

²⁶³ La importancia que reviste esta tarea de delimitación de conceptos es advertida por J. A. SANTAMARÍA, "Comentario al artículo 91" en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., págs. 1294 y 1295.

²⁶⁴ Hacemos uso de las expresiones empleadas por C. VIVER PI-SUNYER en "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, octubre-diciembre 1981, pág. 125.

²⁶⁵ El hecho de que la Constitución haya mantenido este concepto responde al deseo de rendir «un tributo historicista y ya puramente simbólico, como no es excepcional que ocurra con otros elementos de la institución monárquica en su inserción en una estructura democrática», E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, 9ª edición, pág. 114. La cualidad de «residuo histórico» que presenta la institución de la sanción es aceptada de forma generalizada por la doctrina, véase, a título de ejemplo, M. ARAGÓN REYES, "La Monarquía parlamentaria", en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, op. cit., pág. 464 y A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, op. cit., pág. 386.

²⁶⁶ VIVER PI-SUNYER relativiza la importancia de la polémica surgida en torno a este asunto en la medida en que una y otra postura a que nos vamos a referir coinciden en lo esencial: si no se han realizado los actos de producción, las leyes no pueden producir ningún tipo de efecto. Véase "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", op. cit., pág. 127.

²⁶⁷ F. ASTARLOA y J. M. LAFUENTE, "Artículo 62. Atribuciones del Rey", en la obra colectiva dirigida por O. ALZAGA *Comentarios a las Leyes Políticas*, op. cit., tomo V, pág. 250.

²⁶⁸ Véase M. ARAGÓN REYES, "La Monarquía Parlamentaria", en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, op. cit., págs. 460 a 469 y A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, op. cit., págs. 386 y 387.

caracterización, asumida de forma prácticamente unánime por la doctrina, no sólo se acepta su supresión en el marco de la legislación autonómica, sino que dicha ausencia es tenida incluso como un «elemento clarificador». Así, el silencio de los Estatutos de Autonomía en materia de sanción de las leyes, a juicio de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, da a «entender, en consecuencia, que en estos casos no hay sanción y que los efectos de ésta se suplen por la promulgación misma, como ocurre en los sistemas no monárquicos»²⁶⁹.

La promulgación consiste en una fórmula como encabezamiento, o como encabezamiento y cierre de la Ley, que se añade al texto de ésta y en la que el Jefe del Estado constata y declara solemnemente la existencia de la misma, o bien dirige a los ciudadanos y autoridades una orden o mandato de ejecución y acatamiento de la misma, o ambas cosas, lo que revela los antecedentes históricos de este instituto²⁷⁰. Concretamente, en nuestro ordenamiento «consiste hoy, pura y simplemente, en la proclamación formal de la Ley como tal Ley y en el consiguiente mandato, dirigido genéricamente a las autoridades y ciudadanos en orden a su cumplimiento y observancia»²⁷¹.

Obviamente, estas figuras no poseen el mismo significado, en el marco autonómico. La Constitución no contiene referencia alguna a actos posteriores al de aprobación de las leyes autonómicas, ni en las disposiciones del Estatuto de Autonomía se incluye alusión alguna a la sanción. A pesar de que esta supresión ha sido bien vista por la doctrina, como ya hemos señalado²⁷², no ha faltado quien, como SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, en lógica coherencia con una visión jurídico simbólica de la sanción, se muestre favorable a la extensión de la sanción regia a las leyes autonómicas. Este autor argumenta que si ley autonómica y estatal son iguales en sus ámbitos competenciales, no se entiende la ausencia de la intervención del Monarca. Con ello, se ha impedido la operación integradora que corresponde al Jefe del Estado y el reforzamiento de la incorporación de la legislación autonómica al ordenamiento general estatal que la misma supone. Sanción y promulgación son figuras distintas –concluye– y no se colma la deficiencia apuntada mediante la asignación en el Estatuto de Autonomía de la promulgación de la ley al Presidente de la Comunidad Autónoma, aunque actúe «en nombre del Rey»²⁷³.

²⁶⁹ Véase en *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, *op. cit.*, págs. 114 y 115.

²⁷⁰ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 562, donde, además, el autor hace mención de los diversos significados con que se identifica este instituto. Además de esto, los significados en la evolución de la historia constitucional española y una delimitación negativa de este concepto son expuestos por el mismo autor en “Comentario al artículo 91”, en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, págs. 1299 a 1308. Para un estudio más detallado nos remitimos al realizado por J. RODRÍGUEZ-ZAPATA en *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, págs. 131 a 153.

²⁷¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, *op. cit.*, pág. 115.

²⁷² Por todos, C. VIVER PI-SUNYER, “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”, *op. cit.*, pág. 945.

²⁷³ J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y la promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 114 y 115. En su tesis, el autor no obvia el problema del refrendo de la sanción, que, de acuerdo con el texto constitucional, habría de corresponder al Presidente del Gobierno, tratándose éste de un refrendo meramente certificadorio o de autenticidad. No obstante ello, no deja de reconocer la conveniencia de ampliar el ámbito de legitimación para refrendar, de forma que, si el Rey sancionase las leyes autonómicas, se permitiese el refrendo apuntado por el Presidente de la Comunidad Autónoma o de su Asamblea legislativa.

En efecto, lo que se prevé en el ordenamiento andaluz, así como en los restantes, es la promulgación de las leyes autonómicas por el Presidente de la Comunidad Autónoma, lo que, en principio, supone la exclusión del Rey, si bien, la tradición histórica que reserva al Monarca la titularidad de este acto se ha mantenido simbólicamente por medio de la alusión a que la promulgación se realiza por el Presidente de la Comunidad «en nombre del Rey»²⁷⁴. Se atribuye a la promulgación una función certificante de la regularidad del procedimiento legislativo, al tiempo que implica una declaración de voluntad de promulgar, una orden de publicar y una cláusula ejecutiva²⁷⁵. En tanto que acto mediante el que se certifica el surgimiento de las leyes autonómicas y su incorporación al ordenamiento jurídico autonómico, resulta evidente que nos encontramos ante un acto debido y verificador en el que no cabe la discrecionalidad del Presidente de la Junta. Es decir, la promulgación en el ámbito autonómico se configura con el mismo carácter reglado e imparcial con que es concebida en el nivel estatal, sin que tampoco se prevea manifestación alguna de veto presidencial (absoluto o devolutivo) o poder de control sobre la legalidad formal o material de la norma promulgada²⁷⁶.

La fórmula promulgatoria de las leyes autonómicas se asemeja a la empleada por las Cortes Generales en la promulgación de las leyes estatales, lo que permite afirmar que también en las fórmulas de promulgación de las leyes autonómicas «se deja sentir el efecto de homogeneidad de la Constitución»²⁷⁷.

La orden de publicar que implica la promulgación se trata de un acto diferente de la orden de inserción de la ley en los diarios oficiales. Aquella orden la da el Presidente al incluir su firma en la fórmula promulgatoria, mientras que la de inserción («insértese»), es un acto administrativo por medio del que se materializa esa orden de publicación que da el Presidente²⁷⁸. Por su parte, el artículo 13.6 Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio,

²⁷⁴ Sobre este extremo VIVER PI-SUNYER sostiene que dicha alusión al Rey no era necesaria en el ámbito autonómico, ya que, argumenta, el Presidente representa no solamente la unidad del ordenamiento autonómico, sino también la del ordenamiento constitucional que el Rey representa en el nivel estatal, véase en “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”, *op. cit.*, págs. 947 y 948.

²⁷⁵ Véase J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, pág. 151. No opina lo mismo C. VIVER para quien la promulgación ha perdido su contenido «publicador», «ejecutivo» y «sancionador», pasando a ser hoy día «un simple “acto autenticador” que da fe de la aprobación de una ley por parte del Parlamento y certifica su texto», circunstancia ésta que a su parecer la convierten en un instrumento «perfectamente inútil», véase C. VIVER PI-SUNYER, “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”, *op. cit.*, págs. 946 y 947.

²⁷⁶ Véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR, “Comentario al artículo 91”, en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, págs. 1307 y 1308; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, pág. 151 y C. VIVER PI-SUNYER, “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”, *op. cit.*, págs. 949 y 950.

²⁷⁷ J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, pág. 152. Asimismo este autor también afirma que la mayor parte de las Comunidades Autónomas han adoptado una fórmula de promulgación semejante a la que rige en Cataluña, al tiempo que apunta las variantes que en relación con el modelo catalán existen. Sobre las críticas vertidas en relación con el carácter arcaico de las fórmulas promulgatorias véase, por todos, C. VIVER PI-SUNYER, quien se manifiesta contrario al hecho de que en lugar de limitarse a una simple certificación, de modo similar a lo que es propio de algunas legislaciones regionales italianas, la fórmula empleada en el marco autonómico sigue presentando un carácter eminentemente sacramental y arcaico conforme al cual contiene cláusulas de proclamación pública, fórmulas ejecutorias y mandatos en orden a su cumplimiento. Véase C. VIVER PI-SUNYER, “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”, *op. cit.*, pág. 949. Por último, un exhaustivo análisis de esta cuestión desde el punto de vista de la técnica legislativa es ofrecido por este mismo autor en “La promulgación y la fecha de las leyes”, en la obra de GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las Leyes*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986, págs. 99 y 101, donde se denuncia la incorrección de la fórmula literal de la cláusula de promulgación vigente en Cataluña y se inserta la propuesta de la que, a juicio de los autores, debe sustituirla.

²⁷⁸ Para más detalle sobre esta distinción, consúltese J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, págs. 154 a 156 y la bibliografía allí citada.

de Ordenación del «Boletín Oficial del Estado», prescribe que la inserción de las leyes autonómicas corre a cargo de los Presidentes o autoridades de las Comunidades Autónomas.

El plazo en que ha de llevarse a cabo la promulgación de las leyes es de quince días, contados a partir de su aprobación, plazo concedido por el Estatuto al Presidente para que ordene la publicación las leyes (artículo 31.2 EAAND)²⁷⁹.

La publicación se configura como el instrumento mediante el que se realiza el principio de seguridad del Derecho que consagra el artículo 9.3 del texto constitucional. Consiste en el acto por el que se da a conocer oficialmente la existencia y contenido de las leyes a través de su inserción en el diario oficial correspondiente, lo que posee relevancia jurídica en el sentido de que se hace depender de ella el comienzo de la aplicabilidad de la ley y su eficacia en tanto que norma obligatoria. En el caso de las leyes autonómicas andaluzas se dispone su publicación oficial en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial del Estado²⁸⁰. Sin embargo, ambas publicaciones no despliegan los mismos efectos, ya que la fecha de entrada en vigor de una ley andaluza tiene como punto de referencia la de publicación de la misma en el diario autonómico, que es la que se tiene en cuenta a efectos de cómputo del plazo de *vacatio legis* (tal y como se dispone en el artículo 31.2 EANAD)²⁸¹. Este plazo, conforme ordena el artículo 2.1 del Código Civil, es de veinte días contados desde esta publicación.

La inserción en el Boletín Oficial del Estado carece de valor constitutivo, no produce efectos jurídicos y persigue, simplemente, su mejor conocimiento por los ciudadanos y autoridades, tanto del Estado como de las demás Comunidades Autónomas, lo que se reputa fundamental para que pueda producirse el efecto *iura novit curia*.

6. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Bajo este epígrafe, nos situamos ante la faceta más genuina y significativa de las instituciones que asumen el poder ejecutivo: la función de gobierno o de dirección política.

La función de dirección del Gobierno es la primera enumerada en el artículo 152.1 CE, lo que bien se puede interpretar como un indicio de su relevancia en el conjunto de las funciones del Presidente. De hecho, este aspecto resulta ser el primero desde un punto

²⁷⁹ De nuevo la disposición estatutaria adopta el mismo criterio que rige en la esfera estatal, en concreto el establecido en el artículo 91 CE en relación con la sanción.

²⁸⁰ Esta doble publicación no sólo se produce en relación con las leyes andaluzas sino con las de las restantes Comunidades Autónomas, excepto las del País Vasco. El Boletín Oficial del Estado no publica las Leyes del Parlamento Vasco que, previa promulgación por el Lehendakari, le son remitidas, ya que en su fórmula de promulgación no se incluye la invocación del Rey.

²⁸¹ Sobre los efectos de ambas publicaciones, véase, en este sentido, la STC 179/1989, de 2 de noviembre, que, sin embargo, no se pronuncia sobre «los efectos que pueda producir la publicación, además, en el Boletín Oficial del Estado» (FJ 3). Por su parte RODRÍGUEZ-ZAPATA califica a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma como «publicación formal y necesaria» y a la publicación en el Boletín Oficial del Estado como «segunda publicación (...) pero no necesaria», véase en *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, pág. 158.

de vista lógico y cronológico, pues no hay duda de que si el Presidente es representante supremo de la Comunidad y representante ordinario del Estado en ella, es porque previamente ha obtenido la condición de Presidente del Gobierno autonómico, ha sido investido y nombrado por el Rey a tales efectos. Esta primacía también se confirma a partir de la comparación de la extensión cuantitativa y cualitativa de los preceptos que la Ley del Gobierno y la Administración dedica a las competencias del Presidente derivadas de su condición de Jefe del Gobierno (artículos 16 y 17 LGAND) con aquellos otros referidos a las atribuciones afectas a su faceta representativa (artículos 14 y 15 LGAND).

El citado artículo 152 CE se limita a indicar que al Presidente de la Comunidad Autónoma corresponde «la dirección del Consejo de Gobierno». Ello dejaba abierto al Estatuto de Autonomía una vía importante para configurar un modelo algo más equilibrado que el estatal por lo que se refería al reparto del poder ejecutivo entre el órgano unipersonal y el colegiado, mas esta oportunidad no se aprovechó. El Estatuto de Autonomía andaluz, así como la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía, en la redacción de su artículo 35.1 se inspiró en el artículo 98.2 CE, que atribuye al Presidente del Gobierno, además de la dirección, la facultad de coordinación de los demás miembros del colegio²⁸². Ello permite establecer un paralelismo entre las figuras del Presidente del Gobierno de la Nación y el de la Comunidad Autónoma y afirmar la relevancia de ambas figuras en sus respectivos ámbitos institucionales, lo que se inscribe en la tendencia generalizada que se detecta en los sistemas parlamentarios de primacía del Gobierno y, en su seno, del Presidente. En relación con ello SOLÉ TURA sostiene que «el funcionamiento real de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en las Comunidades Autónomas, la estructura y las funciones del Ejecutivo, las atribuciones del Presidente y la forma de designación de éste obligan a matizar el concepto de “régimen parlamentario” en relación con las Comunidades Autónomas y a recurrir a otras nociones como la de “régimen de primer ministro” o de “régimen semipresidencial”²⁸³. Así, podemos citar, a título de ejemplo, CÁMARA VILLAR, en referencia concreta a la Comunidad Autónoma andaluza, estima que «pese a funcionar el subsistema político andaluz sobre

²⁸² Tan sólo un reducido grupo de Estatutos, integrado por los de Principado de Asturias, Madrid y Navarra, procede a una recepción prácticamente literal del modelo del artículo 152.1 CE y se limita a enunciar la facultad de dirigir el Consejo de Gobierno y omite la referencia a la facultad de coordinación (artículos 33.2 EAAST, 17.1 EAMA y 30.2 LORAFNA), si bien en el caso del Principado de Asturias el Estatuto sí que prevé la facultad del Presidente de coordinar la Administración de la Comunidad Autónoma. En los tres, no obstante, la función de coordinación del Gobierno debe entenderse implícita en la función más amplia de dirección. De hecho, esta función coordinadora silenciada si viene prevista en el nivel legal. Así, el artículo 2 LGMA dispone que el Presidente de la Comunidad de Madrid «preside, coordina y dirige la acción del Consejo de Gobierno y la de la Administración autonómica», y además se contienen manifestaciones concretas de dicha función, como la competencia de asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías en las respectivas Leyes del Gobierno (artículo 17 f) LGAST, 9 e) LGMA y 24 a) LGNAV). En relación con esto, MÓRILLO-VELARDE critica la referencia de modo separado a la coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma como función del Presidente, tal y como se da en el artículo 35.1 EAAND. Para el autor esta escisión no se explica, ya que, al margen de su sustantividad como órgano político, el Consejo de Gobierno se erige como el supremo órgano rector de la Administración. «Por lo tanto, -concluye-, si el Presidente coordina la acción del Consejo de Gobierno, lo que no puede ser otra cosa que coordinar la acción de sus miembros y éstos son la cabeza de cada ramo de la Administración autonómica, es evidente que también está coordinando a esta última». Véase J. I. MORILLO-VELARDE, “El Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta (arts. 34 a 46)”, en la obra colectiva A. PÉREZ MORENO *et al.*, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, *op. cit.*, págs. 184 y 185.

²⁸³ Véase “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 296.

un esquema formalmente parlamentario, se produce en él una fuerte tendencia presidencialista que se ve reforzada por la presencia de las funciones propias de la presidencia del conjunto institucional autonómico y por el hecho de que la elección del Presidente sea directa en la práctica por la intermediación de diversos y bien conocidos factores políticos»²⁸⁴.

Junto a las facultades de dirección y coordinación, el Estatuto (artículo 35.1 EAAND) también alude a la de formación del órgano colegiado, haciendo concreta mención de la facultad de nombrar y separar a los miembros del Gobierno.

Por su parte, la Ley de Gobierno también configura al Presidente como un órgano de gobierno, pero también como órgano de Administración, a cuyo efecto le reserva un ámbito material concreto: el organizativo de nivel superior. Con base en ello, a él corresponde todo lo relacionado con la actividad y funcionamiento del Consejo de Gobierno, el diseño departamental, las relaciones interdepartamentales, las relaciones con la Asamblea y las formales de emisión normativa.

A pesar de la concisión del precepto constitucional (artículo 152.1 CE), que, de forma esquemática, atribuye el ejercicio de la función ejecutiva a un Consejo de Gobierno, cuya dirección corresponde al Presidente, no ha de olvidarse que en la función ejecutivo-gubernamental participan dos órganos diferenciados, aunque de manera desigual: el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno, presidido por aquél²⁸⁵. Ello significa que el Presidente, no solamente participa en dicha función en virtud de su condición de presidente del órgano colegiado mencionado, dirigiéndolo y coordinándolo, sino que también lo hace como órgano diferenciado de éste, con motivo de lo cual «ostenta *per se* poderes propios atribuidos a él directa y exclusivamente»²⁸⁶. Ahora bien, aunque de la citada previsión constitucional parece inferirse la referida duplicidad en relación con el ejercicio de la función de gobierno en el nivel autonómico, no puede obviarse que «la Constitución parece remitir la configuración del respectivo modelo a los Estatutos y, en última instancia a la real composición de las fuerzas políticas representadas, que son las que, definitivamente, más allá de los textos formales, diseñarán el sistema operativo»²⁸⁷.

En definitiva, la diferencia entre el Presidente y el Gobierno va más allá de la que separa al coordinador de los miembros del colegio que él dirige, presentándose la función directiva de que aquél es titular como un elemento cualitativo de indubitada trascendencia.

²⁸⁴ Véase G. CÁMARA VILLAR, "El Gobierno y la Administración", en F. BALAGUER CALLEJÓN *et al.*, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 130.

²⁸⁵ Así, C. VIVER PI-SUNYER, según el grado de participación de los órganos estatutarios en la producción de la dirección política distingue diversos modelos de Gobierno autonómico, véase en su artículo "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 322 a 328. Véase *infra* los apuntes que sobre la clasificación de este autor recogemos.

²⁸⁶ Véase E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 276 y 277.

²⁸⁷ M. BASSOLS COMA, "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", *op. cit.*, pág. 96.

6.1 Algunas nociones sobre la actividad de dirección política

La capacidad de autogobierno que se reconoce a las Comunidades Autónomas en general supone el reconocimiento de su autonomía legislativa y la capacidad de desarrollar políticas propias o, lo que es lo mismo, fijar libremente los objetivos de la propia Comunidad²⁸⁸. Sobre dicha base, gran parte de los Estatutos de Autonomía proceden a definir a sus órganos ejecutivos como «órganos de gobierno» con facultades para la dirección de la política, reconociéndoles con este objeto atribuciones concretas para «fijar las directrices de la acción de gobierno». En resumen, «los ordenamientos autonómicos, afirma en este sentido VIVER PI-SUNYER, atribuyen a los Gobiernos facultades para determinar los objetivos unitarios de la política de la Comunidad y para predisponer los medios y señalar las “estrategias” para alcanzarlos»²⁸⁹. En concreto, tal y como expone el propio VIVER, los órganos que integran el Poder Ejecutivo llevan a cabo diferentes tipos de actos²⁹⁰:

- Actos estrictamente de fijación política, mediante los que se fijan los objetivos de la acción del Gobierno, las prioridades entre ellos y las estrategias para alcanzarlos. Entre ellos, a su vez, se puede distinguir los que son exclusivamente políticos (por ejemplo, las declaraciones programáticas en los medios de comunicación social) o los que pueden producir ciertos efectos jurídicos (así, el programa de gobierno aprobado por el Parlamento).
- Actos de contenido no normativo que concretan las directrices políticas, dándoles una primera aplicación y que, igual que en la categoría anterior, pueden ser puramente políticos (las negociaciones que se pueden entablar en distintos ámbitos) o jurídicos (la elaboración del proyecto de los presupuestos).
- Actos normativos en ejercicio, básicamente, de la potestad reglamentaria.
- Actos jurídicos de contenido no normativo de aplicación de las normas a los casos concretos (resoluciones, contratos, etc.).
- Actos materiales no jurídicos de aplicación de las normas.

La tipología que aquí se acaba de exponer es aceptada por la doctrina pacíficamente, pero hasta aquí es hasta donde llega el consenso pues, como tendremos ocasión de comprobar, las discrepancias surgen a la hora de encuadrar estas diversas categorías en las funciones estatales.

²⁸⁸ De hecho, esta posibilidad de las Comunidades Autónomas para, en ejercicio de su autonomía, orientar su acción de gobierno en función de unas políticas propias sobre las materias que les están expresamente atribuidas, ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional en numerosas ocasiones. Sirvan como ejemplo las conocidas SSTC 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio, 35/1982, de 14 de junio, 76/1983, de 5 de agosto y 37/1987, de 26 de marzo. Véase también, M. ARAGÓN REYES, “Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTECIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, *op. cit.*, especialmente las págs. 477 y 478 y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, *op. cit.*, págs. 173 a 180, donde se incluye un recorrido por la primera jurisprudencia del Alto Tribunal en materia de autonomía.

²⁸⁹ Véase, C. VIVER PI-SUNYER, “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 313.

²⁹⁰ C. VIVER PI-SUNYER, “El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 344.

A la hora de emprender cualquier tarea de estudio relacionada con la función directiva, tanto en el ámbito estatal como referida al marco de las Comunidades Autónomas, puede tomarse como punto de referencia la noción italiana de *indirizzo politico* (*Staatsleitung* en la doctrina alemana), que es la que mejor sintetiza la idea de un poder de determinación de los fines generales del Estado o de la Comunidad Autónoma en este caso²⁹¹.

No obstante estas afirmaciones, somos conscientes de que la noción de *indirizzo politico* no es el único elemento con el que se cuenta en la construcción de la teoría de la dirección política, sino que también resultan imprescindibles los conceptos de función de gobierno, acuñado por la doctrina iuspublicista germánica en el siglo XIX y de acto político, resultado de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés desde el siglo pasado también²⁹². En la medida en que el objeto de este trabajo es otro, no podemos ofrecer un análisis exhaustivo de la teoría de la dirección política y estudiar todas sus aportaciones, sino que nos limitaremos a proporcionar unas pinceladas sobre esta cuestión, justamente las precisas para facilitar la comprensión de la facultad presidencial de dirección política que es la que nos ocupa.

Otra advertencia debemos realizar en relación con esta materia: la que ahora tratamos es un tipo de actividad de perfiles muy difuminados, circunstancia ésta que, a su vez, justifica su estudio. Prueba fehaciente de esta cualidad es el hecho de que en el seno de la doctrina española, a diferencia de la italiana, falta la aceptación pacífica de un término común, como el de *indirizzo politico*, para referirse a ella. Por el contrario, son múltiples las expresiones acuñadas por los autores: «la función de gobierno»²⁹³, «la función gubernamental»²⁹⁴, «función directiva o de dirección política»²⁹⁵ o, aproximándose más a la terminología italiana, «la función de fijación de la orientación política»²⁹⁶. En la medida en que vamos a tratar de delinear los rasgos básicos de esta actividad, con el objeto de que nos quede claro el concepto y su caracterización, no nos vamos a decantar por el

²⁹¹ Sobre la aplicabilidad de la noción de *indirizzo politico* tanto en el nivel de los órganos centrales del Estado como en el de las Comunidades Autónomas, véase P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 780 y 781. También, véase la STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2.

²⁹² Véase las notas definitorias comunes a estas tres nociones que sintetiza A. SÁIZ ARNÁIZ en "El Gobierno y la dirección de la política", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), septiembre-diciembre 1992, pág. 189.

²⁹³ Véase, N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 411 y ss. Este autor se refiere a la función política o de gobierno. También L. SÁNCHEZ AGESTA, "El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución de 1978", *Cuadernos de la Facultad de Derecho de Palma de Mallorca*, núm. 7, 1984, págs. 95 a 110, así como L. SÁNCHEZ AGESTA y J. M. GOIG MARTÍNEZ, "El Gobierno, la función de gobierno y la Administración. Comentario introductorio al Título IV", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), EDESA, Madrid, 1998, págs. 19 a 40.

²⁹⁴ Esta es la expresión empleada por GARCÍA PELAYO, si bien éste concibe la función gubernamental como parte integrante de la función ejecutiva. Véase, R. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1984, pág. 104.

²⁹⁵ L. LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, especialmente págs. 24 a 27.

²⁹⁶ Este sería el caso, haciendo alusión a una de las funciones de las Cortes Generales, de P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. IV, *op. cit.*, pág. 647. La misma expresión es adoptada por ÁLVAREZ CONDE, si bien este autor diferencia terminológicamente según el órgano que ejerce la función, así habla de las «funciones de orientación política del Parlamento» y la «función de Gobierno». Véase E. ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español, op. cit.*, págs. 403 y 423.

empleo exclusivo de tal o cual expresión, sino que iremos empleando indistintamente, aunque con toda la precisión posible, diversas formas de referirnos a aquélla, con lo que, además, evitaremos reiteraciones innecesarias de un mismo término.

En la doctrina italiana del *indirizzo politico* resulta de indudable interés la aportación de CRISAFULLI, para quien la función de dirección política o *indirizzo politico* consiste en «la predeterminación de los fines últimos y más generales y, por tanto, de las actitudes concretas de la acción estatal por obra del órgano o de los órganos competentes»²⁹⁷. Así entendida, esta noción permite la conexión entre los fines y objetivos establecidos en las normas constitucionales y estatutarias y los programas políticos de los partidos, los programas de gobierno y la actuación de los poderes públicos dando unidad a todo ello²⁹⁸. Este concepto ha sido asumido por la doctrina española, donde se han ensayado definiciones más o menos aproximadas a la apuntada. Así, para LUCAS VERDÚ el proceso de orientación política «consiste en la predeterminación ideológica de las finalidades político-sociales que atañen al Estado-comunidad, a cuya realización tiende la acción de los órganos estatales componentes»²⁹⁹. En términos similares, SÁIZ ARNÁIZ considera que la dirección política es «una actividad consistente en el establecimiento de los fines fundamentales de la acción estatal, que compete a los órganos políticos y que implica, en última instancia, la traducción al plano jurídico de las opciones políticas de las fuerzas de la mayoría del Gobierno»³⁰⁰. Para CANOSA USERA el concepto de «orientación política» puede ser entendido en dos sentidos complementarios pero autónomos: como «acción unificadora» por la que se manifiesta la unidad general del Estado y, al mismo tiempo, como «acción de dirigir cuáles han de ser los fines estatales y los fines en sí mismos considerados». Así concebida, la orientación política responde a dos finalidades: unificar y coordinar la actividad y funcionamiento de los órganos estatales y, en segundo lugar, interpretar la fórmula política estatal³⁰¹.

²⁹⁷ V. CRISAFULLI, "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico", en *Studi Urbinati*, 1939-1940, pág. 91. Además de esta obra, sobre la doctrina del *indirizzo politico* consúltese entre otros, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 261 a 290; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milán 1973, págs. 47 a 170; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Giuffrè, Milán 1957 y, del mismo autor, "Voz indirizzo politico", en la obra *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Giuffrè, 1971, págs. 134 a 171.

²⁹⁸ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 316. De hecho, la función unificadora es también apuntada por CRISAFULLI, "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico", en *Studi Urbinati*, op. cit., pág. 97. En el mismo sentido, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., pág. 261.

²⁹⁹ Véase P. LUCAS VERDÚ, *Principios de Ciencia Política*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1973, págs. 186 a 200. Cita en pág. 190.

³⁰⁰ A. SÁIZ ARNÁIZ, "El Gobierno y la dirección de la política", op. cit., págs. 189 y 190. Los términos empleados por el autor evidencian que el estudio de la dirección política puede abordarse desde dos perspectivas: bien desde la que parte del análisis de los órganos constitucionales y sus respectivas competencias o bien desde una óptica más «politológica», basada en la existencia dentro del régimen parlamentario de una mayoría (la mayoría parlamentaria-gubernamental) encargada de desarrollar un programa político. Esta perspectiva de estudio de la acción de gobierno desde la óptica de la mayoría parlamentario-gubernamental nos es ofrecida por I. MOLAS e I. PITARCH en la obra *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, también por el primero de estos dos autores, I. MOLAS, en «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril 1989, págs. 47 a 64.

³⁰¹ R. CANOSA USERA, "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, págs. 126 a 131.

Continuando con la exposición de la doctrina de italiana del *indirizzo politico*, ha de señalarse que MARTINES, a efectos de delimitación de este concepto, distingue tres fases en el desarrollo de esta actividad, a saber³⁰²:

- La fase teleológica, que es aquella en la que se produce la determinación de los fines de la acción estatal.
- La fase instrumental, en la que los órganos de *indirizzo politico* predisponen un aparato organizativo y los medios materiales necesarios para traducir en resultados jurídicos la voluntad programada y conseguir los fines.
- Finalmente, la fase de realización, que consiste en los actos de conversión de los fines programados en actuaciones concretas.

Por lo que se refiere a la doctrina española, DE OTTO y LÓPEZ GUERRA, adoptan un criterio amplio y ubican la dirección política en el ejercicio de una de las competencias constitucionales impulsadoras de la actuación del Estado³⁰³. Otros como VIVER PI-SUNYER la restringen estrictamente a las directrices o declaraciones programáticas³⁰⁴. Por su parte, SÁIZ ARNÁIZ distingue entre los actos que delimitan o definen la dirección política y aquéllos que la realizan³⁰⁵.

En otro orden de cosas, la actividad de *indirizzo politico* presenta una doble naturaleza: política y jurídica.

Su naturaleza política viene dada por lo que puede considerarse como su origen, el programa político, pues la orientación no es otra cosa que la plasmación de los fines políticos del Estado, previamente contenidos en uno o varios programas emanados por los partidos. La libertad en el fin es la nota más destacada de la dirección política. Precisamente la nota de la politicidad es la que permite distinguir a la actividad de dirección o de gobierno de la administrativa (discrecional)³⁰⁶.

³⁰² T. MARTINES, "Studio sulla autonomia politica delle regioni in Italia", *Rivista Trimistrale di Diritto Pubblico*, 1956, pág. 111. Del mismo autor, "Voz indirizzo politico", en la obra *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, *op. cit.*, pág. 136 y *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milán, 1988 (5ª edición), pág. 364. Aun cuando en nuestro trabajo vamos a adoptar esta división acuñada por MARTINES, de manera que iremos haciendo referencia al carácter teleológico, instrumental o de realización de las diversas competencias del Presidente autonómico, no queremos dejar de mencionar otras tesis defendidas al respecto de esta cuestión. Véase la referencia que se contiene en C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, nota al pie núm. 1, pág. 313.

³⁰³ Véase I. DE OTTO, "La posición constitucional del Gobierno", *op. cit.*, págs. 171 a 174; L. LÓPEZ GUERRA, "La posición constitucional del Gobierno", en DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pág. 27, también del mismo autor, "Funciones del Gobierno y dirección política", *op. cit.*, págs. 24 a 26. A esta concepción se adhiere PÉREZ FRANCESCH, para quien la dirección política en el ámbito de la Constitución española es «una actividad material de impulso e iniciativa en el funcionamiento del sistema político que se plasma luego en el ejercicio de las potestades legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales del Estado», véase en su obra *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 84.

³⁰⁴ En efecto, para VIVER la actividad de dirección política consiste en la «actividad de establecer los fines que deben guiar al conjunto de los poderes públicos en su actuación». C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 313.

³⁰⁵ A. SÁIZ ARNÁIZ, "El Gobierno y la dirección de la política", *op. cit.*, págs. 193 y 194.

³⁰⁶ *Ibidem*, pág. 190.

Por lo demás, su obligatoriedad normativa y su formalización en actos del Estado no dejan duda de su carácter jurídico³⁰⁷. Ahora bien, no faltan autores que, como, entre nosotros, SÁNCHEZ AGESTA, defienden el «nulo relieve» que esta actividad reviste para el Derecho, reconociéndoles únicamente un valor puramente teórico³⁰⁸.

Aceptado el carácter de actos jurídicos que revisten los actos de dirección, hay que precisar que los mismos no conforman un conjunto homogéneo desde el punto de vista formal, procedimental e incluso de la eficacia jurídica³⁰⁹. En efecto, aun cuando nos encontramos ante una actividad normada, la misma se manifiesta a través de diversas competencias de naturaleza heterogénea, diversidad que dificulta su formalización jurídica. A este respecto, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA ha indicado que «gran parte de la función de dirección política no puede ser juridificada, se ejerce a través de actos, gestos, declaraciones, conversaciones compromisos, decisiones de naturaleza política que no se formalizan jurídicamente»³¹⁰. En palabras de SÁIZ ARNÁIZ, «resulta muy difícil elaborar, con criterios que se pretendan de aplicación universal una lista de los actos que constituyen la dirección política»³¹¹.

Puede concluirse, por lo tanto, que el *indirizzo politico* viene a ser la «mediación suprema» entre Política y Derecho³¹². Haciendo uso de los términos en que se expresa VIVER PI-SUNYER, podemos decir que la actividad de dirección política se mueve en una «zona límite entre el Derecho y la Política»³¹³.

³⁰⁷ La normatividad del *indirizzo politico* es la tesis mayoritariamente mantenida en el seno de la doctrina italiana. Por todos, véase E. CHELI, "Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare", en la obra colectiva, A. BARBERA, y G. AMATO, *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 347. No obstante, el valor jurídico vinculante de las directrices ha sido cuestión ampliamente debatida por la doctrina tanto italiana como alemana. A este respecto, nos remitimos a la sucinta pero clarificadora exposición de las diferentes posiciones defendidas ofrecida por C. VIVER PI-SUNYER en el artículo "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas" que se inserta en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., nota al pie número 10, pág. 316 y a la bibliografía que allí se cita.

³⁰⁸ L. SÁNCHEZ AGESTA, "El Gobierno y la función de Gobierno en la Constitución española de 1978", op. cit., pág. 104.

³⁰⁹ C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 316.

³¹⁰ P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "Voz «Gobierno»", en *Diccionario del sistema político español*. Dirigido por José Juan GONZÁLEZ ENCINAR y Dieter NOHLEN, op. cit., págs. 383 y 384.

³¹¹ Véase A. SÁIZ ARNÁIZ, "El Gobierno y la dirección de la política", op. cit., pág. 193. En la misma línea de argumentación VIVER se refiere a la dirección política como un «ámbito resistente a la regulación jurídica». C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 328; asimismo véase también J. L. PÉREZ FRANCESCCH, *El Gobierno*, op. cit., pág. 84. No obstante, la dificultad apuntada no ha faltado quien se ha lanzado a proporcionar una serie de claves o criterios que permiten delimitar o definir la actuación política. Tal es caso de DE LA MORENA, quien establece hasta un total de nueve claves que deslindan la actuación política de la administrativa, aunque no deja de reconocer que «de lo político se puede decir lo que del tiempo afirmaba San Agustín: creo saber lo que hasta ahora me preguntan y trato de explicarlo. Sólo entonces todas mis certezas se vuelven dudas y confusiones». Véase L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, "El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales", en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 1224 y ss. Por su parte, SÁNCHEZ MORÓN, señala algunos criterios identificadores de los actos políticos del Gobierno en su trabajo "Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional", *Documentación Administrativa*, núm. 227, pág. 121.

³¹² C. CRISAFULLI, "Per una teoria guiridica dell'indirizzo politico", en *Studi Urbinati*, op. cit., pág. 48.

³¹³ C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 315. Igualmente, en clara referencia a este asunto, PORRAS NADALES sostiene que «la teoría del *indirizzo politico* permite en efecto una armonización positiva entre el mundo, relativamente aleatorio y contingente, de la Política, y la esfera de autofuncionamiento reglado y repetitivo de la Administración pública, la gran generadora de seguridad jurídica del sistema». Véase A. PORRAS NADALES, "La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado Postsocial", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, abril-junio 1987, pág. 80, y "La función de gobierno y la dialéctica entre política y Administración", en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, op. cit., pág. 1486.

Otro de los múltiples interrogantes que se desatan sobre la actividad de dirección política, y que ha sido ampliamente debatido, alude a si ésta se erige como una función distinta de las clásicas funciones estatales, mas nosotros nos limitaremos a hacer una sucinta descripción del mismo en la medida en que ello pueda incidir en el objeto de nuestro trabajo, especialmente a la hora de delimitar algunos de los conceptos empleados por las disposiciones a las que tendremos que hacer referencia.

La polémica que esta cuestión suscita ni siquiera ha logrado ser superada en el seno de la doctrina italiana, donde pueden localizarse diversas posturas sobre el particular: mientras que unos la califican como una nueva función, otros no llegan a este extremo, si bien, a efectos de individualizar esta actividad, hablan de función de *indirizzo politico*, otros, aún de forma más tajante, niegan la posibilidad de equiparación del *indirizzo* con una función estatal³¹⁴. Esta última postura ha sido la adoptada por gran parte de la doctrina española:

DE OTTO ha defendido la imposibilidad de delimitar jurídicamente «una esfera de gobierno como función de gobierno distinta de la mera ejecución». Según este autor hay que hacer una distinción entre la utilización jurídica y constitucional y la no jurídica de «la llamada función de gobierno». «El concepto de gobierno como función, –afirma– aparece, por tanto, como la antítesis del Derecho, y todo intento de conversar o reintroducir esa esfera extrajurídica choca con el obstáculo de la juridificación de ésta al binomio legislación–ejecución». Esta concepción de la función de gobierno como algo no jurídico es la que se dio en la constitución dualista propia de la monarquía constitucional, donde el Gobierno se definía por la ausencia del Derecho, por su actividad de carácter no normado. Precisamente por ello, la segunda perspectiva, que es la propia del Estado democrático de estructura monista, si quiere mantener el análisis jurídico del mismo «tiene que prescindir por completo de la función de gobierno» ya que en esta clase de Estado «toda actividad es normada y, en el mejor de los casos, cabría hablar tan sólo de una diferencia de grado en la que no se contiene ninguna diferencia jurídicamente esencial». Así pues, este autor, por lo que a nuestro texto constitucional se refiere, entiende que en artículo 97 CE, al que nos referiremos posteriormente, no se están detallando dos funciones, una de gobierno y otra ejecutiva, sino que el primer inciso de este precepto lo que hace es definir un *status* directivo al Gobierno entre los órganos constitucionales, que no tiene por qué contraponerse a la función ejecutiva³¹⁵.

³¹⁴ Por todos, véase T. MARTINES, “Voz Indirizzo politico”, en la obra *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, *op. cit.*, págs. 134 y ss.

³¹⁵ Véase I. DE OTTO, “La posición constitucional del Gobierno *op. cit.*, págs. 171 a 174 y 176 (donde se encuentra la cita transcrita al inicio de esta nota). A esta tesis de que en el artículo 97 CE no se están detallando dos funciones, una de gobierno y otra ejecutiva se adhieren E. ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español, op. cit.*, pág. 484. En la misma línea habría que situar tanto a CANOSA USERA como SÁIZ ARNÁIZ, quienes rechazan la calificación de nueva función del Estado, pues, afirma el primero de ellos, «la teoría de las funciones del Estado se halla suficientemente elaborada y su aplicación indebida las desvirtúa como categorías jurídicamente asentadas»; asimismo, estiman que se trata de una «actividad» autónoma y heterogénea de titularidad difusa. Véase, R. CANOSA USERA, “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, *op. cit.*, págs. 150 a 152 (la cita transcrita en pág. 151) y A. SÁIZ ARNÁIZ, “El Gobierno y la dirección de la política”, *op. cit.*, pág. 190. Sobre el carácter heterogéneo de la dirección política, véase P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, “Voz «Gobierno»”, en *Diccionario del sistema político español*. Dirigido por José Juan GONZÁLEZ ENCINAR y Dieter NOHLEN, *op. cit.*, pág. 378.

Por su parte, VIVER PI-SUNYER, aun cuando sostiene que esta actividad de dirección «no constituye una cuarta función del Estado, equiparable a las tres funciones clásicas (...) porque los actos mediante los que se ejerce carecen de suficiente homogeneidad procedimental, formal y eficacia jurídica», sí que admite que éstos, «los actos jurídicos mediante los que se ejerce (productores de efectos jurídicos inmediatos) (...), si bien no forman una función estatal, sí pueden constituir una actividad jurídica con entidad propia, una categoría –definida en base a criterios formales y de contenido, como de hecho se define hoy las funciones estatales– excluyente, no situada en el mismo plano de las funciones estatales clásicas». Por lo tanto, este autor concluye que, aun cuando no se puede hablar de una cuarta función «no se le puede negar la posibilidad de constituir una actividad jurídica específica, calificable de actividad de gobierno u otra calificación similar»³¹⁶.

Sin embargo, tampoco entre los integrantes de la doctrina española ésta es una materia pacífica, y, así, SÁNCHEZ AGESTA y LÓPEZ GUERRA se apartan de las posturas apuntadas y argumentan razonadamente que la interpretación de la división tradicional de poderes, reduciendo las funciones del Estado a las tres de legislación, ejecución y jurisdicción, supone el olvido de la función de gobierno, «que versaba sobre la orientación y dirección general de la comunidad política, la fijación de objetivos y metas y la superación de situaciones de crisis que exigían una acción inmediata», y configurada «en forma muy distinta de la función ejecutiva»³¹⁷. Es más, sobre esta premisa autores como DE ESTEBEN y GONZÁLEZ TREVIJANO conceptualizan las funciones gubernamentales en dos grandes grupos: las «funciones políticas sustantivas», dentro de las que se encuadran las competencias que hacen referencia directa a la acción y a la dirección política, y las «funciones políticas instrumentales», que son las que sirven de instrumento para el ejercicio de las primeras³¹⁸.

En definitiva, a modo de recapitulación del estado de la cuestión sobre este concreto aspecto, podemos afirmar que «estamos ante una función estatal específica, sin embargo, no se ha consolidado la idea de un cuarto Poder, junto al Poder Legislativo, Ejecutivo-Administrativo

³¹⁶ C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 314. También del mismo autor, "El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)", en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 345.

³¹⁷ L. LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno y dirección política", *op. cit.*, págs. 24 y 25. El autor vuelve a incidir sobre esta idea al aportar una idea aproximada, pero bastante gráfica, de lo que se entiende por «dirección»: «parece que la función de dirección implica una capacidad de impulso originario, de creación, que se atribuye a un órgano y no a otros, y que puede calificarse de política en cuanto innovadora y creadora y no meramente ejecutora de mandatos de otros (...) Capacidad de innovación e iniciativa aparecen así como contenido mínimo de la dirección en contraposición a la ejecución». Véase L. LÓPEZ GUERRA, *op. et loc. cit.*, pág. 26; también del mismo autor, "La posición constitucional del Gobierno" en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, *op. cit.*, págs. 24 a 27. En el mismo sentido se pronuncia L. SÁNCHEZ AGESTA, "El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución Española de 1978", *op. cit.*, págs. 95 a 97, así como en sus otros trabajos "Poder Ejecutivo y división de poderes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, pág. 41 y el realizado junto a J. M. GOIG MARTÍNEZ, "El Gobierno, la función de gobierno y la Administración. Comentario introductorio al Título IV", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97-112), *op. cit.*, pág. 28.

³¹⁸ J. DE ESTEBAN y P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, págs. 327 y ss.

y Judicial, si bien, en un análisis realista de las funciones estatales parece evidente que la función de gobierno es muy diferente a la función administrativa [y a la ejecutiva]»³¹⁹.

6.2 El control de la actividad gubernamental de dirección política: los actos políticos o de gobierno

Una de las razones con que se fundamenta la tesis que niega la posibilidad de reconocer una función de gobierno distinta a las tres clásicas, apunta a la caracterización de la misma por su exclusión del mundo del Derecho, esto es, su falta de sumisión a controles jurídicos³²⁰. Ello enlaza con la noción de «actos políticos o de gobierno» y su distinción de los «actos administrativos» y con la polémica doctrinal a que esta distinción ha dado lugar³²¹. Dado que nos adentramos en una materia doblemente complicada por la cantidad de matices que reviste y por la ausencia de una elaboración jurisprudencial y doctrinal compartida mayoritariamente, en estas páginas nos limitaremos a exponer de forma sucinta las líneas más básicas que configuran esta materia y que nos permitan hacernos con una visión de conjunto a los efectos que en este trabajo nos son precisos.

Históricamente, el control de la inmunidad del poder gubernamental se ha basado en un progresivo aumento de la «justiciabilidad» de las decisiones políticas y discrecionales del Gobierno, lo que ha ido conduciendo a una limitación progresiva de las arbitrariedades administrativas³²². De hecho, con anterioridad al surgimiento del Estado de Derecho la función de gobierno constituía un área de actuación desarrollada la margen de Derecho. Sin embargo, al mismo tiempo que se extiende la eliminación de aquellas inmunidades, surge un movimiento que pretende la exención del control judicial de una parte de la actividad pública, esto es, la teoría de los actos políticos, acuñada de la mano del Consejo de Estado francés durante la Restauración borbónica, conforme a la cual se sostenía que aquellos actos que fueran dictados en función de un fin político dejaban de ser administrativos y se convertían en políticos, sin que pudiesen ser controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa³²³.

³¹⁹ A. GALLEGU ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, "Comentario al artículo 97. Funciones del Gobierno", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), *op. cit.*, pág. 99.

³²⁰ Por todos, I. DE OTTO, "La posición constitucional del Gobierno", *op. cit.*, págs. 171 a 174. Véase *supra*.

³²¹ El origen de la distinción entre acto político y acto administrativo constituye el objeto del artículo de J. M. BOQUERA OLIVER, "Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 40, enero-abril 1963, especialmente, y en concreto sobre el origen del acto político, las págs. 34 a 39. Por último, en referencia a la polémica doctrinal a la que aludimos pueden consultarse, entre otros, los trabajos de T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995; L. PAREJO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias. Un estudio del alcance y la intensidad del control judicial a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, 1993 y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.

³²² En este sentido, sirva como ilustración la obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha por las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Civitas, Madrid, 1989, 3ª edición, reimpresión. Véase también la descripción del citado proceso de reducción que se inicia bajo la etapa del constitucionalismo liberal ofrecida por J. L., PÉREZ FRANCESH, *El Gobierno*, *op. cit.*, págs. 31 a 37.

³²³ APARICIO PÉREZ nos ofrece una breve exposición de los orígenes y posterior extensión del concepto tradicional de acto político del Gobierno, véase en su trabajo "¿Hacia una nueva figura de actos políticos del gobierno?" en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 186 a 189 y la bibliografía que allí se cita. También pueden constatarse los orígenes franceses del sistema contencioso-administrativo español en el trabajo de S. MUÑOZ MACHADO, "La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración", en la obra *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. III, Madrid, Civitas, 1991, págs. 2742 a 2758.

En España, a partir de la Constitución de 1978 no se puede defender la existencia de una «función de gobierno» propia o exclusiva, concebida como una parte de la actividad del Poder Ejecutivo completamente libre respecto de la ley y ajena a los cauces jurídicos y como ausencia de control jurídico y diferenciada de la otra facultad, la función ejecutiva, vinculada a la ley. La vigencia del Estado de Derecho y la consiguiente sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE), el principio de vinculación activa de la Administración a la ley (artículo 106 CE), la garantía constitucional del principio de legalidad (artículo 9.3 CE) y el principio de tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), no permiten la existencia de ninguna clase de actuación gubernamental exenta de control jurídico³²⁴. Hoy, la dirección política del Gobierno, tanto estatal como autonómico, no se puede configurar como una actividad libre, sin sujeción ni control, pues éste se desarrolla dentro de los límites constitucionales, que la vinculan como a cualquier otro poder público (artículo 9.1 CE). En el propio texto constitucional se recogen una serie de prescripciones, como las atinentes a los derechos fundamentales, que no pueden ser ignoradas por ninguno de los poderes públicos, por lo que la mera calificación de un acto como «acto político» no puede impedir su enjuiciamiento. Prueba de ello es que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado tajantemente que cuando se encuentra en juego un derecho fundamental no puede oponerse la consideración de «acto político» a efectos de su intangibilidad, sino que el propio Tribunal se ha erigido como competente para enjuiciarlo y, en su caso, reparar la vulneración mediante el recurso de amparo. Como pone de manifiesto la STC 220/1991, de 25 noviembre, los actos de dirección política no pueden desarrollarse fuera del Derecho, debiéndose las mencionadas decisiones a unas formas y a un procedimiento y teniendo siempre como límite la no vulneración de derechos fundamentales, entre los que destaca especialmente la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 CE³²⁵. Queda así demostrado que en nuestro actual sistema no hay lugar para proclamar «la ajuridicidad o incuestionabilidad jurídica a priori de cualquier acto de un poder público, y, consiguientemente, del Gobierno»³²⁶, cosa distinta es determinar a quién

³²⁴ En efecto, es evidente que la idea de los actos políticos repugna a la vigencia del principio de legalidad. A este respecto bien podemos traer a colación las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA al afirmar que «se ha dicho con justicia de esta doctrina de los actos políticos que constituye pura y simplemente una reminiscencia de la vieja idea de la razón de Estado y del poder de ésta para hacer sin doblegarse en algún momento a la justicia; éste es justamente el título *La survivance de la raison d'Etat*, del famoso libro de André Gros (París 1932) y basta su enunciado para condenar su presencia en un Estado de Derecho que merezca este nombre». E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, op. cit., pág. 70.

³²⁵ STC 220/1991, de 25 de noviembre. Con ello el Tribunal no hace sino aplicar uno de los principios que, desde sus comienzos, ha inspirado su actuación, aquel que reza «nada que concierna a los derechos fundamentales podrá ser ajeno a este Tribunal», recogido por primera vez en la STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 14 y al que se ha mantenido fiel desde entonces. Por lo demás, no se pierda de vista que el Tribunal Constitucional, además del recurso de amparo para el caso en que se afecte indebidamente un derecho fundamental, tiene expresamente atribuidas competencias concretas para enjuiciar actuaciones gubernamentales que pueden haber sido realizadas en el ejercicio de sus específicas funciones orgánico-constitucionales. Véase la enumeración que de las mismas hace E. COBREROS MENDAZONA y la jurisprudencia con que la acompaña en su artículo, «Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, septiembre-diciembre 1991, págs. 169 y 170.

³²⁶ De hecho, concluye LÓPEZ GUERRA, «en nuestro orden constitucional, la falta de justiciabilidad ha dejado de constituir un criterio para la definición del contenido de una «función de Gobierno»», véase en su artículo «La posición constitucional del Gobierno» en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *El Gobierno y la Administración en la Constitución*, vol. I, op. cit., pág. 26. Véase también M. A. APARICIO PÉREZ, «¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., págs. 189, 190 y 193, así como la bibliografía que allí se cita.

ha de corresponder el enjuiciamiento y en qué términos. Con otras palabras, no hay lugar para proclamar la existencia de actos políticos exentos de control a partir de la eventual inexistencia de normas procesales que encomienden a un órgano judicial concreto el conocimiento de estas actuaciones.

Sentada esta premisa, lo que hay que plantearse es la desaparición en nuestro actual sistema de la categoría de los «actos políticos», entendiéndolo por tales, queremos recalcar, los que no son residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Casi todos los autores coinciden acerca de la no justiciabilidad de los actos de dirección política o actos políticos, pues lo que se pretende es salvaguardar un ámbito de orientaciones políticas en el que la voluntad del Gobierno ni puede ni debe ser sustituida por otra voluntad, dejando siempre a salvo la responsabilidad política ante el Parlamento. Ahora bien, insistimos en que ello no se ha de interpretar como que estos actos se produzcan o puedan producirse de espaldas al Derecho, pues dos límites actúan sobre los mismos: el respeto a la forma y al procedimiento en la adopción de las decisiones y la no vulneración de los derechos fundamentales³²⁷. Es más, de hecho, la jurisprudencia constitucional (también la del Tribunal Supremo) siguió haciendo referencia a la categoría de los «actos políticos» en los términos que más adelante expondremos, si bien podemos adelantar dos grandes ideas que se desprenden del examen de la misma: la existencia de actuaciones del Gobierno que no son actuaciones administrativas y que, por ende, no se encuentran sometidas a revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa y que en el caso de que una actuación gubernamental vulnere un derecho fundamental el Tribunal, ya lo hemos señalado, tiene competencia para su conocimiento y reparación³²⁸.

La afirmación que acabamos de emitir ha de ser complementada con la exposición de las diversas posturas doctrinales que se detectan dentro de la defensa de la figura de los «actos políticos»:

Así, BAENA DEL ALCÁZAR ya en 1978 defiende, tajantemente y hasta sus últimas consecuencias, el mantenimiento de esta categoría en la medida en que «existen cuestiones que

³²⁷ Véase, a título de ejemplo, las SSTC 39/1983, de 17 de mayo y 63/1983, de 20 de julio, que recogen la plena vigencia de la no justiciabilidad de los actos políticos. Véase E. COBREROS MENDAZONA, "Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta", *op. cit.*, págs. 166 y 167 y la bibliografía que allí se cita. También A. SÁIZ ARNAÍZ, "El Gobierno y la dirección de la política", *op. cit.*, pág. 199.

³²⁸ En relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, remitimos al estudio y catalogación de las Sentencias del Tribunal Supremo, emitidas hasta 1988, que hacen uso del 2 b) LJCA, que lleva a cabo A. ÉMBID IRUJO en su artículo "La justiciabilidad de los actos del Gobierno. (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)", *Documentación Administrativa*, núm. 220, 1989, págs. 35 y ss., también en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, *op. cit.* Véase también sus actualizaciones a fecha de 1990 de la mano de COBREROS MENDAZONA en "Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta", *op. cit.*, pág. 168, nota número 24, así como, hasta la primera mitad de 1993, la realizada por A. SÁIZ ARNAÍZ en "Los actos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994. Del estudio y recopilación de las resoluciones del Tribunal Supremo en materia de actos políticos que hemos llevado a cabo podemos concluir sintéticamente que la jurisprudencia del Tribunal Supremo no solamente reconoce la institución de los actos políticos, como señalamos arriba, sino que conforme avanza en el tiempo va definiendo sus características a la vez que va asumiendo las tesis del Tribunal Constitucional. Un ejemplo bastante ilustrativo de lo que se acaba de afirmar se contiene en la STS de 15 de julio de 1997, especialmente en sus FF. JJ. Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto.

los poderes del Estado deben decidir con un criterio de voluntarismo político que no puede estar sometido en cuanto a su fondo a los Tribunales de Justicia»³²⁹.

En su comentario al artículo 97, GARRIDO FALLA alude a toda una serie de funciones que «son cuestiones políticas y no administrativas que definen la función de gobierno y que están fuera de la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa *por definición*, a pesar del sistema de “cláusula general”». Por tanto, en palabras del propio autor «las posibles infracciones de la Constitución que el Gobierno cometa en el ejercicio de estas atribuciones dan lugar a un sistema específico de responsabilidad –la responsabilidad política– que fiscaliza el Parlamento», esto es, lo que se produce es un control político con los límites y peculiaridades propios del mismo³³⁰. Para este autor los actos políticos que realiza el Gobierno serían los que se refieren a las relaciones entre los poderes del Estado³³¹. Éstos, sostiene PORRAS NADALES, se encuentran exentos del control jurisdiccional y tan sólo se someten al del Tribunal Constitucional, es decir, empleando las palabras del autor, «en el ordenamiento español no existen otros límites al control jurisdiccional sobre actos del Estado que los contemplados en la propia Constitución: básicamente los actos referidos a relaciones entre órganos del Estado, como la disolución de las Cortes o convocatoria de elecciones; en rigor, pues, actos constitucionales más que actos políticos en el sentido tradicional»³³².

Por último, tendríamos que hacer mención de la propuesta de APARICIO, quien, desde la exclusión del tráfico jurídico normal de la vigencia del viejo concepto de acto político, entiende como nuevo tipo de actos políticos del Gobierno aquellos supuestos en los que éste aparece como parte en algún tipo de «pacto social» con entidades, colectivos o corporaciones públicas o privadas en el ámbito de la política social o en general en la configuración de las distintas políticas públicas del Estado. En la tesis de este autor, la capacidad del Gobierno para obligarse, aun en ausencia de previsión constitucional o legal expresa, se puede deducir a partir del propio Código Civil por medio del principio *pacta sunt servanda*, mientras que los particulares o terceros colectivos afectados carecen de posibilidades para revisar jurisdiccionalmente estos actos³³³.

³²⁹ M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho Español*. Colección Estudios, número 6, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1ª edición, 1978, págs. 110 y 111. Desde la misma postura, aunque con alguna matización al respecto, EMBID IRUJO manifiesta que «el sometimiento al ordenamiento jurídico no implica necesariamente un control jurisdiccional de toda actuación de los poderes públicos», véase en su artículo “La justiciabilidad de los actos del Gobierno. (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)”, *op. cit.*, pág. 61.

³³⁰ F. GARRIDO FALLA, “Comentario al Artículo 97”, en la obra dirigida por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, pág. 1370. La cursiva es del autor. Sobre la diferencia entre control jurídico y control político resulta de interés el artículo de M. ARAGÓN, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, págs. 85 a 116.

³³¹ F. GARRIDO FALLA, “Comentario al artículo 97”, en la obra dirigida por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, pág. 1371.

³³² A. J. PORRAS NADALES, “Actos políticos y función de dirección política”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, pág. 129. Esta postura doctrinal, así como jurisprudencial, de identificación de los actos políticos con los actos constitucionales de relación entre los poderes del Estado es rebatida por LÓPEZ CALVO, argumentando la falta de coincidencia desde el punto de vista material y orgánico entre ambas categorías, véase en *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 112 a 115.

³³³ M. A. APARICIO PÉREZ, “¿Hacia una nueva figura de los actos políticos del Gobierno?” en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 192 a 199. Véase también las consideraciones de PORRAS NADALES sobre esta nueva categoría y en especial sus reflexiones en orden a la posible extensión de la misma al ámbito de otras esferas del Estado o de la Administración Pública. A. J. PORRAS NADALES, “Actos políticos y función de dirección política”, *op. cit.*, pág. 140.

Para completar el análisis del estado de la cuestión hemos de hacer referencia a las aportaciones jurisprudenciales más relevantes que en la materia se han producido³³⁴.

Una de estas primeras novedades hace referencia al posible *sujeto productor de actos políticos*, operándose sobre este aspecto una extensión en el sentido de que se concibe la posibilidad de sujetos distintos al Gobierno. De esta forma, se admite la posibilidad de actos políticos en el marco de las Comunidades Autónomas. Así, en la STS de 30 de julio de 1987 (fundamentos jurídicos tercero y cuarto) se califica a un Decreto del Presidente de la Junta de Castilla y León, fijando provisionalmente la sede de la Junta en Valladolid, como acto político por su naturaleza intrínseca, por lo que se rechaza la posibilidad de su control jurisdiccional. De mayor interés para nosotros son las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1997 (fundamentos jurídicos segundo, tercero, cuarto y quinto), referida a la convocatoria de elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las de 9 de febrero y 19 de junio de 1998 (fundamentos jurídicos séptimo y segundo respectivamente), en las que se establece que concretas actividades emanadas de los Gobierno autonómicos no son susceptibles de ser consideradas como actos políticos, exentos, por ende, de su revisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa³³⁵.

Por que se refiere a la admisión de los actos políticos en el ámbito autonómico por parte de la jurisprudencia constitucional, podemos hacer mención de la STC 196/1990, de 29 de noviembre³³⁶. En ella el Tribunal Constitucional alude a que la transposición de las actuaciones gubernamentales, sobre las que han versado otros pronunciamientos, al ámbito autonómico no presenta ningún tipo de problema: «No hay duda, en efecto, de que la relación en cuyo seno se produjo el acto impugnado escapa de las que son objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 9.5 LOPJ y 1.1 LJCA). Ello es así porque,

³³⁴ Para más detalle sobre este aspecto, consúltese, entre otros, los trabajos de E. ALONSO GARCÍA, “El ámbito de decisión política y técnica del Gobierno exento de control jurisdiccional”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, especialmente las págs. 51 a 56; E. COBREROS MENDAZONA, “Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta”, *op. cit.*, págs. 161 a 178; A. J. PORRAS NADALEL, “Actos políticos y función de dirección política”, *op. cit.*, especialmente las págs. 132 a 138 y R. URIARTE TORREALDAY, “La reciente jurisprudencia constitucional en materia de actos del gobierno controlables judicialmente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, págs. 213 y ss.

³³⁵ Ello significa que acto político no es únicamente de la Administración del Estado, sino que potencialmente responde a las respectivas esferas de autonomía institucional de los poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas y eventualmente de las Administraciones Locales. A. EMBID IRUJO, “La justiciabilidad de los actos del Gobierno. (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)”, *op. cit.*, pág. 40.

³³⁶ Esta STC fue el pronunciamiento que emitió el Tribunal ante el recurso de amparo presentado por un diputado del Parlamento Vasco contra la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo (en apelación sustanciada por el Gobierno Vasco) en el recurso contencioso-administrativo, seguido por la vía especial de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales por el interesado, ante lo que consideraba una violación de su derecho fundamental (el del artículo 23 CE), motivada por la negativa del Gobierno Vasco a facilitar determinada información sobre las cesantías. Véase la bibliografía que, sobre los pronunciamientos del Tribunal Supremo acaecidos en este asunto, cita COBREROS MENDAZONA en su artículo “Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta”, *op. cit.*, nota al pie número 8, pág. 163. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en referencia a la negativa del Tribunal Supremo a enjuiciar el fondo del asunto, señala que éste «ha entendido, por tanto, que el acto sometido a su control –contestación del Gobierno Vasco a una solicitud de información parlamentaria– no es un acto de la Administración Pública sujeto al Derecho Administrativo, sino que es un acto de relación institucional del Gobierno Vasco con la Cámara Legislativa Vasca, sustraído al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta conclusión se alcanza después de analizar el marco parlamentario en que dicho acto se produce y de comprobar que la relación entre el recurrente y el Gobierno Vasco no constituye una relación entre ciudadano y Administración. Así centrada la cuestión, la decisión adoptada por el Tribunal Supremo es razonable y conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente» (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5).

como se razona en la Sentencia aquí impugnada, el acto recurrido consistía en una respuesta dada por el Gobierno vasco a una solicitud de información realizada por el Presidente del Parlamento Vasco a instancia de un diputado en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco. Se trata, pues, de un acto producido en el seno de las relaciones políticas entre Ejecutivo y Legislativo, cuya finalidad primordial es el ejercicio del control entendido en sentido amplio, del primero por el segundo (...) Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas, ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como “administrativa” cuyo control corresponda *ex* artículos 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de Justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas, por lo que la justificación dada por el Tribunal Supremo para entender que no existía sujeción al Derecho Administrativo del acto impugnado es plenamente razonable y ajustada a la Constitución. La solución contraria podría desnaturalizar el juego democrático entre aquellas instituciones»³³⁷.

Por lo que al *objeto de los actos políticos* se refiere, el Alto Tribunal, en uno de sus primeros pronunciamientos, acuña la noción de «actos técnicos», con la que se quiere aludir a aquellas «cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que, en sí mismo, por su propia naturaleza, escapa al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales»³³⁸.

Al lado de estos actos técnicos emanados de la Administración, se encuentran aquellos otros de dirección o de impulso político originados por el propio Gobierno en el ejercicio de las competencias del artículo 97 CE³³⁹. Con respecto a ello, el Tribunal Constitucional afirma en su Sentencia 45/1990, de 15 de marzo³⁴⁰, que «no toda la actua-

³³⁷ STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5

³³⁸ STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 4. En relación con tales actos ALONSO, haciendo uso de la doctrina judicial norteamericana, ha hecho especial hincapié en la diferenciación entre cuestiones políticas y técnicas, en la medida en que en estas últimas el órgano jurisdiccional ha de entrar a conocer los elementos reglados que sirven de base a la decisión técnica, limitándose a constatar la adecuación de ésta a aquellos soportes normativos. Véase E. ALONSO, “El ámbito de decisión política y técnica del Gobierno exento de control jurisdiccional”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 51 a 61. La dificultad que encierra el control jurisdiccional de estas decisiones técnicas de la Administración a raíz del desarrollo del Estado social intervencionista es puesta de manifiesto por A. J. PORRAS NADALES en “Actos políticos y función de dirección política”, *op. cit.*, págs. 134 y 135.

³³⁹ En este sentido, puede citarse la STS de 2 de octubre de 1987 que califica al Presupuesto del Estado como auténtico acto político. En relación con este grupo de actos PORRAS NADALES pone especial énfasis en lo que él viene a denominar «el problema del control por omisión», expresión con la que quiere hacer referencia al caso de las acciones jurisdiccionales contra no-actuaciones del Gobierno. Véase en “Actos políticos y función de dirección política”, *op. cit.*, págs. 136 a 139. La cursiva es del autor.

³⁴⁰ Un detallado estudio del contenido de esta Sentencia puede encontrarse en A. CANO MATA, “Admisión por el Tribunal Constitucional de los actos políticos o de Gobierno”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 72, octubre-diciembre 1991. Por su parte, el comentario crítico a la doctrina sentada tanto en ésta como en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, en el sentido de que supone la revitalización de la categoría de los actos políticos del Gobierno, se contiene en el trabajo de M. SÁNCHEZ MORÓN, “Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional”, *op. cit.*, pág. 121. A aquella crítica responde de forma contundente LÓPEZ CALVO en *Organización y funcionamiento del Gobierno*, *op. cit.*, págs. 109 a 111, donde esgrime el criterio de la razonabilidad del acto como elemento que permite diferenciar el alcance del control por los tribunales en el caso de una actuación administrativa y un acto político, quedando reservado dicho contraste en el segundo caso a «los órganos constitucionales legitimados para el control político».

ción del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto Constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a unas u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes»³⁴¹. Además, el Tribunal, en referencia a la omisión gubernamental que se encuentra en el origen de este asunto, apunta que «cabe preguntarse, en primer lugar, si el silencio o la falta de respuesta gubernativa a dicha petición es susceptible de ser impugnada en amparo. Es cierto, como apunta el Ministerio Fiscal, que el control de las posibles infracciones de derechos fundamentales que se atribuyen al Gobierno, a través del recurso de amparo, a efectos de lo dispuesto en los artículos 41.2 y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha de dirigirse contra “disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno”»³⁴².

Por último, nos queda por hacer referencia con más detenimiento, pues ya lo hemos anticipado páginas atrás, a la doctrina establecida por el Tribunal con respecto al *conflicto entre derechos fundamentales y actos políticos o de gobierno*. A tal efecto, nuevamente, acudimos al pronunciamiento que se contiene en la STC 196/1990, de 29 de noviembre. En ella, aun cuando se deniega el amparo solicitado al recurrente³⁴³, el

³⁴¹ STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2. Sobre la base de la premisa arriba transcrita, el Tribunal resuelve este caso concreto estimando que «la falta de respuesta a una genérica reclamación o solicitud de “dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia en el País Vasco”, aún entendida como un rechazo implícito de la misma, no puede considerarse como una actuación administrativa presunta, sometida al control judicial. En realidad, tal tipo de solicitud tendría encaje en el ejercicio del derecho de petición que reconoce el artículo 29 de la Constitución, según entiende acertadamente el Abogado del Estado, pero que los recurrentes no han pretendido utilizar en este caso, según se desprende de sus propias alegaciones. En consecuencia, la Sentencia impugnada aplicó correctamente una causa legal determinante de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, perfectamente compatible con las exigencias del artículo 24.1 de la Constitución, por lo que satisfizo el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva en el correspondiente proceso» (FJ 2). Como puede comprobarse, esta Sentencia supone la superación de la doctrina precedente sentada en la STC 63/1983, de 20 de julio, en la que se resolvió la petición de amparo de que, sobre la base del principio de igualdad del artículo 14 CE, la amnistía política se extendiera a los funcionarios militares. En aquella ocasión, la denegación del amparo se fundaba en la consideración como acto político no la materia o el acto enjuiciable en sí mismo, sino el único remedio judicial posible: la iniciativa legislativa.

³⁴² Así pues, respecto al caso concreto que es objeto del litigio, considera el Tribunal que «por extensiva que sea la interpretación que haya de hacerse de los citados términos legales, resulta difícil entender que el silencio del Consejo de Ministros en el asunto que nos ocupa, ante una petición cuyo contenido es ajeno a las previsiones del ordenamiento administrativo, y excluida toda referencia al derecho constitucional de petición, constituya en sentido propio un acto jurídico de cualquier naturaleza» (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 4).

³⁴³ Así se afirma, que «no es obstáculo a esta tesis [a la que nos hemos referido páginas atrás al hacer mención de esta Sentencia] el que por el Diputado recurrente se denunciara ante los Tribunales una lesión de derechos fundamentales, utilizando al efecto la vía preferente y sumaria del procedimiento contencioso-administrativo especial regulado en la Sección Segunda de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, de 26 de diciembre. En efecto, aunque la citada Ley configure garantías procesales especiales en defensa del ejercicio de los derechos fundamentales y tenga por ello limitado su objeto al cumplimiento de dicha finalidad, es evidente que su aplicación requiere como condición inexcusable que la lesión de derechos fundamentales que el actor invoque se haya producido por un acto que *ratione materiae* pueda ser conocido y enjuiciado por la correspondiente jurisdicción, en este caso por la del orden contencioso-administrativo que esta Ley articula a las lesiones de derechos fundamentales que tengan su origen, no en cualesquiera actos del Poder Ejecutivo, sino precisamente –conforme a la cláusula general de competencia de este orden jurisdiccional– en “actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo”» (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5).

Tribunal quiere dejar bien claro que «la conclusión alcanzada que conduce a la denegación del amparo que se nos pide no significa, sin embargo, que actividades como la que acabamos de examinar, que se sitúan fuera del control contencioso-administrativo por ser ajenas al ámbito de aplicación del Derecho Administrativo, estén exentas de sujeción la Derecho y de todo control jurisdiccional. Tales actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político. Se trata, pues, de actuaciones que tienen su marco de desenvolvimiento institucional en el terreno parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, aportando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de estas relaciones (...) Ahora bien, ello no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esas relaciones institucionales se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes elegidos democráticamente les reconoce el artículo 23 de la Constitución (STC 181/1989, fundamento jurídico 4) y se puedan efectivamente lesionar esos derechos, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras a través de los cuales se articulan las peticiones de información de los parlamentarios y otras actividades similares o cercanas. Así lo ha señalado este Tribunal en reiteradas resoluciones»³⁴⁴. La pregunta que inmediatamente surge es cómo debe acceder al Tribunal en petición de amparo quien se vea afectado por una actuación del tipo de las descritas por la jurisprudencia apuntada, ya que si bien el artículo 42 LOTC no plantea dudas sobre el acceso directo al Tribunal cuando se trata de actuaciones parlamentarias³⁴⁵, no puede predicarse lo mismo del artículo 43 LOTC, que, en relación con las vulneraciones de los derechos fundamentales producidas por «disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho» del Gobierno estatal o autonómico permite el recurso de amparo de forma subsidiaria a la vía judicial procedente³⁴⁶. La respuesta originariamente la ofrecía la Disposición Transitoria Segunda.2 de la propia LOTC, que establecía que «en tanto no sean desarrolladas las previsiones del artículo 53.2 de la Constitución para configurar el procedimiento judicial de los derechos y libertades fundamentales, se entenderá que la

³⁴⁴ STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6.

³⁴⁵ Artículo 42 LOTC: «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

³⁴⁶ Artículo 43 LOTC:

1. «Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos, originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución.
2. El plazo para interponer el recurso de amparo constitucional será el de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial.
3. El recurso sólo podrá fundarse en la infracción por una resolución firme de los preceptos constitucionales que reconocen los derechos o libertades susceptibles de amparo».

vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa o la configurada en la Sección segunda de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, a cuyos efectos el ámbito de la misma se entiende extendido a todos los derechos y libertades a que se refiere el expresado artículo 53.2 de la Constitución». Sin embargo, a fecha de hoy sí que se ha producido ese desarrollo de las previsiones del artículo 53.2 CE y, así, hemos de señalar que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha derogado los artículos 6 a 10 (esto es, los que integraban la Sección Segunda de la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales)³⁴⁷. En consecuencia, conforme al criterio legal que hemos seguido, en la medida en que la transgresión a los derechos y libertades tenga su origen en actos del Gobierno estatal, la competencia ha de predicarse del Tribunal Supremo, mientras que, en al ámbito de las Comunidades Autónomas y para los actos del Gobierno autonómico, el órgano competente en la vía previa contencioso-administrativa es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del respectivo Tribunal Superior de Justicia (artículo 74.2 b) LOPJ)³⁴⁸.

6.3 Una cuestión previa: la dirección política en el ámbito estatal

Aún de forma previa al estudio de las atribuciones presidenciales conectadas a la dirección política, queremos incluir algunas observaciones acerca de cómo se desenvuelve aquélla en el nivel estatal, haciendo especial hincapié en el papel que desarrolla el Ejecutivo en la dirección política del Estado. Ello nos será de utilidad a la hora de abordar el tratamiento de algunos aspectos y de establecer comparaciones.

El texto constitucional atribuye funciones de carácter directivo a distintos órganos constitucionales como los del Ejecutivo, los del Poder Legislativo o la Jurisdicción

³⁴⁷ Especialmente relacionados con el procedimiento de protección de los derechos fundamentales se encuentran los artículos 31 y 32, así como los ubicados bajo la rúbrica del Capítulo Primero ("Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona") del Título V de esta Ley, artículos 114 a 117.

³⁴⁸ Una interpretación similar, sobre la base del texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es la que ofrece E. COBREROS MENDAZONA, véase la detallada exposición de los argumentos que fundamentan su tesis en su artículo "Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta", *op. cit.*, págs. 170 a 178. Por lo demás, la postura que aquí defendemos pensamos que queda avalada con la que se adopta por la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, a la hora «separar la esfera política del Gobierno y sus competencias constitucionales de la esfera administrativa, con su carácter instrumental y subordinado» y de dar respuesta «al deslinde de las funciones políticas sometidas por su propia naturaleza al control político de la soberanía popular, de esta Cámara [el Congreso de los Diputados], fundamentalmente, de las funciones administrativas, sometidas a otros controles, especialmente al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» (Comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas, Sr. Eguiaray, ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, celebrada el día 23 de abril de 1991. Véase en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, núm. 245, 1991, pág. 7108). Así, en la citada Ley «se regulan diversas formas de control de los actos del Gobierno, de conformidad con lo establecido por nuestra Constitución y por nuestra jurisprudencia constitucional y ordinaria, con la finalidad de garantizar el control jurídico de toda la actividad del Gobierno en el ejercicio de sus funciones» (Exposición de Motivos de la Ley 50/1997). Concretamente, el artículo 26 de la citada ley (precepto que se titula "Del control de los actos del Gobierno") ordena:

1. «El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación.
2. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales.
3. Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.
4. La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo».

Constitucional, que ocupan una posición destacada a la hora de fijar los fines a alcanzar y determinar los medios a tales efectos. En este sentido, resulta bastante ilustrativo el hecho de que el máximo intérprete de la Constitución se refiriera, desde sus primeros pronunciamientos, (así la STC 29/1982, de 31 de mayo), al Gobierno y al Parlamento como órganos de dirección política³⁴⁹. Además, la jurisprudencia postconstitucional no sólo ha operado la extensión de la producción de actos políticos a otros órganos constitucionales como los que acabamos de indicar, sino también a los originados en otras Administraciones distintas de la estatal como consecuencia, recuérdese lo que se afirmaba más arriba, del reconocimiento de autonomía política a las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, en el marco de la regulación constitucional española el protagonismo en la titularidad de la dirección política corresponde al Gobierno, pues a él expresamente, en el artículo 97 CE, se atribuye la dirección de la política interior y exterior, así como sobre la Administración civil y militar y la defensa del Estado, junto a la función ejecutiva y a la potestad reglamentaria. Así, MANZELLA, tras analizar la intervención del Parlamento en las distintas fases en que se manifiesta la función de dirección política, concluye que «el Gobierno detenta firmemente el poder de dirección política, ya sea en el momento de elaboración como de la actuación del programa. Las Cortes, dentro de estos límites, detentan un importante poder de integración y de especificación de tal programa»³⁵⁰. En palabras de PÉREZ FRANCESCH, «el Gobierno se nos presenta en dicho artículo 97 CE como un auténtico director de la política estatal, que influye directa o indirectamente en la composición y funcionamiento de otros órganos constitucionales y en la formación de la voluntad, especialmente en relación con las Cortes Generales. (...) En este sentido, el Gobierno dirige la política por medio de un conjunto de instrumentos que permiten poner en marcha las medidas contenidas en el programa político, que significan reconocerle un papel impulsor de la dinámica política estatal y del funcionamiento de los diferentes órganos. La dirección política se ejerce, por consiguiente, por

³⁴⁹ Sobre la participación del Parlamento en la función de dirección política, véase, por ejemplo, I. MOLAS e I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, op. cit., pág. 30 a 34 y 199 a 220; G. RUIZ-RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, op. cit., pág. 567 y A. SÁIZ ARNAIZ, “El Gobierno y la dirección de la política”, op. cit., págs. 195 y 196. También las observaciones que realiza P. LUCAS VERDÚ sobre este asunto desde la óptica de la praxis político-constitucional, en la que se constata una presencia activa e interceptadora por parte de los partidos políticos tanto en la fijación de la orientación política como en su correspondiente fiscalización. Véase P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. IV, op. cit., págs. 647 a 650, así como la bibliografía que allí se cita a la cual nos remitimos. En cambio, el papel del Tribunal Constitucional en la fijación de la orientación política es más discutido. No obstante, estamos con quienes, como GARCÍA PELAYO, han destacado la participación en la función de dirección política ya que «participa no sólo negativamente en la función política al poder declarar inconstitucionales las normas que fiscaliza, sino también positivamente con la interpretación de los derechos fundamentales, y con decisiones que determinan la aplicación de normas impugnadas, o la redacción de nuevas normas, a causa del fallo judicial», véase M. GARCÍA PELAYO, “El estatus del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, págs. 22 y ss.

³⁵⁰ Véase, A. MANZELLA, “Las Cortes Generales en el sistema constitucional español”, en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, op. cit., págs. 496 a 501. De forma más detallada, CANOSA USERA, a partir del análisis del proceso de formación de la orientación política en el sistema español, deja manifiesta constancia de la primacía del Gobierno como órgano de dirección política. Véase, R. CANOSA USERA, “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, op. cit., págs. 140 a 150.

medio de una actividad básicamente relacional respecto de otros órganos estatales, en la que activa o pasivamente el Gobierno ostenta una preeminencia. Respecto del contenido de la dirección, ésta proviene de la programación política gubernamental, en la que el Parlamento colabora y en la que al mismo tiempo el Presidente del Gobierno goza de un protagonismo notorio»³⁵¹.

A pesar de los términos empleados por el artículo 97 CE a la hora de atribuir al Gobierno la «dirección de la política interior y exterior» como tarea propia, consideramos, como en su momento hiciera LÓPEZ GUERRA, que la función directiva no puede ser entendida como una «fuente autónoma de competencias», pues la acción gubernamental en materias o situaciones no previstas en la Constitución y en las leyes encuentra su límite en la vigencia de la reserva de ley y en la primacía de la misma. Menos aún puede sostenerse la vigencia de una eventual «reserva de acción gubernamental», ya que ello supondría excluir un conjunto de materias de la competencia de otros órganos y constituiría una actuación contraria a aquel principio de primacía de la ley³⁵². Por lo tanto, esta función ha de entenderse con un significado más bien «procedimental» que instrumental, es decir, del artículo 97 CE no puede inferirse cualquier competencia que incida en la dirección gubernamental de la política estatal, sino que la distribución funcional que opera el texto constitucional entre los distintos órganos supone un límite al ejercicio de la actividad gubernamental de impulso político, «ya que el Ejecutivo sólo estaría legitimado para intervenir en los campos no reservados a otros poderes, y siempre de acuerdo con los procedimientos reglados en la propia Constitución y leyes complementarias en materia orgánica»³⁵³. En definitiva, como ha indicado el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1996, de 27 de julio, el artículo 97 no es un precepto que contenga un título atributivo de competencias, sino que atribuye una serie de funciones y habilita al Gobierno para fijar los objetivos de la política general.

Descartada la posibilidad, de reconocer al Gobierno un ámbito propio de poder, el estudio de la dirección política en el nivel estatal exige el estudio de las competencias que

³⁵¹ J. L. PÉREZ FRANCESCH, *El Gobierno*, *op. cit.*, págs. 17, 18 y 87.

³⁵² Pese a esta afirmación, el citado autor matiza que «no puede excluirse que, efectivamente, se presenten situaciones en que resulte necesaria, en un estado de vacío normativo, una acción estatal que "por la naturaleza de las cosas", hubiera de llevarse a cabo por el Poder Ejecutivo". L. LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno y dirección política", *op. cit.*, págs. 27 y 28. De forma mucho más lacónica, SÁIZ ARNÁIZ concluye que «el artículo 97 permite al Gobierno hacer (...) todo aquello que no está expresamente atribuido a la competencia del otro órgano de dirección», véase en su artículo "El Gobierno y la dirección de la política", *op. cit.*, pág. 198. Dos son los argumentos que aporta RUIZ-RICO RUIZ para avalar esta conclusión: en primer lugar, no existe apoyo constitucional para entender esta función fuera de las atribuciones expresamente reguladas por la Constitución y, en segundo lugar, las tareas que se incluyen bajo la rúbrica de la «orientación política» se suelen realizar en colaboración con el Legislativo. G. RUIZ-RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, pág. 568. Esta tesis ya había sido anteriormente defendida por I. DE OTTO, para quien, como ya se ha explicado más arriba, la función de gobierno no tiene entidad propia, lo que indica en realidad es la imputación sobre el órgano gubernamental de una serie de competencias o funciones, bien directivas sobre actividades y entes, bien ejecutivas y reglamentarias. Véase I. DE OTTO, "La posición constitucional del Gobierno", *op. cit.*, especialmente, págs. 174 a 176.

³⁵³ G. RUIZ-RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, págs. 568 y 569. También A. SÁIZ ARNÁIZ, "El Gobierno y la dirección política", *op. cit.*, pág. 198.

explícitamente atribuye el texto constitucional, a fin de precisar su naturaleza directiva. Ello constituye una labor de rigurosa exhaustividad que no podemos abordar en este trabajo por no tratarse de su objeto, por lo que únicamente vamos a detener brevemente nuestra atención en la figura del Presidente del Gobierno de la Nación y en su papel en relación con la dirección política estatal, lo que, posteriormente nos va a proporcionar un punto de referencia a comparar con la labor de dirección política que compete al Presidente de la Comunidad Autónoma. Realizadas estas advertencias, el esquema de las competencias concretas de dirección política que corresponden al Gobierno estatal se puede trazar como sigue:

- La dirección de la política exterior adquiere concreción en el Capítulo III del Título III de la Constitución (“De los Tratados Internacionales”). Se reserva al Gobierno las fases de iniciativa y negociación dentro del procedimiento de elaboración de los acuerdos internacionales, excepto en aquéllos en que puede llegar a su conclusión sin la necesidad de posterior aprobación parlamentaria, ya que la intervención parlamentaria puede reducirse a una «información», como resulta del artículo 94.2 CE. Por su parte, los artículos 5.1 d) y 5.1 e) LdG incluyen bajo la cláusula genérica de dirección de la política exterior del artículo 97 CE las facultades de «acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales, así como su aplicación provisional» y de «remitir los Tratados Internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución». Puede afirmarse, por lo tanto, que en el terreno de la política exterior el Gobierno no sólo goza de un considerable poder de conclusión (con autorización previa o ratificación posterior como se acaba de apuntar), sino también de plantear las líneas de actuación política exterior con un amplio margen de maniobra.
- Por su parte, la dirección de la política interior conlleva la titularidad de un amplio abanico de atribuciones directivas e impulsoras que pasamos a enunciar:
 - a) En relación con el Poder Legislativo, corresponde al Gobierno la iniciativa legislativa (artículo 87.1 CE), pudiendo aprobar los proyectos de ley y remitirlos al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (artículos 88 c) CE y 5.1 a) LdG); la iniciativa presupuestaria, pues es al Gobierno a quien corresponde la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (artículos 134.1 CE y 5.1 b) LdG) y la elaboración de normas con fuerza de ley (artículos 82 a 86 CE y 5.1 c) LdG)³⁵⁴. Igualmente se atribuye al Gobierno la petición para la celebración de una sesión parlamentaria extraordinaria (artículo 73.2 CE), la oposición para tramitar una proposición de ley contraria a una delegación legislativa en vigor (artículo 84 CE) y la posibilidad de declarar urgente un proyecto de ley (artículo 90.3 CE).

³⁵⁴ En relación con los Presupuestos Generales del Estado, la actuación de las Cortes no sólo se ve limitada por el proyecto elaborado por el Gobierno, sino también por las potestades que éste tiene reconocidas en el transcurso del debate parlamentario de los mismos, tales como la imposibilidad de oponer unos «Presupuestos alternativos». En este sentido, el artículo 134.5 CE permite al Gobierno presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, aunque estén aprobados los Presupuestos Generales, mientras que el 134.6 CE exige la conformidad del Gobierno para que se tramite una proposición o enmienda en aquel sentido.

- b) La titularidad de la potestad reglamentaria (artículo 97 CE), lo que le permite aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan (artículo 5.1 h) LdG).
- c) La dirección de la Administración (civil y militar), incluida la posibilidad de nombramiento discrecional de determinados altos cargos (artículo 97 CE). De la competencia general del artículo 97 CE de «dirigir la Administración del Estado» se deduce la específica de «crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos ministeriales» que se contiene en el artículo 5.1 i) LdG. Seguidamente, la misma Ley reconoce la facultad de «adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado» (artículo 5.1 j) LdG), competencia ésta que, si bien podría considerarse incluida dentro de aquella genérica de dirección de la Administración, no deja de plantear problemas en orden a su compatibilidad con la que se atribuye al Presidente del Gobierno.
- d) La dirección de la defensa del Estado (artículo 97 CE).
- e) Respecto a las Comunidades Autónomas, la adopción de las medidas del artículo 155 CE (al que ya nos hemos referido en otra parte de este trabajo), a lo que se une la dirección de la Administración y la defensa nacional que prescribe el propio artículo 97 CE. Otras facultades que corresponden al Gobierno en relación con aquéllas son el control, previo dictamen del Consejo de Estado, de las funciones que éstas ejerzan por asignación de una ley de delegación del artículo 150.2 CE (artículo 153 b) CE) o la alegación continua en la práctica del artículo 161.2 CE, que permite al Gobierno, junto a la impugnación, que la norma o disposición autonómica quede en suspenso provisionalmente. Asimismo corresponde al Gobierno el nombramiento de un Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas (artículo 154 CE).
- f) La función certificante de los actos regios (artículos 64 y 99 CE).
- g) La iniciativa para la declaración o proclamación de los estados de alarma (en este caso, también se otorga al Ejecutivo la potestad de declaración y la decisión sobre su prórroga, artículo 116.2 CE), excepción («mediante decreto acordado en Consejo de Ministros», artículo 116.3 CE) y sitio («a propuesta exclusiva del Gobierno», artículo 116.4 CE). Estas facultades se enuncian en el artículo 5.1 f) LdG.
- h) La propuesta para el nombramiento del Fiscal General del Estado (artículo 124.4 CE).
- i) La elaboración de los proyectos de planificación económica general (artículo 131.2 CE).
- j) Disponer la emisión de deuda pública o contraer créditos cuando haya sido autorizado por una ley (artículos 135 CE y 5.1 g) LdG).
- k) La propuesta de dos Magistrados del Tribunal Constitucional en los términos del artículo 159 CE.
- l) La legitimación para plantear conflictos de competencia (artículos 161.1 b) CE y 60 LOTC).

m) La impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, lo que ha de ponerse en conexión con la facultad del Presidente del Gobierno de interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 161.2 y 162.1 a) CE).

n) La legitimación para poner en marcha procesos de reformas constitucionales (artículo 166 CE).

En el sistema parlamentario vigente en el orden estatal, el Gobierno se constituye una vez que su Presidente ha obtenido el voto de investidura del Congreso de los Diputados en una votación que gira en torno a su programa y a su persona (artículos 99 y 113 CE)³⁵⁵. Además, al Presidente se atribuye el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno (artículo 100 CE), el planteamiento de la cuestión de confianza (artículo 112 CE), o la propuesta de disolución de las Cámaras (artículo 115 CE), entre otras facultades. Junto a ello, el artículo 101 CE prevé el cese de todo el Gobierno en dos supuestos que, en principio, únicamente afectan al Presidente, a saber: los casos de dimisión y de fallecimiento de éste. Por último, el Presidente viene definido por el artículo 98.2 CE como director y coordinador de la acción del colegio gubernamental en los siguientes términos: «El Presidente del Gobierno dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y de la responsabilidad directa de éstos en su gestión», lo que supone la supremacía del principio presidencial sobre el colegial y el departamental en el seno del Ejecutivo del Estado, aunque no la desaparición de los dos últimos. De forma expresa son encomendadas al Presidente toda una serie de competencias que lo presentan como un elemento directivo y coordinador de la acción del órgano gubernamental y no como un mero «*primus inter pares*»³⁵⁶.

³⁵⁵ Por todos, véase las consideraciones de PÉREZ FRANCESCH, acerca de la investidura del Presidente del Gobierno como presupuesto desencadenante de la dirección política gubernamental, en su obra *El Gobierno*, *op. cit.*, págs. 41 a 58.

³⁵⁶ La relevante posición que ocupa el Presidente dentro de la estructura del colegio gubernamental constituye una nota característica del Gobierno sobre la que coincide la gran mayoría de los integrantes de la doctrina constitucionalista. Así, a título de ejemplo, puede citarse, E. ESPÍN, en la obra de J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. 2, *op. cit.*, págs. 239 a 242; F. GARRIDO FALLA, "Comentario al artículo 98", en la obra dirigida por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, págs. 1380 a 1383; L. LÓPEZ GUERRA, "La posición constitucional del Gobierno", en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, *op. cit.*, págs. 31 y 32; J. L. PÉREZ FRANCESCH, "Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978. (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, pág. 221, véase también del mismo autor su obra *El Gobierno*, *op. cit.*, especialmente las págs. 61 y 62, donde el mismo señala numerosos ejemplos de autores que hacen hincapié en la tendencia al presidencialismo dentro de la actuación del Gobierno; L. SÁNCHEZ ÁGESTA, "El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución Española de 1978", *op. cit.*, pág. 101 y 103. De forma tajante, BAR CENDÓN sentencia: «Es claro que la posición del Presidente es de primacía y que sus efectos vienen a ser prácticamente similares a los de una posición de superioridad en una relación jerárquica», véase en su obra *El Presidente del Gobierno. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, pág. 241. Sin dejar de admitir la posición de preeminencia M. A. GARCÍA HERRERA prefiere puntualizar defendiendo la tesis de la vigencia de una «relación de dirección intermedia entre la paridad y la supremacía», véase en "La coordinación del Presidente del Gobierno", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 75 y 76, especialmente ilustrativas de su posición sobre esta cuestión resultan las conclusiones del trabajo citado, págs. 79 a 81. Con mayor rotundidad, relativizan la posición de preeminencia del Presidente F. FERNÁNDEZ-MIRANDA, "La regulación del Gobierno en la Constitución", en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED, Madrid, 1978 y M. R. RIPOLLÉS SERRANO, "El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978", en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución de 1978*, Universidad de Valencia, 1980, así como G. PÉCES-BARBA, que apunta a un «combate nulo» en las relaciones entre Presidente y Ministros, véase en *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Fernando Torres-Editor, Valencia, 1981, pág. 87.

Resulta evidente, por tanto, la destacada posición que dentro de la estructura y funcionamiento del Gobierno corresponde al Presidente, quien se erige como coordinador, árbitro e impulsor de decisiones, si bien ha de respetarse la competencia y la responsabilidad directa particular en su gestión de los demás miembros del Gobierno. Entiende BAR CENDÓN que la función de dirección del Presidente se puede desglosar en las siguientes funciones: a) la elaboración del programa del Gobierno, b) la dirección del Gobierno propiamente dicha, c) la coordinación de la actividad de los miembros del Gobierno y d) la representación de la política gubernamental³⁵⁷. Además, como director de la actividad del Gobierno personaliza la responsabilidad política del mismo (artículos 112 a 114 CE), mientras que los Ministros son solidariamente responsables y no se admite la censura individual³⁵⁸. Dicha posición ha sido objeto de ratificación por medio de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la que, como se admite en la Exposición de Motivos, «se destaca la importancia del Presidente, con fundamento en el principio de dirección presidencial, dado que del mismo depende, en definitiva, la existencia misma del Gobierno». Con base en éste, el artículo 2 (“Del Presidente del Gobierno”) de la citada Ley concreta en una serie de facultades la cláusula de dirección que la Constitución otorga al Presidente del Gobierno. Así pues, al Presidente, aparte de actuar como representante del Gobierno (artículo 2.2 a) LdG), competencia propia de cualquier órgano director de un órgano colegiado, le corresponde:

a) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento (artículo 2.2 b) LdG).

b) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales (artículos 2.2 c) LdG y 115 CE).

c) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza (artículos 2.2 d) LdG y 112.1 CE).

d) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa la autorización del Congreso de los Diputados (artículos 2.2 e) LdG y 92.2 CE).

e) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar (artículo 2.2 f) LdG).

f) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 g) de la Constitución (artículo 2.2 g) LdG).

g) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución (artículo 2.2 h) LdG).

³⁵⁷ A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno. Encuadre constitucional y práctica política*, op. cit., págs. 213 a 230.

³⁵⁸ Sobre la responsabilidad política individual de los Ministros consúltese P. SANTOLAYA MACHETTI, “La reprobación individual de los Ministros”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, Otoño 1981, págs. 253 a 256.

- h) Interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículos 2.2 i) LdG y 162.1 a) CE)³⁵⁹.
- i) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (artículo 2.2 j) LdG).
- j) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros (artículos 2.2 k) LdG y 62 e) y 100 CE).
- k) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios (artículo 2.2 l) LdG).
- l) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno (artículo 2.2 m) LdG)³⁶⁰.
- m) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes (artículo 2.2 m) LdG).

Por todo ello, ha de matizarse la afirmación acerca de que el Gobierno dirige la política estatal en el sentido de que el verdadero protagonismo a la hora de definir la orientación del Gobierno corresponde al Presidente, ya que éste «ocupa una posición clave, decisiva en la dirección de la política general del Estado»³⁶¹. Empleando las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, «el principio de dirección presidencial (...) otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos». Este protagonismo a la hora de definir la orientación del Gobierno, conlleva la misma posición al determinar la orientación de la política del Estado.

UNA BREVE REFERENCIA SOBRE DIRECCIÓN POLÍTICA Y PARLAMENTO

Como ya sabemos, la dirección política del Gobierno tiene su base en la investidura del Presidente y es ejercida en tanto que cuenta con el apoyo parlamentario, por lo que la participación de las Cortes Generales en la orientación política del Estado resulta, en un principio, innegable, no sólo en el momento del establecimiento de la relación de confianza, sino a lo largo de toda la Legislatura, por medio del impulso de la acción política y de

³⁵⁹ En referencia a esta cuestión, hay que tener en cuenta que el artículo 30 LOTC, por su parte, otorga al Gobierno la facultad de ampararse en el 161.2 CE, (esto es, la suspensión de la disposición o resolución recurrida) para impugnar por medio de su Presidente leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Véase la interpretación sistemática que de estos preceptos llevan a cabo A. GALLEGÓ ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, en su "Comentario al artículo 97. Funciones del Gobierno", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), *op. cit.*, págs. 123 y 124.

³⁶⁰ Véase los términos en que es interpretada esta facultad presidencial por GALLEGÓ ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH a fin de salvar la posible contradicción con el tenor del artículo 98.2 CE sobre la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en la gestión de sus respectivos Departamentos, "Comentario al artículo 97. Funciones del Gobierno", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), *op. cit.*, págs. 129 y 130.

³⁶¹ A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, pág. 17 y págs. 183 a 237 donde el autor ofrece un pormenorizado estudio del conjunto de las funciones que la Constitución atribuye al Presidente del Gobierno. También J. L. PÉREZ FRNACESCH, *El Gobierno*, *op. cit.*, pág. 20. Esta conclusión no debe ser malinterpretada en el sentido de la inexistencia de competencias propias del Gobierno como tal, pues, como ya hemos apuntado, la Constitución deposita en manos del Gobierno tareas como las de la iniciativa legislativa, la emisión de los Decretos-Leyes o la iniciativa para la proclamación de los estados excepcionales. En todos estos casos la adopción de las decisiones gubernamentales pasa ineludiblemente por un previo acuerdo del órgano colegiado.

gobierno y del control parlamentario³⁶². Por tanto, a la investidura hay que unir la adopción de decisiones políticas que el ejercicio de la función legislativa (artículo 66.2 CE) puede llevar consigo, así como la evidente carga de dirección política que presentan las competencias parlamentarias sobre la autorización de determinados tratados internacionales (artículos 93 y 94.1 CE) o la declaración de la guerra y firma de la paz (artículo 63.3 CE). Por medio de los instrumentos de fiscalización (preguntas e interpelaciones del artículo 111.1 CE) o los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (ya se sabe, cuestión de confianza y moción de censura, artículos 112 a 114 CE), el Parlamento puede forzar una rectificación de la orientación marcada por el Ejecutivo³⁶³. Además, también puede colaborar en la señalización de la orientación política general, especialmente cuando hace uso de procedimientos con los que se manifiesta la voluntad general de la representación popular (mociones del artículo 111.2 CE y proposiciones no de ley), pero siempre dejando a salvo la atribución que el texto constitucional haga a favor del Gobierno de forma específica³⁶⁴. En estos casos, afirma RUIZ-RICO RUIZ, la intervención del Parlamento en la dirección política se produce en términos de aceptación y, básicamente, control, «a posteriori», matiza LÓPEZ GUERRA, de las iniciativas del Gobierno. En efecto, el artículo 66 CE encomienda a las Cortes el control de la acción del Gobierno, si bien de ello no se puede derivar la posibilidad del Parlamento de fijar con carácter vinculante orientaciones que supongan la sustitución de la acción gubernamental³⁶⁵.

También se esgrime por la doctrina, como argumentos justificadores de la reivindicación de la función parlamentaria de dirección política, junto a la existencia de estas actuaciones

³⁶² No obstante, hay que matizar esta afirmación admitiendo que en la fase específica de formación del Gobierno y de su programa, la participación parlamentaria resulta prácticamente inexistente. Véase las consideraciones a este respecto de A. MANZELLA, "Las Cortes en el sistema constitucional español", en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático, op. cit.*, págs. 496 y 497. Véase también, I. DE OTTO, quien también añade una puntualización a esta afirmación cuando, aún admitiendo la necesaria colaboración del Congreso de los Diputados para el ejercicio del poder de dirección política del Estado y su sumisión a ambas Cámaras, matiza que «esta necesidad de colaboración y esta sumisión de control tienen sentidos diversos según se trate de Gobiernos mayoritarios o minoritarios», véase "La posición constitucional del Gobierno", *op. cit.*, pág. 181.

³⁶³ Esta afirmación acerca de la efectividad de los instrumentos de exigencia de la responsabilidad política a la hora de forzar la corrección de la orientación política gubernamental, ha de complementarse con las observaciones y reflexiones de MANZELLA sobre el presidencialismo de la regulación constitucional de la cuestión confianza, pues bien es cierto que el objeto de la misma (el programa legislativo o una declaración de política general) coincide con el ámbito propio de la dirección política, por lo que siempre que el Gobierno estime que una decisión parlamentaria podría vulnerar su programa político, tiene derecho a plantear ante el Congreso el dilema de sus consecuencias. A. MANZELLA, "Las Cortes en el sistema constitucional español", en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático, op. cit.*, págs. 497 y 498. De hecho, como puede observarse, en este trabajo partimos de la consideración de la potestad presidencial de planteamiento de la cuestión de confianza como una atribución específica de la de dirección política.

³⁶⁴ El valor de directrices para el Gobierno de las mociones y las proposiciones no de ley fue ya apuntado por A. MANZELLA en su trabajo "Las Cortes en el sistema constitucional español" en la en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático, op. cit.*, págs. 499 y 500.

²⁶⁵ L. LÓPEZ GUERRA, "La posición constitucional del Gobierno", en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. 1, *op. cit.*, págs. 30 y 31 y G. RUIZ-RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, págs. 570 y 571. También J. L. PÉREZ FRAN-CESECH, *El Gobierno, op. cit.*, pág. 88. Para un estudio más detallado de las formas de control parlamentario, consúltese la obra de J. GARCÍA MÓRILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Tecnos, 1985, véase también M. ARAGÓN, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, págs. 9 a 39 y A. EMBID IRUJO, "El control parlamentario del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, págs. 179 y ss.

parlamentarias de talante orientador, la «superioridad» de las Cámaras por su legitimación democrática directa frente a la indirecta del Gobierno, así como la literalidad de algunos preceptos que, en el nivel autonómico, encomiendan la dirección política al Parlamento³⁶⁶. No obstante ello, estamos de acuerdo con LÓPEZ GUERRA en que en ningún momento se puede defender la existencia de una competencia general e ilimitada del Parlamento para establecer las directrices políticas en sustitución de aquél, ya que la Constitución reconoce de hecho al Gobierno una «reserva de dirección política» caracterizada por el impulso originario o de creación e iniciativa sin subordinación a directrices externas³⁶⁷. De hecho, la posición preeminente del Gobierno puede llegar a condicionar la actividad parlamentaria, que en muchas ocasiones se encuentra a expensas del impulso e iniciativa gubernamentales, especialmente en los ámbitos de política interior, exterior y defensa, donde el Gobierno, volvemos a reiterar, es el órgano preferente de dirección política. Como gráficamente afirma MARTÍNEZ SOSPEDRA, «recurriendo a la vieja imagen náutica, el Gobierno es el piloto que orienta la nave del Estado, por más que el Parlamento pueda, en cada momento, establecer la carta de marear. Es, por tanto, en sede gubernamental donde se elabora, propone y en gran medida se aplica la orientación política del Estado»³⁶⁸.

6.4 La competencia de dirección política en la Comunidad Autónoma: las atribuciones del Presidente de la Junta en el ejercicio de su función de gobierno

La función de gobierno constituye la propia esencia de la capacidad de autogobierno en que consiste el derecho a la autonomía que se reconoce en el artículo 2 CE, en la medida en que, bajo el citado concepto de dirección política, se quiere hacer referencia a la función de *indirizzo político*, esto es, aquella mediante la que se define la estructura de la organización pública y del modelo económico y social, mediante la fijación de los correspondientes objetivos y la adopción de decisiones sobre los problemas y opciones básicos que se plantean en el día a día de la vida política. En palabras del Tribunal Constitucional, la autonomía no es sino la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar sus competencias para «orientar la acción de gobierno en función de una política propia sobre [una] materia, aunque en tal acción de gobierno no puede hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le estén atribuidas»³⁶⁹. En efecto, no debe perderse de vista

³⁶⁶ La tesis a favor del predominio de la dirección política parlamentaria es defendida por E. AJA FERNÁNDEZ en “La supremacía de las Cortes. ¿Quién ha de dirigir el Estado: el Gobierno o las Cortes?”, véase en la obra colectiva *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, págs. 89 a 104.

³⁶⁷ Esta es la conclusión a la que llega el autor después de detectar algunos «puntos dudosos» que los argumentos arriba señalados plantean, véase en su artículo “Funciones del Gobierno y dirección política”, *op. cit.*, págs. 35 y 36. La exposición de los instrumentos con que cuenta el Gobierno frente a la intervención de los otros órganos constitucionales para garantizar su «reserva de dirección política» puede encontrarse en las págs. 36 a 40. Asimismo, también de LÓPEZ GUERRA, véase “La posición constitucional del Gobierno”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, *op. cit.*, pág. 30, así como A. SÁIZ ARNAIZ, “El Gobierno y la dirección de la política”, *op. cit.*, págs. 195 y 196.

³⁶⁸ M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Fernando Torres Editor, Valencia, 2ª edición, 1983, pág. 232.

³⁶⁹ STC 35/1982, de 14 de junio de 1982, FJ 2. La cursiva es nuestra.

que la función de dirección política que corresponde a los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, entre ellos el Gobierno y el Presidente autonómicos, ha de ejercerse en el ámbito de las competencias que la misma tenga atribuidas. No obstante, ésta no es una idea que se haya dejado reflejar en los ordenamientos autonómicos³⁷⁰.

En un régimen parlamentario, como es el que rige en las Comunidades Autónomas, esta función de dirección política, se canaliza por medio de numerosas vías: la investidura parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma, pues en ella, junto a la persona del candidato, se vota a un programa de gobierno, la acción del Gobierno en aplicación de este programa, el impulso político del Parlamento al Gobierno mediante, por ejemplo, los debates de política general y mociones y resoluciones, el control ordinario (preguntas e interpelaciones) ejercido por el Parlamento sobre la acción ordinaria del Gobierno, el nexo fiduciario que ineludiblemente ha de unir a Gobierno y Parlamento y que se pone a prueba por medio de la moción de censura y la cuestión de confianza e incluso a través de la propia legislación, especialmente por medio de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, en cuya elaboración juega un papel determinante el Gobierno. En definitiva, resulta evidente que en la función de gobierno participan distintos órganos, entre los que se encuentran, junto al Parlamento, no hay lugar a dudas, los del Poder Ejecutivo.

A pesar de la aparente semejanza y paralelismo que puede detectarse en el ejercicio de la función de gobierno por las instancias autonómicas y el poder central, en ningún caso puede perderse de vista que la función de gobierno en el ámbito de las Comunidades Autónomas reviste una particularidad que impide su equiparación a la tarea de orientación política en la esfera estatal. La citada especialidad consiste en el hecho de que en la función de dirección política autonómica no sólo participan las instancias autonómicas, sino también las centrales o estatales. Ello es así en la medida en que el diseño del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se opera únicamente sobre la base de un principio material, sino que también, en ocasiones, la división de poderes responde a un criterio funcional, lo que significa que en determinadas materias bien puede darse la confluencia e interrelación de la acción desplegada por ambos poderes (central y autonómico). Así, en las reglas de distribución de competencias, por ejemplo, se prevé la facultad del Estado para establecer las bases de la regulación de una materia concreta, de modo que la Comunidad Autónoma puede ejercitar su potestad legislativa en la regulación de lo «no básico», o bien puede corresponder al Estado el ejercicio en exclusiva de la función legislativa sobre un determinado asunto, mientras que, en consecuencia, a la Comunidad Autónoma tan sólo le resta desplegar una actividad de ejecución sobre dicho sector. Con ello queremos poner de relieve que, en numerosos casos y con diversos grados de intensidad, la acción de la Comunidad

³⁷⁰ Únicamente constituye una excepción el Estatuto de Autonomía de Castilla y León que determina que «Corresponde a la Junta de Castilla y León ejercer el gobierno y la administración de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas».

Autónoma puede verse condicionada por la acción del Estado, de modo que la orientación política que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su autogobierno, puede imprimir al ejercicio de sus competencias, se encontrará limitada por el marco de la orientación previamente definida por el Estado³⁷¹. Con otras palabras, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, no disponen siempre de poderes independientes, sino que, en determinadas ocasiones y con base en el propio sistema de distribución de competencias, el ejercicio de los mismos se ha de someter a orientaciones de la política general provenientes del Estado. Al mismo tiempo, las Comunidades se configuran por la propia Constitución como entidades de gobierno dotadas de autonomía política, lo que significa la posibilidad las mismas de adoptar orientaciones políticas propias y excluye la relación de subordinación política con respecto a la instancia estatal.

Por lo tanto, podemos concluir que la orientación política en el ámbito de las Comunidades Autónomas se mueve entre dos polos aparentemente contradictorios, a saber: por un lado, la exigencia constitucional de concordancia del ejercicio de numerosas competencias autonómicas con la orientación política general del Estado y, por otro lado, el reconocimiento de la facultad de orientar su acción de gobierno en función de una política propia, distinta, por tanto, a la del Estado. Esta contradicción únicamente podrá ser salvada sobre la base de un consenso mínimo que permita mantener el equilibrio entre los principios de unidad y autonomía. Así, afirma ALBERTÍ ROVIRA, «existiendo este nivel mínimo de consenso que permita mantener el equilibrio en un punto satisfactorio, o por lo menos soportable por ambas partes, la aparente contradicción se resuelve de forma relativamente sencilla: la Comunidad Autónoma puede establecer su propia y diferenciada orientación política, pero en su ejercicio competencial deberá sujetarse, en la medida en que así lo exijan las reglas de distribución de poderes, a las orientaciones provenientes del Estado. Ello no es obstáculo para que la propia Comunidad pueda hacer presente su propia orientación por medios no competenciales (intentando, por ejemplo, influir en la dirección política general a través de los instrumentos de intervención en el nivel central que constitucionalmente se le reconocen), o bien, imprimiendo dicha orientación a sus propias actuaciones competenciales, en el margen de libertad existente en cada caso»³⁷². A este respecto, consideramos que si bien la observación de ALBERTÍ sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar su propia orientación política resulta indiscutible desde el plano teórico, no puede afirmarse lo mismo si a la hora de analizar dicha consideración nos situamos en la perspectiva de la realidad del funcionamiento de nuestro Estado autonómico. En efecto, la experiencia de la evolución de las autonomías nos demuestra que éstas no disponen de ins-

³⁷¹ «Ésta –concluye ALBERTÍ– es una característica común a todos los sistemas federales cuya constatación lleva a contemplar el sistema autonómico (y todo sistema compuesto del poder estatal) como un único mecanismo de gobierno, en el que participan distintas instancias dotadas de poder estatal, con cuotas de decisión e intervención diversas». E. ALBERTÍ ROVIRA, "Posición institucional del Consejo Ejecutivo o Gobierno (EAC 37.1 y 37.2)", en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, *op. cit.*, pág. 403.

³⁷² *Ididem*, pág. 404.

trumentos suficientes en número y eficacia como para poder influir de forma determinante en la definición de la política general. Más bien, esta posible incidencia se ha dado no gracias a esos instrumentos sino por la vigencia de determinados acuerdos entre el Gobierno central y concretos partidos que, pese a su carácter nacionalista, no sólo concurren a las elecciones generales sino que, además, han llegado a constituir el elemento clave de la estabilidad del Gobierno de la Nación.

Esta peculiar configuración que presenta la facultad de orientación política reconocida a las Comunidades Autónomas, bien puede ser contestada apuntando a su capacidad de influencia sobre la formulación de la dirección política general del Estado. Sin embargo, lo cierto es que, hoy día, los instrumentos de que disponen las Comunidades Autónomas a tales efectos son, en la práctica, muy escasos y de una eficacia más que dudable. En concreto, las Comunidades Autónomas únicamente pueden incidir en la definición de la política general del Estado por medio del ejercicio de la iniciativa legislativa central y de la participación en la que, nominalmente, es concebida como Cámara de representación territorial, esto es, el Senado. En efecto, hoy día resulta evidente el hecho de que las Comunidades Autónomas constituyen una parte esencial del conjunto del Estado, sin embargo carecen de una institución central por medio de la cual participar en las decisiones generales. La insatisfacción generada por el modelo de Senado que se contiene en la Constitución ha despertado de forma generalizada una voluntad de reforma que difícilmente puede ser ignorada.

A estas alturas de la exposición queda demostrado que la dirección política no es un poder que pertenece en exclusiva a un único titular, sino que es compartido entre el Gobierno y el Parlamento y que dependiendo del régimen político ante el que nos encontremos la cuota de *indirizzo* que corresponde a uno y otro varía, de modo que la forma en que los órganos participan en la dirección y orientación política constituye un elemento al menos modulador, cuando no conformador con exactitud, de la forma de gobierno³⁷³. Con otras palabras, con todo ello queremos decir que en el ámbito de las Comunidades Autónomas, el Presidente no es el único órgano que interviene en la dirección de la política, sino que en la misma toman parte el Gobierno y el Parlamento. Así, al Consejo de Gobierno se le reconoce toda una serie de facultades relacionadas con la función de dirección política:

A modo de ejemplo, en relación con la principal manifestación de la función de dirección política del Ejecutivo, esto es, el programa legislativo, el Gobierno es el titular de la iniciativa legislativa, mientras que al Presidente corresponde la coordinación de aquél. También corresponde al Gobierno, elaborar los Presupuestos Generales, otra de las manifestaciones fundamentales de la dirección política, dado que contienen un conjunto de

³⁷³ G. RUIZ-RICO RUIZ, "La forma de gobierno autonómica en España", en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO, (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, *op. cit.*, pág.567 y A. SÁIZ ARNAIZ, "El Gobierno y la dirección de la política", *op. cit.*, pág. 191.

decisiones políticas cuantificadas y medidas en términos financieros a las que se vincula la acción de los poderes públicos. No obstante, no ha de perderse de vista que, a partir de las previsiones legales y estatutarias sobre el libre nombramiento y separación de los Consejeros por el Presidente (lo que le permite configurar unilateralmente a este otro órgano de dirección política y alterar su composición en caso de discrepancias entre ambos), su relación fiduciaria con la Asamblea regional, así como sus importantes facultades para dirigir y coordinar el funcionamiento del Gobierno, se infiere una posición privilegiada del Presidente en el proceso de dirección política.

Junto al Gobierno regional, el Parlamento autonómico también participan en la definición de la política general de la Comunidad, así entre las competencias que se les encomiendan se cuentan, a título de ejemplo, la de aprobación del programa de gobierno (bien en la sesión de investidura, como ya hemos estudiado, bien a consecuencia del planteamiento de una cuestión de confianza que verse sobre el mismo).

Quiere todo ello decir, por lo tanto, que en el marco de la Comunidad Autónoma convergen dos direcciones políticas y, por ende, dos expresiones institucionales legitimadas para definir los intereses generales de la misma: la orientación política gubernamental y el impulso político parlamentario. Además, como en nuestra Comunidad Autónoma es posible la investidura automática del Presidente y que, por tanto, la formación del Ejecutivo no cuente con el respaldo mayoritario de la Asamblea, cabe la posibilidad de que coexistan dos direcciones políticas enfrentadas, la del Gobierno y la del Parlamento. Ese enfrentamiento a su vez también se extiende a la definición de los intereses de la Comunidad, lo que puede colocar al Presidente en una situación delicada en su actuación como representante de los mismos, con lo que, en última instancia, va a ser la capacidad presidencial de liderazgo político y social la que dirima esta colisión.

Puede afirmarse, en consecuencia, que, en el ámbito autonómico, la función de indirizzo se localiza básicamente en el tándem Asamblea-Gobierno, correspondiendo a este último mayor cuota de protagonismo en la fijación de las directrices políticas, y sin que pueda proclamarse una misma posición del Consejo en relación con la del Presidente en la mencionada labor de definición de la orientación política superior en la Comunidad Autónoma. Sobre este asunto resulta de gran interés la clasificación introducida por VIVER PISUNYER³⁷⁴, en la que el citado autor distingue hasta tres modelos de atribución de la actividad de dirección política en el seno de los Gobiernos autonómicos, entre los que el andaluz constituye uno por sí solo, calificado por el autor como «modelo presidencialista»:

En efecto, en el modelo andaluz el Presidente monopoliza la competencia de dirección política, es el titular de la facultad de determinar la orientación política general, lo que se confirma por medio del artículo 16.1º LGAND, que asigna al Presidente de la Junta de

³⁷⁴ C. VIVER PISUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 322 a 328.

Andalucía, como Presidente del Consejo de Gobierno «fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad», mientras que es misión del Consejo de Gobierno «desarrollar el programa de gobierno, *de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente*» (artículo 26.1º LGAND). Además, a la dirección política se añaden las atribuciones que le corresponden en orden a su actividad de dirección y coordinación de la acción del Gobierno. La intervención del Gobierno, por tanto, se materializa a posteriori, en la fase de actuación de las directrices marcadas por aquél, si bien no puede despreciarse la influencia que el órgano colegiado puede llegar a desplegar, ya que la conversión en actos de relieve externo de la mayor parte de las directrices presidenciales corre a su cargo.

Por el contrario, en el «modelo colegiado» se atribuye la determinación de la política de la Comunidad al colegio gubernamental y la dirección de la acción del Gobierno al Presidente. Es decir, la decisión respecto a las directrices políticas corresponde y se imputa al Consejo de Gobierno; el Presidente, por lo tanto, ha de actuar dentro del marco delimitado por las mismas, si bien ha de puntualizarse que, en tanto que director de la acción del Gobierno, ejerce una notable influencia sobre la citada actividad de dirección que se encomienda a éste, no solamente *ex post* (esto es, en la fase de aplicación de la política adoptada, mediante el control y la coordinación de los Consejeros), sino también *ex ante*, dadas sus atribuciones sobre configuración del órgano colegiado y como Presidente del mismo (convocatoria de reuniones, fijación del orden día, etc.), así como su condición de jefe del partido del Gobierno. Especialmente relevante es el protagonismo que se concede a la figura presidencial en los actos de dirección política que suponen relación con el Parlamento, de manera que el vínculo fiduciario entre Gobierno y Parlamento surge en torno al programa del Presidente con motivo de su investidura y tanto en su conservación como en su cese la intervención de éste resulta trascendente. En este sentido, el autor diferencia entre antes de la constitución del Consejo de Gobierno, fase en que el Presidente ejerce la actividad de dirección política (fijando un programa de gobierno y presentando a la Cámara las directrices a seguir en la futura acción política) y después de la constitución del Consejo de Gobierno, momento a partir del cual la dirección política corresponde en exclusiva a éste en los términos y con las matizaciones explicadas.

Por último, el tercer modelo viene a ser un «modelo intermedio», conforme al cual la titularidad de la facultad de dirección política es compartida entre el Presidente, a quien se otorga la facultad de establecer las directrices generales de la acción de gobierno, y el Consejo de Gobierno, a quien también se encomienda la determinación de las directrices, «no generales, se supone», de la acción de gobierno. Sin embargo, para VIVER resulta dudosa la estatutoriedad de esta fórmula en la medida en que «el Presidente puede fijar personalmente las directrices generales de la política al margen del Consejo Ejecutivo (...) quedando así ambos órganos en contradicción con la prevista en el Estatuto de Autonomía».

Llegados a este punto, corresponde la exposición y estudio de las concretas atribuciones presidenciales, detalladas en la Ley del Gobierno y la Administración y de las que se deriva la calificación de la forma de gobierno autonómica en los términos que se han apuntado.

Queremos advertir que, aunque son numerosas las clasificaciones introducidas por los distintos autores, no nos vamos a decantar expresamente por ninguna de ellas en la exposición que a continuación sigue, sino que, a partir de la letra de los preceptos reguladores que hemos manejado y de las conclusiones obtenidas del estudio que antecede a esta parte de nuestro trabajo, hemos adoptado la sistematización que creemos que mejor facilita obtener una visión de conjunto de todas las competencias presidenciales reconocidas legalmente.

Así pues, de lo que hasta aquí llevamos expuesto podemos concluir que al Presidente de la Comunidad Autónoma, en su faceta de Jefe del Gobierno, le corresponden cuatro grandes tipos de atribuciones, a saber:

I. El grupo de atribuciones personales del Presidente, no compartidas, mediante las que se concreta su facultad de fijación de las directrices políticas generales. En esta categoría se inscriben actuaciones como la definición del programa de gobierno, el planteamiento de la cuestión de confianza o la disolución anticipada del Parlamento, entre otras.

II. Las atribuciones propias del Presidente en orden a la formación del Gobierno, categoría en la se inscriben las facultades de nombramiento y separación de los miembros del Gobierno, o de configuración de la estructura político-administrativa gubernamental.

III. Las competencias de dirección y coordinación del funcionamiento interno del Consejo de Gobierno. Se trata de competencias personales del Presidente que ejercita en el seno del Consejo del Gobierno y que comprenden toda una serie facultades que abarcan desde la convocatoria de las reuniones del Gobierno hasta el impulso y coordinación de la actividad de las Consejerías, tal y como tendremos ocasión de estudiar con más detenimiento.

IV Por último, puede individualizarse un conjunto de atribuciones personales de representación del Consejo de Gobierno. Por medio de este tipo de actos, el Presidente exterioriza las decisiones y la voluntad del Gobierno o lo representa como tal órgano, tal sería el caso de la facultad reconocida a aquél de facilitar al Parlamento la información que el mismo recabe del Gobierno.

1) FIJAR LAS DIRECTRICES GENERALES DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO Y ASEGURAR SU CONTINUIDAD

Esta competencia presidencial de determinación de la orientación política de la Comunidad es enunciada por el artículo 16.1 LGAND, donde se recoge la labor de fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad³⁷⁵.

³⁷⁵ Las «directrices» a que se refiere el precepto andaluz es un concepto muy amplio con el que se viene a expresar la competencia de mando del Presidentes de la Junta. Como puede comprobarse, estas expresiones recuerdan en cierto modo al artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn, de la que provienen, y que atribuye al Canciller la facultad de fijar la dirección política fundamental.

Artículo 65 LFB: «El Canciller Federal determina las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas. Dentro de estas directrices, cada Ministro Federal dirige su ámbito de competencia con independencia, bajo su propia responsabilidad. El Gobierno Federal resolverá las discrepancias de parecer entre los Ministros Federales. El Canciller Federal dirigirá los asuntos del Gobierno, mediante un Reglamento interior acordado por el propio Gobierno y aprobado por el Presidente de la República».

No hay duda de que nos encontramos ante la competencia más relevante del Presidente de la Junta, en la que se pueden enmarcar las restantes, desde la facultad de establecer una nueva orientación de la política en un ámbito determinado, hasta la decisión de plantear una cuestión de confianza ante la Cámara autonómica. En concreto, esta tarea, en el ámbito autonómico, se concreta en un haz de atribuciones que podemos sistematizar como sigue, con objeto de lograr una mejor comprensión de la magnitud de su contenido:

a) Definir el programa de gobierno

La determinación de la orientación política de la Comunidad exige la definición de un programa, tarea que corresponde al Presidente y sobre la que no cabe la menor duda acerca de su carácter de concreción teleológica de la actividad de orientación política. En efecto, «dirigir es, sin duda, orientar la acción política y esta orientación se marca por la fijación de un “programa”. Un programa supone fijar una serie de objetivos y señalar los medios que permiten conseguir los objetivos propuestos»³⁷⁶.

Como ya se ha estudiado en otra parte de este trabajo, el origen de la labor de orientación se remonta a la elaboración y exposición del programa de gobierno por el candidato a la Presidencia de la Junta dentro del procedimiento de investidura. Sólo en el momento en que el Presidente nombra a los Consejeros es cuando lo que hasta entonces había sido exclusivamente su propio programa, pasa a convertirse en el programa de gobierno, a raíz de la aceptación de éstos de su cargo y, por ende, del programa presidencial. De hecho, la discrepancia o el incumplimiento por parte de algún Consejero del programa presidencial puede implicar su dimisión o destitución.

Por lo tanto, la exposición y defensa de las líneas generales del programa por un lado y su definición, por otro, constituyen situaciones jurídicas diferenciadas: así, en un primer momento no nos encontramos ante una función del Presidente, sino del candidato a Presidente, aunque posteriormente, sí que constituye función propiamente presidencial la de alterar los contenidos de aquel programa originario, solicitando para ello de nuevo, si lo estima conveniente, la confianza de la Cámara³⁷⁷.

Como ya se ha señalado, es una cuestión ampliamente debatida por la doctrina la referida al valor normativo de los programas de gobierno y su fuerza vinculante respecto de la acción futura del Gobierno, e incluso de la del Parlamento, que, al aprobar dicho programa, pasa a compartir la obligación de llevarlo a cabo. Ello significa que, de existir esta vinculación, sería necesario que cuando se produjese una alteración sustancial del

³⁷⁶ L. SÁNCHEZ AGESTA, “El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, pág. 104; también en su artículo junto a J. M. GOIG MARTÍNEZ, “El Gobierno, la función de gobierno y la Administración. Comentario introductorio al Título IV”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97-112), *op. cit.*, pág. 29. En términos similares BAR CENDÓN estima que «el programa del Gobierno contiene las directrices generales de lo que va a ser su política; es, por tanto, la base esencial de la que se deriva toda la función de gobierno, como actividad política...», véase en su obra *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, pág. 215.

³⁷⁷ En este sentido, véase, J. PORRES AZKONA, “La posición institucional del Lehendakari” en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, *op. cit.*, pág. 955.

programa, ésta debería ser presentada y aprobada por la Asamblea. No obstante, debemos indicar que nos mostramos partidarios de esa especie de discrecionalidad presidencial a la hora de contar con la confianza parlamentaria cuando emprenda esta facultad personalísima de alteración del programa originariamente aprobado por aquélla, si bien hay relevantes exponentes de la doctrina que, como es el caso de MANZELLA, partiendo de la tesis del carácter vinculante del programa y de las directrices en general, defienden la obligación de que las modificaciones de la orientación política, cuando afectan a lo que él denomina «núcleo cualificante» del programa o de las directrices políticas, se realicen con la intervención de ambos órganos sobre la base de un acuerdo bilateral entre ellos³⁷⁸.

Desde un punto de vista político, resulta lógica la autovinculación del Gobierno respecto de su propio programa, ya que el mismo se configura como un compromiso que une al Presidente con la Asamblea e incluso, por medio de ésta, con el cuerpo electoral. Igualmente, resulta coherente, desde un punto de vista político, que el programa de gobierno haya sido, con anterioridad y salvando las diferencias necesarias, el programa político en su día presentado ante el electorado, sin que ello haya de interpretarse como una sumisión absoluta en la que no quepan las pertinentes operaciones de adaptación del mismo a las circunstancias políticas, como pueden ser las de un gobierno de coalición o de un gobierno monocolor apoyado únicamente por una mayoría relativa.

Por el contrario, la eficacia jurídica es materia distinta. La inexistencia de una regulación concreta de la misma y de las consecuencias que de su incumplimiento pueden derivarse, la sitúan en el ámbito del enjuiciamiento político por medio de controles de este tipo, como la exigencia de la responsabilidad política al Presidente en caso de que se separe del programa, el seguimiento parlamentario y el compromiso de respaldar las iniciativas del Gobierno en el cumplimiento del programa, garantizándolo a través de la disciplina de voto de los parlamentarios. En palabras de VIVER PI-SUNYER «puede afirmarse que se trata de una vinculación efectiva pero débil en la medida en que no está garantizada jurisdiccionalmente»³⁷⁹.

Podríamos convenir que la facultad que ahora nos interesa, esto es, la definición del programa de gobierno, viene a ser la continuación y concreción de aquella primera labor orientadora que se da en la fase de investidura, lo que se traduce en la posterior dirección, control y remodelación de la ejecución de aquel programa a través del Consejo de

³⁷⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, págs. 261 a 264. En el mismo sentido se pronuncian C. MORTATTI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, *op. cit.*, pág. 334, así como GALIZIA, si bien éste último autor no exige expreso acuerdo bilateral entre las partes, sino que entiende como suficiente el acuerdo tácito demostrado por uno de los órganos de dirección ante la alteración del *indirizzo* por parte del otro, véase en *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Giuffrè, Milán, 1972, págs. 214 y 215.

³⁷⁹ C. VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 318. Véase con más detalle la exposición que hace este autor acerca del grado de vinculatoriedad de los actos de dirección política atendiendo al sujeto al que los mismos se dirigen (ciudadanos u opinión pública, Parlamento u órganos del Gobierno y la Administración), *op. et loc. cit.*, págs. 316 a 321.

Gobierno. Al definir el programa de gobierno se fijan las líneas del mismo en los términos en que haya sido aprobado por la Asamblea Regional en la votación de investidura. Ello no debe interpretarse, queremos advertir, en el sentido de que después de ese primer esbozo orientador, toda la actividad de definición de la orientación política haya de circunscribirse a una operación y momento concretos, es decir, no puede darse de una vez para siempre, sino que, antes al contrario, esta acción «se inserta en un *continuum* coherente» y está, por tanto, sujeta a la posibilidad de remodelaciones³⁸⁰.

Finalmente, nos resta apuntar que ésta es una actividad sobre la que pueden confluír numerosos factores condicionantes, como la acción de los partidos políticos, las relaciones dentro de la propia mayoría gubernamental y las de ésta con la oposición que pueden modularla. Bajo nuestro punto de vista, el ejemplo más ilustrativo lo constituye, una vez más, el caso de los Gobiernos de coalición, en los que la función presidencial de definición del programa se ha de compatibilizar con el mantenimiento y consolidación de la relación nacida con motivo del pacto que hizo viable la investidura del Presidente³⁸¹. Aún así, no deja de ser lógica la asignación a un órgano concreto, ya que la propia naturaleza de esta atribución así lo exige. La política del Gobierno ha de responder a un programa único que reclama una instancia unificadora que lo dote de coherencia y evite su dispersión en su ejecución. De esta forma, la tarea presidencial de definición del programa de gobierno se presenta como función complementaria de aquella otra de velar por la estabilidad del Gobierno, condición imprescindible de la dirección política³⁸².

b) Coordinar el programa legislativo del Gobierno y la elaboración de normas de carácter general

Uno de los principales contenidos del programa de gobierno viene integrado por el programa legislativo, ya que los fines u objetivos que se definen en aquél bien pueden exigir una articulación jurídico-normativa. Así las cosas, la atribución al Presidente de la coordinación del programa legislativo del Gobierno, que se contiene en el artículo 17 a) LGAND, constituye una manifestación más de la función de orientación política del Presidente de la Junta. Y es que las tareas de iniciativa legislativa y de selección de las leyes que hayan de emanarse para dar cumplimiento a los objetivos políticos marcados poseen una evidente naturaleza directiva, sin perjuicio de que en la posterior fase eje-

³⁸⁰ Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 320 y J. L. PÉREZ FRANCESCH, *El Gobierno*, op. cit., pág. 49.

³⁸¹ A este respecto, NICOLÁS, haciendo referencia a los pactos de coalición, en cuanto límites políticos, pero no jurídicos, de las facultades de los Jefes de Gobierno, ha afirmado que «estas cuestiones se encuentran en el límite de lo jurídico y lo político. Su absoluta formulación no sólo no es aconsejable, sino también inviable. La libertad de un Jefe de Gobierno no está en definitiva condicionada particularmente por un pacto de coalición, sino por las realidades políticas que en él se plasman, y que seguirán dándose aunque no hubiera pacto de coalición (o no se conociera)». Véase J. NICOLÁS MUÑIZ, «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura», op. cit., pág. 410.

³⁸² Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 319 a 321 y J. PORRES AZKONA, «La posición institucional del Lehendakari» en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, op. cit., pág. 956.

cutiva del programa legislativo también se despliegue por parte del Presidente una importante actividad directiva y coordinadora³⁸³.

Esta actividad coordinadora del programa legislativo comprende una ordenación periodificada de las iniciativas legislativas previstas a través de un proceso en el que participan los miembros del Gobierno y que da respuesta a los siguientes extremos exhaustivamente tasados por LUCAS MURILLO DE LA CUEVA³⁸⁴:

- Objetivos perseguidos con la regulación que se proponga.
- Presupuestos jurídicos habilitantes de la misma.
- Fundamento de la competencia del Departamento para iniciar la tramitación del anteproyecto, indicándose, en su caso, los Departamentos que pudieran verse afectado por ella.
- Líneas generales de la regulación propuesta.
- Estimación de la incidencia del anteproyecto en la normativa en vigor sobre la materia de la que trate.
- Estimación de la incidencia organizativa y/o financiera, particularmente cuando se trate de la creación de Organismos, Entes Públicos, etc.
- Duración estimada del proceso de elaboración del anteproyecto y fecha aproximada de su presentación ante el Consejo de Gobierno.
- Cronograma previsto para la elaboración y desarrollo del calendario del Departamento que habrá de incluir las negociaciones con representantes de los sectores afectados, los grupos de la oposición, etc.

c) Plantear ante el Parlamento, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza

La facultad de poder plantear ante la Cámara autonómica la cuestión de confianza, previa deliberación del Consejo de Gobierno, expresamente viene reconocida en el artículo 17 b) LGAND. La cuestión que plantee el Presidente puede versar sobre su programa de Gobierno o sobre una declaración de política general, entendiéndose otorgada la confianza cuando se obtiene la mayoría simple de los votos de la Cámara (artículo 39.1 EAAND). Como puede verse, los posibles objetos sobre los que la misma puede versar presentan un contenido orientador sobre el no cabe duda, a lo que hay que unir el hecho, igualmente irrefutable, de que por medio de dicho mecanismo puede someterse a la

³⁸³ Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., pág. 327. Entre los que incluyen esta actividad en el grupo de las de dirección y coordinación de la acción del Gobierno, puede citarse a M. CONTRERAS CASADO, en "El estatuto jurídico-político del Presidente", Capítulo segundo de la obra dirigida por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Ley de Aragón 1/1995, de 16 de febrero*, op. cit., págs. 82 y 83.

³⁸⁴ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 336 y 337.

Asamblea cambios en el programa de gobierno, vinculándose a su aprobación la permanencia del Presidente y su equipo en el Gobierno.

El ejercicio de esta facultad requiere únicamente un trámite jurídico previo y preceptivo: la deliberación del Gobierno, que constituye una obligación meramente ritual, por lo que, puede decirse que el Presidente carece de límites jurídicos sustantivos para plantear la cuestión.

d) Disolver, previa deliberación del Gobierno, anticipadamente el Parlamento

Como se sabe, la aprobación de la Ley 6/1994, de 18 de mayo, por la que se reforma la Ley de Gobierno andaluza añadiéndose los artículos 55 y 56 a la misma, conduce al reconocimiento de la potestad discrecional del Presidente de la Junta de Andalucía de disolver anticipadamente el Parlamento, inédita en la norma estatutaria. No obstante, la Comunidad Autónoma de Andalucía no fue la primera en introducir esta potestad por medio de su reconocimiento por vía legal, sino que, previamente, las Comunidades Autónomas Históricas habían regulado directamente en sus respectivas Leyes de Gobierno esta competencia presidencial. Nos referimos en concreto a País Vasco, así como Cataluña y Galicia, que incorporaron la citada atribución presidencial por medio de la aprobación de las Leyes de 24 de mayo de 1985 y de 20 de octubre de 1988, respectivamente³⁸⁵.

La aprobación de la Ley 6/1994 es la culminación de lo que RUIZ-RICO viene a definir como «difícil camino parlamentario», caracterizado por una falta de consenso unánime y actitudes vacilantes de la clase política, no sobre el reconocimiento de la facultad de disolución, sino en relación con determinados extremos, como la fórmula jurídica a emplear para reconocer esta potestad o el alcance concreto de la misma. Este proceso se remonta en sus comienzos al Anteproyecto de Estatuto de 1981 y finaliza con esta Ley de reforma y a la que antecedió la aprobación de la Ley 1/1990, de 30 de enero, sobre anticipación del proceso electoral andaluz³⁸⁶. Además, con la aprobación de esta Ley de reforma, el Legislador andaluz pone fin al estado de uniformación institucional que sobre este aspecto se había impuesto a raíz de los Pactos Autonómicos de 1981 suscritos entre UCD y PSOE³⁸⁷, quedando abierta para las restantes Comunidades Autónomas la posibilidad de incluir el reconocimiento de esta facultad presidencial.

³⁸⁵ La exposición minuciosa de las diversas opciones interpretativas sobre la inserción de esta facultad presidencial pese al silencio al respecto de la norma estatutaria andaluza, puede encontrarse de la mano de G. RUIZ-RICO RUIZ, en *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., especialmente págs. 78 a 96, donde, además de la citada exposición, el autor defiende la corrección de la fórmula jurídica empleada por el Legislador andaluz para incluir la facultad presidencial que nos ocupa.

³⁸⁶ Véase una detallada descripción de todos los hitos que conforman el citado proceso parlamentario de la mano del citado G. RUIZ-RICO RUIZ en su trabajo *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., págs. 61 a 75.

³⁸⁷ Como se sabe, en los Acuerdos Autonómicos de 1981, en relación a las Comunidades Autónomas de "vía lenta", se alude a la necesidad de que las elecciones autonómicas se celebrasen el mismo día, de lo que se deriva la imposibilidad en orden al reconocimiento de una potestad disolutiva a los respectivos Presidentes de los Consejos de Gobierno. Por su parte, en el punto 8.2, se incorpora la siguiente recomendación referida a las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE: «Deberán establecerse los contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia con la finalidad de hallar una fórmula que impida al Consejo de Gobierno y Órgano ejecutivo disolver el Parlamento o Asamblea».

Nos encontramos, pues, con una facultad asignada al Presidente, que exige, previamente, la deliberación, no vinculante, del Consejo de Gobierno a los efectos de reflexión y maduración de dicha decisión. Concorre, por tanto, en el ejercicio de esta atribución presidencial una mera formalidad, que no acuerdo vinculante. La responsabilidad última exclusiva de adoptar la decisión de disolución queda siempre en manos del Presidente, cuya mayor o menor relevancia, en último término, depende de las circunstancias políticas que en ese momento rodeen al Gobierno que encabece: no hay lugar a dudas de que la consideración del Consejo de Gobierno adquiere mayor protagonismo, al menos en el plano político, en casos de una situación de crisis interna en el partido del Gobierno, de ausencia de homogeneidad en el seno del Consejo por la separación entre el estatus presidencial y del liderazgo partidista o, por último, de un Gobierno de coalición.

Por lo que se refiere a los efectos de la disolución, hay que apuntar que dos son los ámbitos sobre los que se proyectan: el Parlamento y el propio Ejecutivo. Así, publicado el Decreto de disolución, en el Parlamento entra a operar la Diputación Permanente, encargada de «velar por los poderes de la Cámara». A su vez, en el seno del Gobierno hay que distinguir entre el Presidente y el colegio en sí a la hora de valorar las consecuencias que desencadena el ejercicio efectivo de la decisión disolutoria. Ante este supuesto, técnicamente y en puridad de términos, no podemos hablar de «Gobierno en funciones», pues la relación fiduciaria que une a Gobierno y Parlamento no se ha roto con motivo de la aprobación de una moción de censura, ni ha desaparecido por la expiración del mandato parlamentario. Sin embargo, de ello no puede derivarse que los poderes efectivos del Consejo de Gobierno sean los mismos que los que ostenta con anterioridad a la publicación del Decreto de disolución. No hay lugar a dudas de que esta situación afecta al ejercicio del *indirizzo politico* de la Comunidad Autónoma, que queda en suspenso hasta la renovación de la confianza parlamentaria. Ello se extiende también a la figura del Presidente y al ejercicio de las atribuciones que al mismo corresponden en su faceta de Jefe del Gobierno. Por el contrario, no puede afirmarse lo mismo en referencia a su vertiente de Presidente de la Comunidad Autónoma y de representante ordinario del Estado en ella, pues entendemos que las competencias presidenciales que derivan de esta genérica función vicarial en absoluto se han de ver mermadas con motivo de la disolución anticipada de la Cámara Legislativa³⁸⁸.

El ejercicio de esta atribución presidencial, a diferencia de previsto en otros ordenamientos, se encuentra vetado expresamente en dos supuestos:

- En el caso de que se esté tramitando una moción de censura (artículo 55.2 LGAND). Al prohibirse hacer uso de esta facultad, se evita que el Presidente se vea tentado a emplearla con el fin de eludir la exigencia de la responsabilidad política en que

³⁸⁸ Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., págs. 106 a 109.

consiste la moción de censura. Es más, estamos de acuerdo con RUIZ-RICO RUIZ en que la citada prohibición ha de entenderse que se extiende no sólo al periodo en que se está tramitando la moción de censura sino, en caso de que la misma prospere, al periodo de tiempo de interinidad durante el que permanezca el Gobierno censurado, ya que hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno estaríamos ante un Consejo de Gobierno en funciones que, por definición, ha de limitar su actividad actos de administración ordinaria, carentes de cualificación política y que garanticen la vida administrativa de la región³⁸⁹.

- En el caso de que no haya transcurrido un año antes de la última disolución del Parlamento (artículo 55.3 LGANND)³⁹⁰. La finalidad que con ello se persigue es la de evitar una manipulación electoral por el Gobierno de la Comunidad. No obstante, en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, donde, como se ha estudiado, cabe la posibilidad de que el Gobierno formado no cuente con el apoyo de la mayoría de la Cámara, hay que cuestionarse la oportunidad de esta limitación, ya que la misma puede suponer un verdadero obstáculo para acabar con ciertas situaciones de bloqueo institucional, al impedir la convocatoria de nuevas elecciones que permitan el restablecimiento de la estabilidad política³⁹¹. Esta misma línea de argumentación se desarrolla en la fundamentación de la iniciativa legislativa, presentada en 1995 por el Grupo Parlamentario Coalición Andalucista, a través de la que se pretendía suprimir el apartado 3 del artículo 55 LGAND, donde se viene a justificar la supresión del requisito de transcurra un año antes de la última disolución afirmando que era «(...) más beneficioso para los intereses públicos la celebración de unas nuevas elecciones que el deterioro producido por la ingobernabilidad»³⁹².

Con carácter general, las condiciones para el ejercicio de la potestad de disolución anticipada por parte del Presidente de la Junta resultan bastante similares a las fijadas en el texto constitucional en relación con la potestad que se otorga al Presidente del Gobierno de la Nación en el artículo 115 CE, así como con las previstas en los respectivos ordenamientos territoriales donde se ha reconocido al Presidente del Consejo de Gobierno la misma facultad: la deliberación previa por parte del órgano colegiado de

³⁸⁹ G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 105.

³⁹⁰ También, podría considerarse como otra limitación, al menos indirecta, al ejercicio de esta facultad la inhabilitación de los meses de julio y agosto a los efectos electorales que se contiene el artículo 14.2 de la Ley Electoral de Andalucía («El Decreto de convocatoria fijará la fecha de la votación, que no podrá estar comprendida entre los días 1 de julio y 31 de agosto y la de la sesión constitutiva del Parlamento, que tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes al de la celebración de las elecciones»). Por su parte, RUIZ-RICO RUIZ junto a esta interpretación, también baraja la que apunta a considerar “en suspenso” la decisión del Presidente hasta que transcurra el citado periodo de tiempo, a fin de respetar los márgenes establecidos por la Ley electoral entre la disolución y la convocatoria de elecciones. Véase en G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 104.

³⁹¹ *Ibidem*, págs. 106 y 107.

³⁹² Véase BOPA núm. 49, de 25 de enero de 1995.

gobierno, la concentración de la responsabilidad del acto en la persona del Presidente («bajo su exclusiva responsabilidad») y la prohibición de hacer uso de esta facultad cuando esté en marcha una moción de censura.

Como se deduce de los términos en que es concebida, no cabe duda que, desde una perspectiva teórica, la disolución anticipada y discrecional del Parlamento constituye un instrumento en manos del Ejecutivo para equilibrar su relación con el Legislativo. Sin embargo, estamos de acuerdo con RUIZ-RICO RUIZ en que dicho carácter “equilibrador” únicamente se puede defender en términos teóricos, porque en la práctica resulta indiscutible el hecho de que mientras que a la Asamblea corresponde tan sólo «una facultad de carácter “potencial”» para hacer caer al Ejecutivo, a través de la moción de censura de carácter fuertemente racionalizado, el Presidente de la Junta apenas si se encuentra limitado para ejercitar la potestad disolutoria³⁹³.

Asimismo, si nos ubicamos en el plano de la experiencia política andaluza, esta facultad se perfila como instrumento útil de solventar situaciones de crisis y de bloqueo institucional en la relación Gobierno-Parlamento de la Comunidad Autónoma, favoreciendo la gobernabilidad ante las mismas³⁹⁴. De hecho, el propio RUIZ-RICO RUIZ no deja de reconocer que «en cualquier caso, y pese al riesgo de manipulación que conlleva esta permanente y casi absoluta disponibilidad para el Presidente de la Junta para hacer frente a un incómodo Parlamento, no pueden negarse las ventajas que ha demostrado –cuando se ha utilizado– en orden a la funcionalidad y, por qué no también, gobernabilidad del sistema político andaluz»³⁹⁵.

Resulta evidente que, entre las finalidades a que puede responder esta facultad presidencial, es obvio que se encuentra su instrumentación como amenaza para obligar a la incondicionada asunción de las líneas programáticas por los miembros del Gobierno y la mayoría parlamentaria o de la modificación de aquéllas, utilidad que se ve lógicamente magnificada en caso de encontrarnos ante un Gobierno de coalición.

2) ATRIBUCIONES EN MATERIA DE FORMACIÓN DEL GOBIERNO

a) *Nombrar y separar a los Consejeros y otros miembros del Gobierno*

La relevancia que, desde un punto de vista formal, posee esta función del Presidente es indiscutible, pues dicha atribución consiste en la integración misma del órgano que ha de presidir. Sobre esta cuestión, a la previsión del Estatuto de Autonomía (artículo 35.1 EAAND), en que se hace expresa mención de la función de nombramiento y sepa-

³⁹³ G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 96.

³⁹⁴ Véase M. L. BALAGUER CALLEJÓN, “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, págs. 270 y 271.

³⁹⁵ Véase G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, op. cit., pág. 96.

ración de los miembros del Gobierno autonómico, hay que sumar la disposición legal que contempla esta competencia bajo la rúbrica de las funciones del Presidente en tanto que cabeza del Ejecutivo autonómico (artículo 16.2 LGAND). En ella se enumera como atribuciones propias del Presidente no sólo nombrar y separar libremente a los Consejeros (y Vicepresidentes, en su caso), sino también nombrar y cesar al «personal de confianza directamente dependientes de él», facultad esta última que únicamente se contiene expresamente en la Ley andaluza.

En efecto, tras su investidura, el Presidente de la Junta «procederá a» nombrar libremente a los Consejeros, distribuyendo entre ellos las funciones ejecutivas, sin que sea necesaria la intervención del Parlamento (artículo 23 LGAND). De la expresión empleada por el artículo 35.1 EAAND («El Presidente de la Junta (...) designa y separa a los Consejeros») se puede deducir que nos encontramos ante una obligación de cumplimiento inmediato, ya que lo que se persigue es que el Presidente, una vez haya sido nombrado, no retarde demasiado el nombramiento de los demás miembros del Consejo de Gobierno. No obstante, esta cuestión no se concreta posteriormente ni por la Ley del Gobierno ni por el Reglamento del Parlamento.

El Presidente de la Junta es jurídicamente libre y autónomo en el acto de nombramiento y cese de los miembros del Gobierno. Con otras palabras, el nombramiento (y cese) de los Consejeros constituye una potestad personalísima y discrecional del Presidente. A diferencia del Presidente del Gobierno de la Nación, aquél no tiene que contar, ni siquiera formalmente, con ninguna otra autoridad para llevar a cabo las designaciones (y revocaciones)³⁹⁶. Por lo demás, es una potestad discrecional, pues las personas que pueden ser nombradas no deben reunir requisito alguno para ello. Así pues, éstos no derivan ni son una emanación de la Asamblea, pues es el Presidente quien personaliza y entabla la relación fiduciaria con ella.

Por lo tanto, esta facultad, desde una perspectiva política material, reafirma la hegemonía del Presidente en el seno del Ejecutivo y genera la vinculación entre éste y los miembros del Gobierno, que alcanza su máxima expresión en la responsabilidad solidaria (artículos 36.2 EAAND y 53.1 LGAND) y en el hecho de que la dimisión del Presidente acarrea la de aquéllos (artículos 38 EAAND y 24 LGAND).

En nuestro ámbito autonómico, en materia de nombramiento de los miembros del Gobierno, se parte del reconocimiento de una peculiar relación de confianza entre el Presidente y sus Consejeros, por lo que esta facultad constituye una actividad de orientación política del Presidente en la que el mismo no se encuentra sometido a ningún tipo de limitación jurídica a la hora de diseñar su equipo, pues ni siquiera se exige que, a semejanza de lo que ocurre en el caso del candidato a la Presidencia, reúnan la condi-

³⁹⁶ Por todos, véase las consideraciones sobre este aspecto realizadas por A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, págs. 185 a 190 así como la bibliografía que allí se cita.

ción de diputados regionales³⁹⁷. No obstante ello, la conveniencia de incluir o no a parlamentarios en el gabinete es un extremo que debe ser sopesado en cada momento por el mismo Presidente en función de las circunstancias propias de la Comunidad Autónoma³⁹⁸.

En definitiva, la facultad de decidir las personalidades que van a tener entrada (o salida) en el Gabinete es un acto de dirección política, una decisión mediante la cual el Presidente destaca su primacía político-jurídica y completa la definición de los objetivos de la política que se contienen en el programa de gobierno³⁹⁹. La ausencia de limitaciones jurídicas permite afirmar que, desde el punto de vista jurídico, nos encontramos ante una potestad completamente discrecional del Presidente⁴⁰⁰. Sin embargo, sí hay que admitir el condicionamiento por otro tipo limitaciones que se imponen, por ejemplo, como efecto de la democracia de partidos o derivan de una concreta situación política en que sea necesario un Gobierno de coalición, que no pueden olvidarse ni ser ignoradas. Por ejemplo, el Gobierno andaluz constituido en la V Legislatura, era un gobierno de coalición en el que las Consejerías estaban repartidas entre el PSOE y el PA, al que le correspondieron dos Departamentos poco relevantes desde el punto de vista de la estructura administrativa y presupuestaria, a saber, la Consejería para las Relaciones con el Parlamento y la de Turismo y Deporte⁴⁰¹. Tampoco faltan los factores condicionantes de la actividad de designación en caso de encontrarnos ante un Gobierno monocolor, ya que, en esta ocasión, habrá que estar a la existencia de corrientes en el seno del partido del Presidente e incluso a las indicaciones de sus órganos directivos en el caso de que el Presidente no sea la cabeza del partido. En definitiva, la intervención de agentes políticos o sociales en esta facultad, que se vincula a la de *indirizzo*, matiza el alcance real de la misma; no obstante, el carácter y la personalidad del Presidente desempeñan un importante papel, de manera que pueda imponer o no su punto de vista, mas lo usual es que éste no actúe de forma aislada, sino que cuente con las fuerzas que le apoyan y que, por tanto, las mismas condicionen la formación del Gobierno.

La capacidad de nombramiento (y separación) del Presidente no se circunscribe única y estrictamente a la figura de los Consejeros, sino que, dado que el ordenamiento reconoce la posibilidad de la existencia de uno o varios Vicepresidentes (artículo 22 LGAND) y de Consejeros sin cartera (artículo 36.3 LGAND) en el seno del colegio gubernamen-

³⁹⁷ No así en el marco de otros ordenamientos autonómicos, como los de Canarias y Madrid, que requieren que la figura del Vicepresidente posea el acta de parlamentario regional. Compruébese en los artículos 17.2 EACAN y 19.1 LGMA.

³⁹⁸ En este sentido, hay que hablar de Comunidades Autónomas donde esta circunstancia adquiere una especial trascendencia, en la medida en que, como ocurre en el País Vasco, sus principales líderes políticos no son parlamentarios. Véase E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 339 y 340.

³⁹⁹ Véase M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, op. cit., págs. 240 y 241. Avanzando un paso más en esta argumentación, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA procede a su calificación como función instrumental de la dirección política, véase en *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 338 a 345.

⁴⁰⁰ Precisamente esta discrecionalidad es la que determina la inexistencia, ya la conocemos, de la obligación de que el Presidente deba presentar ante la Cámara al equipo gubernamental ya formado junto con su programa político en el procedimiento de su investidura.

⁴⁰¹ Véase el Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía 132/1996, de 16 de abril.

tal, la facultad presidencial se extiende a estas figuras. En la medida que se constata que el uso de esta facultad responde a motivaciones políticas, tales como la asignación a estas figuras de concretas funciones políticas o administrativas, dar cabida en el Gobierno a representantes del partido coligado o a los de las tendencias existentes en el propio partido en caso de un Gobierno monocolor, su relación con la orientación política resulta a todas luces indiscutible. Sin embargo, por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, puede comprobarse que apenas se ha hecho uso de estas facultades, pues desde la etapa preautonómica no se ha vuelto a nombrar a ningún Consejero sin cartera, ni a ningún Vicepresidente desde los dos nombrados durante la I Legislatura⁴⁰².

Los Consejeros son designados y nombrados, mediante Decreto, por el mismo órgano, el Presidente de la Comunidad Autónoma, sin que sea precisa la confluencia de órganos apuntada más arriba en relación con el supuesto del Presidente (la Asamblea designa y el Monarca nombra). Concretamente, el nombramiento de los Consejeros se efectúa mediante Decreto del Presidente, en el que debe consignarse la Consejería cuya titularidad se les asigne.

La facultad de cese de los Consejeros presenta las mismas características expuestas que la de nombramiento. Conviene tener en cuenta que las causas de cese de los Consejeros son diversas y que la separación por el Presidente, es sólo uno de los motivos tasados a que puede responder⁴⁰³.

El ejercicio de la facultad de cese encuentra aún más obstáculos y complicaciones que la de nombramiento ya que, en esta ocasión, el Presidente habrá de tener en cuenta, junto a las circunstancias que hemos referido en el supuesto de nombramiento (recuérdese, las fuerzas de la mayoría y sus corrientes o los socios coligados en el Gobierno), a las fuerzas de la oposición parlamentaria, que en cualquier momento pueden interpretar la separación de que se trate como indicio de crisis gubernamental con toda la problemática que ello conlleva⁴⁰⁴.

Cuando la potestad de separación no obedece a situaciones de crisis y afecta a un número considerable de integrantes del Gobierno hay que hablar ya de «remodelación del Gobierno», que suele venir de la mano de una nueva orientación política, esto es, de un cambio de programa.

b) Estructurar el Gobierno y determinar las áreas de actuación de sus miembros

Además de la separación de los Consejeros y de las remodelaciones gubernamentales, se reconoce al Presidente de la Junta de Andalucía la facultad de dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no impliquen aumento

⁴⁰² Compruébese en los cuadros sobre composición y estructura del Consejo de Gobierno que se incluye en el Anexo I.2.

⁴⁰³ Además, según dispone el artículo 40 LGAND, los Consejeros cesan cuando se produzca el cese del Presidente de la Junta, así como por dimisión y fallecimiento.

⁴⁰⁴ Véase una descripción detallada de los obstáculos concretos con el ejercicio de esta facultad puede tropezar, tanto en un Gobierno monocolor como en uno de coalición, en E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit., págs. 344 y 345. Aunque el autor se refiere específicamente al Lehendakari vasco, pensamos que los problemas que expone son extensibles a todos los ordenamientos autonómicos, incluido el andaluz.

del gasto público, se excepciona en la Ley de Gobierno, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos o en su orden de prelación (artículos 16.4 y 14.10 LGAND).

La atribución de esta potestad organizatoria al Presidente trae causa directa de la propia realidad práctica: resulta bastante lógico que, una vez ha sido nombrado, el Presidente pretenda dotarse de una estructura gubernamental diferente a la de su predecesor o simplemente de la del Ejecutivo anterior que él mismo hubiese encabezado, así como que también es del todo razonable el hecho de que, si aún no hay Gobierno formalmente constituido, esta facultad se atribuya a aquél. Igualmente coherente resulta que quien vaya a aceptar un determinado cargo público tenga conocimiento con antelación de qué es lo que se le está otorgando, es decir, cuáles son las potestades que puede ejercer y los órganos que le corresponde dirigir⁴⁰⁵.

En relación con esta potestad atribuida al Presidente cabría plantearse si resulta aplicable el artículo 103.2 de la Constitución y si, por lo tanto, dicha facultad presidencial habría de reputarse inconstitucional⁴⁰⁶. La respuesta negativa es indudable. El primer argumento que la avala es el propio espíritu de la norma constitucional, patente desde la etapa de su redacción en fase constituyente⁴⁰⁷. En segundo lugar, basta hacer mención del contexto en que el precepto que comentamos se inserta. Mientras que en los apartados 1 y 3 del mismo se incluyen referencias genéricas a la Administración Pública, a toda la Administración Pública y a todos los funcionarios públicos, el apartado 2 tan sólo remite a la Administración del Estado.

Por otra parte, hemos de preguntarnos hasta donde llega la facultad presidencial que nos ocupa, dado que en la legislación andaluza se detecta una cierta contradicción entre el artículo 16.4 LGAND, que reconoce al Presidente de la Junta la facultad de «dictar Decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o en su orden de prelación, así como la extinción de las mismas, dentro de las disponibilidades presupuestarias»⁴⁰⁸, y lo dispuesto en el artículo 36.2º EAAND cuando ordena que «toda variación en el número, denominación y competencias de las distintas Consejerías, así como toda modificación sustancial de las mismas, se establecerá mediante ley, excepto que se trate de refundir Consejerías existentes o que la modificación no suponga un aumento de gasto, en cuyo caso se realizará por Decreto del Presidente, con sujeción a un procedimiento en el que

⁴⁰⁵ J. PORRES AZKONA, "La posición institucional del Lehendakari" en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, op. cit., pág. 975.

⁴⁰⁶ Artículo 103.2 CE: «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley».

⁴⁰⁷ La redacción del artículo 103.2 CE es el resultado de la aceptación en la Comisión constitucional del Senado de la Enmienda número 797, presentada por el Grupo Parlamentario Entesa del Catalans, que proponía la eliminación de las expresiones "centrales y periféricos", referidas a los órganos de la Administración del Estado "por innecesarias". Por tanto, ya en el Proyecto de Constitución no se hablaba de otras Administraciones que la del Estado, a la que únicamente se remitía en todo momento.

⁴⁰⁸ Esta flexibilización de la competencia organizatoria del Presidente, fue introducida, a partir de la experiencia de la IV Legislatura, por medio de la Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996.

conste el estudio económico correspondiente». Las mencionadas contradicciones son salvas por CÁMARA a través de una «interpretación integrada de los preceptos», que le conduce a la conclusión de que el Decreto del Presidente sólo podrá crear Consejerías de distinta denominación siempre que ello resulte de la previa refundición de algunas de aquéllas, pues la creación de Consejerías nuevas que incremente el número de las relacionadas en el artículo 36.1 EAAND está afectada a reserva legal⁴⁰⁹. Otros autores, como MESTRE DELGADO, no intentan la interpretación conciliadora, sino que simplemente se limitan a denunciar los «problemas de constitucionalidad, por oposición al Estatuto» que, pese a sus finalidades garantistas en relación con el gasto de la Comunidad, plantea el requisito de carácter presupuestario que limita la facultad presidencial de distribución de funciones⁴¹⁰.

A su vez, de esta facultad, deriva otra facultad de carácter más estrictamente «moderador» o de configuración de la estructura político-administrativa gubernamental, que constituye una de las principales herramientas de que dispone el Presidente para poner en práctica el programa de gobierno. Así, aunque no venga expresamente señalado por la letra de los preceptos reguladores indicados, corresponde al Presidente distribuir entre los miembros del Consejo de Gobierno que nombre las correspondientes funciones ejecutivas y administrativas. Estimamos que esta facultad de distribución de funciones es de carácter dinámico; con ello quiere decirse que siempre que al Presidente le parezca conveniente o necesario, podrá modificar las funciones encomendadas⁴¹¹.

3) LA DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO: ATRIBUCIONES EN TANTO QUE PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO QUE ES EL CONSEJO DE GOBIERNO

Dentro de la última fase de desarrollo de esa genérica función de orientación política, se localizan las actividades de dirección y coordinación de la acción del Gobierno, que conforman el extenso contenido de la función de gobierno que se atribuye al Presidente. El Presidente «dirige y coordina», mas lo hace a la luz del programa de gobierno. No basta con la definición de los objetivos o la predisposición de los medios para su alcance, sino que al Presidente corresponde garantizar la unidad del *indirizzo* trazado. Con este objeto, tiene reconocido todo un haz de atribuciones que tiende a la unidad, homogeneidad y coherencia de su resultado final y que se coloca al servicio del

⁴⁰⁹ CÁMARA VILLAR, "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, *op. cit.*, pág. 140.

⁴¹⁰ Véase J. F. MESTRE DELGADO, "Comentario al artículo 37", en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, op. cit.*, pág. 622. Similares problemas de interpretación de esta facultad se plantean en relación con la legislación vasca, véase su tratamiento de la mano de E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional, op. cit.*, págs. 346 a 349.

⁴¹¹ En este sentido, en relación con la legislación andaluza, J. F. MESTRE DELGADO, "Comentario al artículo 37", en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, op. cit.*, pág. 621.

cumplimiento del papel de garante de la eficacia de la acción gubernamental que compete al Presidente. Por tanto, entre el Presidente y el Consejo de Gobierno se entabla una «relación de necesaria instrumentalidad», en la medida en que los órganos dotados de las funciones ejecutivas son el Consejo de Gobierno y los Consejeros que lo integran y el Presidente ha de servirse de ellos, dirigiéndolos y coordinándolos, para realizar el programa que él propuso⁴¹².

Antes de proceder al análisis detallado de estas atribuciones hemos de delimitar y diferenciar los conceptos de dirección y coordinación, labor aclaratoria que nos ayudará a la posterior sistematización de la exposición que sigue. Precisamente la normativa existente no arroja demasiada luz al respecto, ya que no sólo no define dichos conceptos, sino que, en esta ocasión, tampoco aporta elementos que nos permitan establecer una diferencia entre una y otra función. Esta laguna ha sido ampliamente suplida por la doctrina, en la que pueden localizarse notables intentos dirigidos a aportar las definiciones de la función de dirección y de la de coordinación⁴¹³:

BAR CENDÓN entiende que «la dirección del Gobierno, propiamente dicha, implica el impulso y el control constante de la actividad de los miembros del Gabinete (...) [y que] la coordinación de los demás miembros del Gobierno supone el reconocimiento de su autonomía en lo que son materias propias de su competencia, por lo cual son directamente responsables (...) La función coordinadora del Presidente del Gobierno tiene como fin, no sólo el dar una unidad y una coherencia a la actividad ministerial, que son imprescindibles, sino, sobre todo, el evitar posibles conflictos o bloqueos entre los Departamentos ministeriales en aquellas competencias que sean concurrentes». No hay lugar a dudas, continúa en su argumentación, de que la función de coordinación asigna también al Presidente «un cierto papel arbitral» que, en última instancia, le permite solventar los conflictos surgidos entre los miembros del colegio gubernamental, así como conlleva «un cierto poder de control» sobre la labor de cada uno de éstos, «asegurando el correcto desempeño de las tareas que les fueron encomendadas y buscando un equilibrio en la realización de la política gubernamental»⁴¹⁴.

GARCÍA HERRERA avanza un paso más y, siguiendo a la doctrina italiana, ahonda en la definición de la relación que se entabla entre el director y los dirigidos y el coordinador y los coordinados. Este autor estima que la función de dirección es «intermedia

⁴¹² J. J. MORILLO-VELARDE, "Comentario al artículo 35", en la obra colectiva A. PÉREZ MORENO *et al.*, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, *op. cit.*, pág. 184.

⁴¹³ No obstante, hay que advertir la falta de consenso que existe en torno a la conceptualización jurídica de la noción coordinación. Véase M. A. GARCÍA HERRERA, "La coordinación del Presidente del Gobierno", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 67 a 69 y 71 y 72, donde se hace una detallada exposición de las distintas posturas doctrinales sobre esta materia, tanto en el marco de la doctrina italiana como en el de la española. Como ya advierte el propio GARCÍA HERRERA en las páginas señaladas, tampoco han faltado las construcciones negadoras de las diferencias entre ambos conceptos o que los integran en el poder de mando del Presidente. Véase a este respecto A. PORTERO MOLINA, "Comentario al artículo 15", en la obra colectiva dirigida por J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, *op. cit.*, pág. 184.

⁴¹⁴ A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, págs. 215, 222 y 223.

entre la paridad y la supremacía, que se traduce, básicamente, en la emanación de directrices y en la dirección del colegio ministerial en su carácter de Presidente, para la adopción de acuerdos y la actuación político-administrativa»⁴¹⁵. Por su parte, la coordinación es «ulterior a la directriz, en cuanto técnica correctora que quiere reconducir el obrar o la inactividad de los Ministros [Consejeros en nuestro caso] a la política trazada»; así, el autor califica a la coordinación presidencial como «individual, al ser ejercida por el titular de un órgano unipersonal, correctora, al ser actuada como reacción frente a inactividades o alejamientos del diseño elaborado, con desigualdad orgánica y vertical, al ser destinada a otro órgano sujeto a una relación de dirección, y externa, por ser realizada de un órgano a otro»⁴¹⁶.

Podemos convenir, por tanto, que la dirección se caracteriza por una actividad de impulso, anterior a la actuación gubernamental, mientras que la coordinación alude a una actividad de control, simultánea o sucesiva a las acciones de los miembros del Gobierno y complementada por mecanismos de garantía. Así entendida, es evidente que el ejercicio de la coordinación presidencial exige la creación de una estructura orgánica dedicada a dicho seguimiento de la actividad de los Consejeros, mas esta es una cuestión que excede del objeto de este trabajo.

Tampoco ésta es una cuestión que ha escapado a la consideración del Tribunal Constitucional quien, ya en sus primeros años de andadura, afirma, si bien lo hace en referencia a la relación entre Estado y Comunidades Autónomas, que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impediría o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema»⁴¹⁷. En cualquier caso, estamos de acuerdo con GARCÍA HERRERA en que las nociones que proporciona el Alto Tribunal resultan poco clarificadoras y poco gratificantes en la medida en que en ella se hace uso de nociones generales y se evita ofrecer una visión jurídica de este instituto⁴¹⁸.

⁴¹⁵ El autor, como confirmación de sus tesis, alude al pluripartidismo que caracteriza al sistema político, que bien «puede provocar composiciones específicas del Gobierno poco aptas para ajustarse a posiciones indiscutibles y supremacías absolutas», M. A GARCÍA HERRERA, «La coordinación del Presidente del Gobierno», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., págs. 75 y 76.

⁴¹⁶ M. A. GARCÍA HERRERA, «La coordinación del Presidente del Gobierno», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 77.

⁴¹⁷ STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico 2. La misma fue emanada con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia número 94/1982 y 95/1982, acumulados, promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2.824/1981 de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria. Así, más adelante se precisa qué debe entenderse por la coordinación general a que se hace referencia en el artículo 149.1.16 CE, precepto objeto de interpretación en esta Sentencia: «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y de la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario» (FJ 2). Junto a ésta son numerosas las Sentencias que hacen referencia al concepto de coordinación, siempre en el ámbito de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Entre ellas podemos citar la STC 102/1995, de 26 de junio, que afirma que la coordinación implica la posibilidad de la «unidad de actuaciones» (FJ 31) o la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en la que se considera a la coordinación como «un límite efectivo al ejercicio de las competencias» (FJ 20).

⁴¹⁸ Véase sus comentarios en su artículo «La coordinación del Presidente del Gobierno», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., págs. 69 y 70.

La dirección del Gobierno es una función de impulso, orientada a la acción, a dotar de contenido a las previsiones del programa que se han de traducir en políticas concretas. Su ejercicio se instrumenta por medio de directrices, que derivan, pues, de la facultad personalísima de definir el programa de gobierno y que se ordenan a la finalidad de mantener la unidad del *indirizzo* del que el programa es el primer formulador. Éstas han de distinguirse de las “directrices de la acción política regional”, y se reducen a la indicación de las líneas generales que han de inspirar la continuidad y ejecución de la actuación del Consejo de Gobierno, a quien compete concretar esas directrices del Presidente en cada uno de los sectores de la actividad política de la Comunidad, sin perjuicio de las posibles decisiones concretas por parte de aquél en los asuntos de gran trascendencia.

Estas directrices constituyen pautas de conducta para los Consejeros, aunque les dejan un cierto margen de maniobra, pues en la medida en que se vinculan al principio de dirección, que es el que rige la relación entre el Presidente y los Consejeros, y no el de jerarquía, dichas directrices no eliminan la libertad de elección del órgano dirigido, sino que le fija la necesidad de actuación, los objetivos y los márgenes de discrecionalidad. En efecto, mientras que en la relación de jerarquía se produce una situación de subordinación y de dependencia respecto de una voluntad vinculante (el superior dirige la actividad del inferior, dicta órdenes de obligado cumplimiento, etc.), la relación de dirección carece de esa determinación. Por medio de las directrices se formulan normas de conducta que pretenden orientar la actividad de los sujetos autónomos (los Consejeros, en este caso), sin que se anule su capacidad de valoración, ya que disponen de un margen de discrecionalidad para ajustar la directriz a las condiciones específicas de cada situación⁴¹⁹. Es decir, si la facultad cuyo ejercicio puede verse condicionado mediante las directrices del Presidente pertenece al Consejero, éste puede ignorarlas sin que su decisión se considere jurídicamente nula⁴²⁰. Las relaciones entre Presidente y Consejeros no son jurídicas sino políticas, por lo que las obligaciones que de las mismas emanan se enmarcan en el orden de lo político. Las directrices, pues, no son órdenes, pero, no hay duda de que el Consejero que las desatienda puede ser sustituido (por destitución o por dimisión), ya que el Presidente goza en el seno del Consejo de Gobierno de una facultad de dirección conforme a cual puede cesar a cualquier otro miembro del colegio gubernamental que, a su juicio, no se ajuste a la línea trazada por su programa⁴²¹. En con-

⁴¹⁹ M. A. GARCÍA HERRERA, “La coordinación del Presidente del Gobierno”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., págs. 70 y 71. En relación con ello VIVER PI-SUNYER señala la necesidad de que el contenido de las directrices sea lo «suficientemente genérico como para no anular la autonomía, la libertad de valoración» de los sujetos a quienes se dirige, elasticidad de contenido que, inevitablemente, lleva aparejada «una consiguiente disminución de su fuerza vinculante», véase “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 321.

⁴²⁰ No ocurre lo mismo en relación con la misma actuación por parte de los órganos de la Administración, con respecto a la cual sí es posible defender la existencia de un control jurisdiccional. Por lo demás, no deje de tenerse en cuenta las consideraciones expuestas páginas atrás sobre la justiciabilidad de los actos políticos y su sumisión, en términos generales, al principio de legalidad y al respeto de los derechos fundamentales.

⁴²¹ El valor normativo de estas directrices ha sido ampliamente discutido por la doctrina comparada. Véase A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. II, op. cit., págs. 281 a 284. Una sintética exposición de las diversas posiciones doctrinales sobre esta cuestión nos es ofrecida por M. A. GARCÍA HERRERA en el trabajo “La coordinación del Presidente del Gobierno”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit. págs. 77 y 78, donde, además, el autor también hace mención de algunas posiciones sobre la eficacia de la coordinación.

clusión, las directrices tienen un valor instrumental, un sentido político y carecen de eficacia jurídica, si bien la fidelidad de los miembros del Gobierno autonómico a las directrices marcadas por el Presidente es un extremo sobre el que no cabe discusión alguna, aunque dicha lealtad no venga expresamente impuesta por la letra de la ley.

Ahora bien, en caso de Gobiernos de coalición, esta función del Presidente puede verse matizada en el sentido de que puede convertirse más en el fruto de los acuerdos fraguados o de las modificaciones de los mismos, que una facultad exclusiva del Presidente; no obstante ello, el Presidente siempre cuenta con elementos para imponer su criterio (no olvidemos sus facultades de disolución del Parlamento o de separación de miembros del Gobierno), especialmente cuando entienda que se está operando una transgresión del compromiso adquirido con la Cámara. Con otras palabras, el establecimiento de directrices políticas es una facultad de contornos difusos y que puede tener distintos contenidos según nos encontremos ante un Gobierno monocolor o de coalición.

Los recursos con que el Presidente cuenta para desarrollar su labor directiva y de impulso se pueden agrupar en dos categorías: la creación de estructuras administrativas para conducir dicha labor y un conjunto de funciones tendentes a la organización y desarrollo de las actividades del Gobierno en cuanto órgano colegiado. En estas últimas funciones instrumentales de la dirección del Gobierno se inscriben las que seguidamente pasamos a enumerar, todas ellas, podemos anticipar, conectadas con las actividades programadoras y planificadoras de la dirección de la acción del Gobierno y que se justifican a fin de garantizar la unidad de la dirección política:

- Convocar las reuniones del Gobierno, fijar el orden del día, presidir, suspender y levantar sus sesiones y dirigir los debates y las deliberaciones que en las mismas se producen (artículo 16.3 LGAND). Poco comentario merecen estas facultades salvo una pequeña alusión a la actividad de fijación del orden del día de las reuniones del Consejo de Gobierno. Este poder del Presidente presenta el riesgo de poder convertirse en una especie de filtro por medio del que aquél se limite a graduar la prioridad temporal de las deliberaciones del Gobierno, impidiendo la apertura del debate gubernamental. No obstante, en la práctica la confección del orden del día de las reuniones del Gobierno se hace incluyendo las propuestas de los Consejeros.
- Establecer las normas internas que sean precisas para el buen orden de los trabajos del Gobierno así como para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse (artículo 16.7 LGAND).

Por su parte, la función coordinadora del Presidente persigue «la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones»⁴²². La actividad coordinadora se proyecta sobre la actuación de cada Consejero, con lo que aquel obtiene puntual noticia sobre cómo se está eje-

⁴²² STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.

cutando el programa y puede adoptar las medidas pertinentes para operar una reorientación en caso de ser precisa⁴²³. Como ya se ha indicado, al Presidente corresponde la dirección de la política del Gobierno y la coordinación de las distintas Consejerías en relación con la puesta en práctica del programa de gobierno, sin que de ello se derive la dependencia jerárquica de los Consejeros respecto al Presidente, pues, pese a la función presidencial, permanecen a salvo la competencia y responsabilidad directa de los Consejeros en su gestión.

Esta función coordinadora, lo mismo que ocurriese con la directiva se concreta en una serie de atribuciones específicas tales como:

- Convocar las reuniones y fijar el orden del día de las reuniones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, así como presidir y levantar o suspender sus sesiones y dirigir sus deliberaciones (artículos 16.3 y 31.2 LGAND).
- Promover y coordinar la ejecución de los acuerdos del Gobierno y sus Comisiones, así como, en su caso, ordenar su publicación y velar por su cumplimiento (artículo 16.9 LGAND).
- Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías (artículo 16.4 LGAND) y resolver los conflictos de competencia entre los distintos Departamentos, cuando no se hubiere alcanzado el acuerdo entre sus titulares (artículo 16.5 LGAND).
- Por último, acordar la sustitución de los miembros del Gobierno, encomendando a un Consejero que se encargue del despacho de una Consejería en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento del titular, o simplemente sustituirlo en caso de vacante (artículo 16.6 LGAND).

4) FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN DEL GOBIERNO

Junto a las ya analizadas, resta hacer mención de la actividad, a la que BAR hace referencia, representativa y de formalización de la acción política que ha de asumir el Presidente en tanto que jefe del Gobierno y responsable de su dirección y coordinación⁴²⁴. Quiere ello decir que el Presidente de la Junta es quien representa la política de su Gobierno ante la opinión pública y el propio Parlamento autonómico, papel representativo que no ha de confundirse con la función institucional a que antes nos hemos referido, dado que en el caso que ahora nos ocupa la dimensión representativa se despliega

⁴²³ Así E. LUCAS DE LA CUEVA se decanta por incluir esta función concreta en la fase puramente ejecutiva o de realización del *indirizo político*, aunque tampoco niega su sustrato teleológico, al tiempo que afirma una cierta connotación de función de control que caracteriza a la que nos ocupa. Véase *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, *op. cit.*, pág. 357.

⁴²⁴ En efecto, este autor identifica esta función basándose en el artículo 87 de la Constitución de 1931, en virtud del cual el Presidente del Consejo de Ministros «dirige y representa la política general del Gobierno». Véase A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno. Encuadre constitucional y práctica política*, *op. cit.*, págs. 225 a 230. Semejante identificación realiza este autor, referida en esta ocasión a las funciones propias del Presidente de la Comunidad de Aragón, en su «Comentario al artículo 21», que se inserta en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, *op. cit.*, pág. 235.

simplemente en el marco de las relaciones mayoría-oposición parlamentaria y extraparlamentaria⁴²⁵. Precisamente ello es lo que motiva que en las normas reguladoras se identifique al Presidente como responsable de la política gubernamental en los casos de planteamiento de la cuestión de confianza, disolución anticipada, o delegación de funciones o que se apunte a su figura como responsable de prestar al Parlamento la información y la ayuda que recabe del Gobierno.

Por otra parte, en tanto que representante de la política del Gobierno, corresponde al Presidente la formalización de sus actos, lo que se materializa en la firma de los Decretos del Gobierno por éste (artículo 44.2 LGAND).

7. UNA REFERENCIA A LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y QUE CORRESPONDEN AL PRESIDENTE EN TANTO QUE MIEMBRO INTEGRANTE DEL MISMO

Además de todas estas atribuciones propias del Presidente de la Junta de Andalucía que hasta ahora hemos estudiado, es evidente que a éste, en tanto que miembro integrante del Consejo de Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma, también corresponden las funciones de que es titular el citado órgano colegiado de gobierno.

El artículo 152.1 CE se limita a expresar escuetamente que al Gobierno de la Comunidad Autónoma corresponden «funciones ejecutivas y administrativas», mas en este enunciado se concentra un extenso abanico de competencias que sitúa al Gobierno como uno de los protagonistas, aunque no el principal de ellos, de la vida institucional y política de la Comunidad Autónoma, dadas su participación en la fijación de la dirección política, así como su labor de ejecución de las decisiones adoptadas en sede legislativa. Con otras palabras, la función del Gobierno autonómico va mucho más allá de la aplicación (o «ejecución») de las leyes aprobadas por el Parlamento mediante la elaboración de normas inferiores y la dirección de la Administración, pues el propio Gobierno dirige a la mayoría parlamentaria (de hecho, casi todas las leyes autonómicas provienen de proyectos aprobados por el Gobierno), elabora los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y aprueba las políticas públicas desarrolladas por la Administración.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía (artículo 34 EAAND), a diferencia de otras normas estatutarias, donde se concretan algunas de las funciones que corresponde ejercer al Consejo de Gobierno, a los efectos de atraer determinadas competencias a la esfera de este órgano colegiado frente a la fuerza expansiva que el posterior desarrollo de los poderes del Presidente podría tener, se limita a reproducir la atribución de las funciones ejecutivas y administrativas reconocidas por el texto constitucional. De cualquier forma, el precepto del Estatuto de Autonomía en esta materia ha de ser completado por lo dis-

⁴²⁵ E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, op. cit, pág. 358.

puesto en la Ley del Gobierno y de la Administración, que contiene la relación de las atribuciones del Consejo de Gobierno⁴²⁶. En concreto puede comprobarse como en la Ley se incluye una larguísima lista de competencias que alcanza hasta los quince apartados de que consta el artículo 26 LGAND, jalonada por medio de una cláusula de cierre omnicompreensiva. Todas ellas pueden ser a su vez agrupadas bajo tres categorías: funciones de dirección política, ejecutivas y administrativas. A ellas nos referiremos seguidamente, si bien, queremos advertir, lo que aquí se expone no es sino una sucinta descripción de la normativa vigente sobre esta materia, obviándose prácticamente todo análisis minucioso de la misma en tanto que ello constituye, por sí solo, el objeto de otro trabajo distinto al presente.

A. FUNCIONES DE DIRECCIÓN POLÍTICA

Como se advierte, la atribución de la función de dirección política al Consejo de Gobierno no se cita expresamente en el artículo 152.1 CE, que prescribe que en el entramado institucional de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, y que se extiende a la totalidad de las mismas, ha de insertarse «un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas». Se considera que la función de gobierno o de dirección política debe entenderse incluida en el concepto de función ejecutiva en sentido amplio, esto es, como algo distinto de la mera ejecución de las decisiones adoptadas por otros órganos o como alta administración. Tal es la interpretación asumida por numerosos Estatutos de Autonomía, que, en una transposición bastante fiel del artículo 97 CE, al definir al órgano colegiado de gobierno regional, individualizan la atribución de dirección de la política regional. No ocurre así, por el contrario, en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, donde el monopolio del ejercicio de la dirección política propia del Ejecutivo recae sobre el Presidente, mientras que al Consejo de Gobierno se encomienda el desarrollo del programa de gobierno «de acuerdo con la directrices fijadas por el Presidente» (artículo 26.1 LGAND).

Hecha esta observación, bajo la rúbrica de esta genérica función se incluye todo un conjunto de competencias, las cuales, a la vez, tienen entidad propia y no sólo instrumental para la realización de dicha función:

a) Atribuciones de iniciativa o participación legislativa

Las potestades normativas, y, en especial, la potestad legislativa, son inherentes al concepto de autonomía política, lo que constituye la diferencia fundamental que separa a la potestad legislativa del Estado de la de las Comunidades Autónomas, pues, mientras que en el caso del Estado la potestad legislativa es expresión de la soberanía popular, en las Comunidades Autónomas únicamente es manifestación de la autonomía política que

⁴²⁶ No obstante, hemos de advertir que los preceptos legales en que minuciosamente se relacionan las diversas atribuciones que corresponden al colegio gubernamental, vienen precedidos de otra disposición en la que, a semejanza de la prescripción estatutaria, se enuncia de forma más genérica el conjunto de funciones que corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma, tal es el caso del artículo 21 LGAND.

las mismas ostentan⁴²⁷. Como consecuencia de ello, la Comunidad Autónoma se convierten en titular de la potestad legislativa autónoma cuyo ejercicio, en principio, corresponde, de conformidad con el Estatuto, a la respectiva Asamblea dentro del ámbito de competencias asumidas (artículo 30.1 EAAND).

La inclusión entre las competencias de dirección política de las atribuciones de iniciativa o de participación legislativa del Consejo de Gobierno no presenta duda alguna al respecto, pues, como ya se ha anticipado en otra parte de este trabajo, el Parlamento autonómico también participa en la función de dirección política, por lo que las actuaciones gubernamentales que impliquen una relación con el mismo, no tienen que acarrear ningún problema por lo que se refiere a su adscripción a la genérica función de dirección política. Como afirmamos cuando estudiamos la investidura del Presidente, el Gobierno goza de la confianza de la Asamblea con base en el programa de su Presidente, programa que se ha de traducir, principalmente y en principio, en el envío a la Cámara de proyectos de ley. Así pues, los proyectos constituyen al mismo tiempo una expresión de la programación gubernamental de la actividad legislativa y una manifestación de la función gubernamental de dirección de la política.

Sobre esta base, consideramos que han de reputarse como pertenecientes a esta categoría el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Consejo de Gobierno, mediante la presentación de proyectos de ley ante el Parlamento, entre los que destaca el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, así como su retirada cuando lo estime oportuno, amén de otras posibles actuaciones gubernamentales en el desarrollo del procedimiento legislativo, como otorgar o denegar la conformidad a la tramitación de las enmiendas o proposiciones de ley que impliquen un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

La iniciativa legislativa constituye un instrumento fundamental de la función de dirección política, pues ésta se refleja en los textos legales por medio de los cuales, a su vez, se toma el pulso del grado de cumplimiento del programa de gobierno expuesto en la sesión de investidura por el candidato a la Presidencia. Así las cosas, iniciativa legislativa y dirección política mantienen entre sí una relación de medio a fin.

En realidad, en esta ocasión nos encontramos más que ante una función acabada propiamente dicha, ante una fase que se integra en un proceso, el proceso legislativo, en el que, junto al Consejo de Gobierno, participa el Parlamento. Quiere ello decir que iniciativa legislativa y potestad legislativa son dos cosas diferentes. Aun cuando el Estatuto se limita a incluir al Gobierno entre los legitimados a los efectos de ejercicio de la iniciativa legislativa (artículo 33.1 EAAND)⁴²⁸, las posibilidades de intervención del Gobierno

⁴²⁷ A este respecto ha de traerse a colación, ineludiblemente, uno de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en concreto la STC 4/1981, de 2 de febrero, en cuyo Fundamento Jurídico tercero el Alto Tribunal apunta a la diferencia indicada cuando sostiene la tesis de que la autonomía hace referencia a un poder limitado y que autonomía no es soberanía. No obstante, ello no constituye obstáculo alguno para afirmar, desde una perspectiva formal y sin perjuicio del distinto ámbito material que abarcan las leyes estatales y las leyes autonómicas, la idéntica naturaleza que revisten unas y otras.

⁴²⁸ En el mismo sentido se manifiesta el artículo 109 RPAND.

en este procedimiento no se circunscriben únicamente a esta fase de iniciativa, sino que en el procedimiento legislativo corresponde al Gobierno autonómico aprobar los anteproyectos de ley, autorizar su remisión al Parlamento y acordar, en su caso, su retirada siempre y cuando no se hubiese producido el acuerdo final de la Asamblea sobre el mismo (artículo 26.2 LGAND).

Los proyectos en que se plasma la iniciativa gubernamental poseen un tratamiento prioritario en su tramitación respecto a las proposiciones. Dicha prioridad se pone de manifiesto en la posibilidad del Gobierno de incluir en el orden del día de la Asamblea tales proyectos, dada la facultad que al mismo le es reconocida en orden a incluir con carácter prioritario un asunto en el orden del día del Pleno de la correspondiente Asamblea Legislativa (artículo 73.3 RPAND), así como en la posibilidad de instar la tramitación de un proyecto por el procedimiento de urgencia, a raíz de la correlativa facultad de instar la tramitación de un asunto por el procedimiento de urgencia (artículo 99.1 RPAND).

Como ya se ha señalado, el Gobierno a lo largo de dicho procedimiento posee la facultad de retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Asamblea, siempre que no haya recaído el acuerdo final de la misma (artículo 126.1 RPAND).

Llegados al punto de evolución del Estado autonómico en que nos encontramos, hay que relativizar en cierta medida la referida trascendencia de esta función en el marco de la genérica de orientación política. Bien es cierto que en una primera fase de construcción del Estado de las Autonomías la labor de legislación sí que constituía o podía constituir un excelente vehículo de canalización de las respectivas políticas autonómicas. Además, la vigencia de la distinción del doble techo competencial introducía un elemento más de diversificación entre las distintas orientaciones. Sin embargo, hoy día ya no son así las cosas. En primer lugar, porque se ha llegado al extremo en que, al menos las Comunidades del primer nivel, prácticamente han agotado las posibilidades de legislación sobre las materias sobre las que podían asumir competencias. Es más, lo han hecho de una manera bastante similar entre ellas, sin que, realmente, a partir de la legislación emanada de una u otra Comunidad, gobernadas por partidos de diferente signo político, pueda individualizarse concretas orientaciones que marcadamente distingan las disposiciones normativas en uno u otro ámbito territorial. Ello bien se explica si se tiene en cuenta que el criterio que ha inspirado a los Gobiernos en sus tareas de elaboración de proyectos legislativos ha sido más bien el de la popularidad y la rentabilidad electoral que los mismos podrían reportar. En segundo lugar, a partir de los Pactos de 1992, se ha producido la igualación competencial entre los dos grupos de Comunidades Autónomas inicialmente existentes, lo que significa que ya no existe la posibilidad de diferenciar dentro de las respectivas orientaciones autonómicas entre las de mayor o menor nivel. Asimismo, también en estas Comunidades Autónomas que han accedido a la igualación se ha de llegar al mismo punto de agotamiento de las posibilidades de legislación, lo que se producirá cuando éstas hayan aprobado las leyes que correspondan a la

regulación de las materias sobre las que versan las nuevas competencias asumidas. Llegados a esta tesitura en que se cierra la actividad legislativa relativa al desarrollo de las instituciones autonómicas y de las normas estatutarias de contenido programático y se agotan las posibilidades de legislar *ex novo* sobre materias correspondientes a competencias asumidas, desciende la producción legislativa, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo: son pocas las leyes aprobadas anualmente por los Parlamentos autonómicos y éstas revisten escasa relevancia, pues en su mayor parte suelen venir referidas a leyes vigentes a las que se suele introducir alguna modificación (adición, supresión o nueva redacción de alguno de sus preceptos) o a sustituir, estableciendo una nueva regulación de algún órgano ya existente, por lo que el impacto renovador sobre el ordenamiento jurídico autonómico es bastante escaso o prácticamente nulo⁴²⁹. Sirva como ilustración de estas afirmaciones el análisis acerca de la producción legislativa de la Comunidad Autónoma a lo largo de las seis Legislaturas, donde destaca el hecho de que durante el año 2000 en Andalucía, tan sólo se aprobó una única Ley, la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos para 2001, lo que encuentra su explicación más próxima en el hecho de que el año 2000 vino marcado por la celebración de las elecciones autonómicas en el mes de marzo y la subsiguiente formación del Gobierno andaluz. No obstante, una vez superados estos hitos, llegados al final del ejercicio hay que tener en cuenta que algunos Proyectos de Ley se encontraban en proceso de tramitación (así, el Proyecto de Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, presentado por el Consejo de Gobierno el 28 de junio de 2000; el Proyecto de Ley de regulación de las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía, presentado por el Consejo de Gobierno el 10 de julio de 2000; el Proyecto de Ley del Voluntariado, presentado por el Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2000; el Proyecto de Ley de Carreteras de Andalucía, presentado por el Consejo de Gobierno, el 25 de septiembre de 2000; y, por último, el Proyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales, presentado por el Consejo de Gobierno el 19 de diciembre de 2000). Todo ello, en cualquier caso dista bastante de las diecisiete leyes que habían sido aprobadas en el año anterior y de la tónica generalizada a lo largo de la V Legislatura, en la que se llegaron a aprobar un total de cuarenta y cuatro leyes.

Directamente conectada con la facultad de iniciativa legislativa reconocida a los Gobiernos autonómicos hay que individualizar la específica atribución que, con carácter exclusivo, se encomienda a los mismos en orden a la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y la presentación o remisión al Parlamento (para su debate y aprobación), así como, además, la aplicación o ejecución de los Presupuestos una vez han sido aprobados (artículos 63.1 EAAND y 26.6 LGAND).

La elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma se configura como otra de las actuaciones propias de la función de dirección política, ya que el Presupuesto es un instrumento privilegiado de dirección política. Por medio del mismo se materializa el programa de gobierno; las distintas partidas que lo componen no son sino decisiones políticas cuantificadas en función de las disponibili-

dades económicas⁴³⁰. Ahora bien, aunque corresponde al Gobierno la iniciativa presupuestaria, la aprobación definitiva del Presupuesto es competencia de la Cámara legislativa, lo que supone un posible riesgo de modificación del Proyecto trazado por el Gobierno en aquellos casos en que éste no esté respaldado por una mayoría parlamentaria suficiente⁴³¹.

Por último, en estrecha vinculación con la función de elaboración del proyecto de presupuesto y aplicación del mismo, una vez aprobado, se encuentra la de conceder o denegar la conformidad a la tramitación de las enmiendas o proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículo 115.1 RPAND y artículos 26.3 LGAND y 124.2 RPAND respectivamente).

b) Facultades en materia de establecimiento de relaciones intergubernamentales de colaboración

En concordancia con las previsiones del artículo 145.2 del texto constitucional, el Estatuto de Autonomía admite la posibilidad de que la Comunidad Autónoma celebre convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas, previa comunicación a las Cortes (artículo 72 EAAND)⁴³². Tal y como se concreta en el precepto estatutario, una vez que los Parlamentos autonómicos procedan a efectuar la preceptiva comunicación de la celebración de los convenios a las Cortes Generales, éstos entrarán en vigor a los treinta días de dicha comunicación, aunque, si en el plazo citado, a partir de la recepción de la comunicación, las Cortes Generales o alguna de sus Cámaras formularan objeciones o reparos, el convenio deberá tramitarse de conformidad a lo previsto para los acuerdos de cooperación. Al margen estas prescripciones, que resultan comunes para todas las Comunidades Autónomas, en nuestro ordenamiento se incluye una especial referencia a la celebración de «convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de actos de carácter cul-

⁴²⁹ En este sentido, ya LÓPEZ GUERRA a mediados de los años ochenta, sobre la base de otro tipo de argumentos al margen de la citada evolución del Estado autonómico, puso el acento sobre la relativización de la trascendencia real de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. Para el citado autor eran varios los factores que ya entonces venían a matizar la verdadera importancia de la asunción de potestades legislativas en relación con la posición de las Comunidades Autónomas, a saber: las restricciones prácticas impuestas a la actividad de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas con base, especialmente, en la reducción de los períodos anuales de las Asambleas legislativas autonómicas, la «desprofesionalización» de los parlamentarios autonómicos y la vigencia del principio de supletoriedad expresado en el artículo 149.3 in fine de la Constitución, con base en el cual la inacción legislativa de las Comunidades Autónomas se verá suplida por la actividad del Estado. L. LÓPEZ GUERRA, "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 329 a 331.

⁴³⁰ A su vez, dichas decisiones políticas cuantificadas pueden ser adoptadas porque las Comunidades Autónomas gozan de libertad para fijar el destino de los recursos. Una detallada y exhaustiva exposición de las magnitudes presupuestarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como de las restantes, puede encontrarse en los Informes de las Comunidades Autónomas, editados anualmente por el Instituto de Derecho Público y que se encuentran citados en la bibliografía de esta trabajo. A título ilustrativo, nos remitimos a los datos contenidos, en concreto, en el trabajo de M. BASSOLS i SANTA-MARÍA, "Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2000", en Informe de las Comunidades Autónomas 2000, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, págs. 564 a 580.

⁴³¹ La descripción con detalle de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma se contiene en los artículos 129 a 133 RPAND.

⁴³² Asimismo, la intervención de la Cámara en relación con los convenios y acuerdos de cooperación se regula en el artículo 171 RPAND.

tural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en otras Comunidades Autónomas» (artículo 72.2 EAAND). Asimismo, la disposición citada contempla la concertación acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, los cuales, en todo caso, precisarán de autorización por parte de las Cortes Generales (artículo 72.4 EAAND). A partir de esta escasa regulación sobre los convenios horizontales, AJA se permite hacer una propuesta de regulación a la que nos adherimos. Para este autor, «los principales aspectos de los convenios que debieran regularse serían: la distinción entre convenios políticos y administrativos, según requieran aprobación parlamentaria o sólo gubernamental, el procedimiento de elaboración y rescisión del convenio, fijando sus elementos más importantes, y la determinación de su valor normativo (...) Lo ideal sería que esta regulación se fijase en la propia Constitución, pero también sería posible que se llegara a ella, al menos inicialmente, por una especie de *convenio marco sobre los convenios*, establecido por acuerdo del Estado y de todas las Comunidades Autónomas»⁴³³.

Pese al reconocimiento expreso por el ordenamiento de esta técnica de articulación de relaciones entre las Comunidades Autónomas y la necesidad real de su utilización para dar solución a problemas concretos, lo cierto es que la colaboración en España entre las distintas Comunidades Autónomas, y en concreto la colaboración de la Comunidad andaluza con las demás, ha sido prácticamente inexistente⁴³⁴. En lugar de ello, se ha preferido la negociación directa con el Estado por medio del entablamiento de relaciones bilaterales entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma, aún cuando el contenido del convenio sea idéntico al firmado con otras Comunidades Autónomas. No obstante, las abultadas cifras que se vienen registrando últimamente no deben inducir a confusión, ya que un elevado porcentaje de los convenios publicados anualmente responden a proyectos o modelos de convenios idénticos (normalmente acordados en el seno de una Conferencia sectorial), suscritos bilateralmente entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas, pero acordados con carácter general o multilateral. Uno de los ejemplos más gráficos que ilustran esta realidad, lo constituye lo acaecido en el año 1997. De los 366 convenios contabilizados en ese año, 365 presentaban carácter bilateral, y solamente uno se presentaba formalmente como un convenio multilateral entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas. Pero los 365 convenios bilaterales constituían en su mayoría la repetición o la concreción para una determinada Comunidad de un proyecto de colaboración más amplio, tal y como se demuestra a partir del hecho de que 234 convenios responden en realidad a 26 convenios-tipo distintos (lo que representan únicamente el 7% de los suscritos)

⁴³³ E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág. 210. La cursiva es del autor.

⁴³⁴ A partir de la información suministrada por ALBERTÍ en su sección sobre las relaciones de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas dentro de los Informes Comunidades Autónomas, desde 1995 a 2001 las relaciones de colaboración horizontal en las que ha tomado parte la Comunidad andaluza se reducen a la suscripción, en el año 1999, del Convenio Marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración, entre la Junta de Andalucía, La Generalidad Valenciana y la Comunidad de Murcia, además de la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca. Asimismo, en 2001 hubo un intento de tramitar un convenio entre nuestra comunidad autónoma y la de Extremadura cuando se envió al Senado, a efectos de su comunicación, un Protocolo de intenciones entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía, de 9 de julio de 2001, para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma andaluza en Extremadura. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, I, núm. 258, de 12 de septiembre de 2001.

que, posteriormente, han sido repetidos y concretados con tres o más Comunidades Autónomas. Por otra parte, tampoco debe de perderse de vista que entre los convenios publicados anualmente, hay un grupo de «convenios clásicos» que se van reproduciendo año tras año. Se trata de prórrogas de programas que se habían iniciado ya en años anteriores, de modo que cada año se establece la continuidad de las actuaciones previstas y, en su caso, se determinan los proyectos o acciones a realizar y se concreta la financiación que se destina a las mismas. Quiere ello decir, por lo tanto, que el número total de convenios en realidad se corresponde con una cifra sensiblemente menor de relaciones convencionales distintas, dada la amplia extensión de la práctica de suscribir repetida y bilateralmente convenios-modelo⁴³⁵.

c) Atribuciones en orden a la relación con la Asamblea autonómica

Junto a la participación en el procedimiento legislativo, el Consejo de Gobierno se relaciona con el Parlamento de la Comunidad Autónoma a través de las siguientes atribuciones:

- Deliberar sobre el planteamiento de la cuestión de confianza ante el Parlamento, recaando el peso de la decisión al respecto sobre la figura del Presidente (artículos 39.1 EAAND y 26.4 LGAND). En efecto, el requerimiento procedimental de la consulta al Gobierno no es sino un mero trámite de preceptivo cumplimiento, pero en absoluto vinculante, lo que se traduce en que en el supuesto de disensión entre el Presidente y los restantes miembros del Gobierno, se impone el criterio del primero, por lo que podemos afirmar que la verdadera carga de *indirizzo politico* que se puede imprimir en esta tesitura viene de la mano del Presidente, tal y como ya hemos estudiado.
- Deliberar sobre la decisión sobre la solicitud de convocatoria extraordinaria del Parlamento que corresponde al Presidente (artículos 26.4 LGAND y 68.3 RPAND), con lo que la normativa andaluza se desmarca de la tónica generalizada en el marco del otras Comunidades Autónomas donde la citada decisión se reconoce al Consejo de Gobierno y no al Presidente⁴³⁶.
- Asimismo, en este grupo de atribuciones gubernamentales se cuenta aquella atinente a la propuesta a la Asamblea de la incapacitación del Presidente (artículo 9 LGAND).

d) La defensa de la autonomía: la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía y las actuaciones ante el Tribunal Constitucional

La de reforma del Estatuto de Autonomía puede considerarse como una facultad reconocida en orden a la defensa de la autonomía política. Así, el Gobierno, junto a otros

⁴³⁵ Véase en la crónica de E. ALBERTÍ, “Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, págs. 65 y 66. Asimismo, en referencia específica a nuestra Comunidad Autónoma, véase nuestro trabajo “Apuntes sobre las relaciones de colaboración del Estado con la Comunidad Autónoma andaluza. Un balance (1990-2001)”, comunicación presentada en las VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, celebradas en Sevilla los días 22 y 23 de noviembre de 2001, bajo el título Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías (en prensa).

⁴³⁶ Compruébese en los artículos 14.9 EAAR, 16.12 LGAR, 74.2 RPAR, 27.2 EAAST, 25 e) LGAST, 80.2 RPAST, 61.2 RPBAL, 12.3 EACANT, 19 l) LGCANT, 27.3 EAEXTR, 23.6 LGEXTR, 67.2 RPGAL, 14.3 EAMA, 21 c) LGMA, 102.1 RPMA, 26.2 EAMUR, 4.1 RPMUR, 70.2 RPNAV, 27.3 EAPV, 50.2 RPPV, 46.1 RPLR, 14.1 EAVAl, 23 a) LGVAL y 57.4 RPVAL.

órganos de la Comunidad Autónoma, tiene reconocida capacidad en orden a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, pese a que la misma no se relacione explícitamente en el listado del artículo 26 LGAND⁴³⁷.

En este mismo grupo, también podría incluirse las facultades en materia de adopción del acuerdo acerca de la interposición del recurso de inconstitucionalidad y demás actuaciones previstas por el ordenamiento jurídico ante el Tribunal Constitucional, ya que por medio de esta atribución se concede al Gobierno la posibilidad de emprender iniciativas destinadas a la defensa de los respectivos marcos competenciales (artículos 45.2 EAAND y 26.9 LGAND).

e) Una breve referencia a las facultades en materia de política económica

Para cerrar este apartado dedicado a las atribuciones gubernamentales relacionadas con la política general de la Comunidad Autónoma, es obligada la alusión, aunque sea breve, de un pequeño grupo de facultades en materia de política económica que le son reconocidas al órgano de gobierno.

De este modo, en el artículo 68 EAAND se prevé la posibilidad de la creación de un sector público propio. Asimismo, de la misma regulación estatutaria (artículo 69 EAAND), se deduce que corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma el fomento de la modernización y desarrollo económico y social haciendo uso de las facultades previstas en el artículo 130.1 de la Constitución, así como fomentar las sociedades cooperativas y promover los objetivos y hacer uso de las facultades recogidas en el 129.2 del texto constitucional⁴³⁸.

Para finalizar, de las normas estatutarias también se deriva la facultad gubernamental en orden a la constitución de o participación en instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social (artículo 66 EAAND).

B. FUNCIONES EJECUTIVAS

Junto a las competencias en que se proyecta la función de gobierno, podemos individualizar un conjunto de atribuciones que, al margen de la misma, tienen cabida bajo la rúbrica de la «función ejecutiva propiamente dicha», si bien no podemos dejar de reconocer la ambigüedad del significado de esta expresión. Resulta evidente que, en la gestión diaria de los asuntos de la Comunidad Autónoma, la función del Consejo de Gobierno autonómico no consiste en la mera «ejecución» de las normas aprobadas por el Parlamento regional. Tampoco se pueden escindir impunemente la función «ejecutiva» y

⁴³⁷ En este sentido véase los artículos 74.1 EAAND y 128 RPAND.

⁴³⁸ Artículo 129.2 CE: «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

Artículo 130.1 CE: «Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles».

la «administrativa», aun cuando se parta de la premisa indiscutible de que no son funciones equivalentes, en el sentido de que la gestión de los asuntos administrativos no se realiza por el Gobierno, sino por los órganos administrativos situados bajo su dirección. Así pues, bien podemos convenir que el estudio de la función ejecutiva gubernamental que aquí se contiene arranca de la concepción «del Gobierno como el órgano primariamente encargado y responsable de llevar a efecto las directrices, normas y decisiones emanadas del Parlamento y de hacer frente a las necesidades y problemas que se planteen en la Comunidad (...); sin perjuicio, pues, de las atribuciones concretas de competencias que las leyes efectúen, al Gobierno corresponde una labor de supervisión general del ejercicio de las mismas, así como una competencia residual para llevar a efecto los mandatos parlamentarios en defecto de previsión normativa al respecto»⁴³⁹.

En consecuencia, resulta fácilmente comprensible que las atribuciones específicas en que se concreta esta función ejecutiva resultan innumerables y que la Ley de Gobierno se limita a incluir una relación meramente ejemplificativa de las mismas, entre las que se cuentan la potestad reglamentaria (artículo 32 EAAND y 26.5 LGAND), así como la capacidad para adoptar las medidas reglamentarias requeridas para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud de sus competencias (artículo 26.7 LGAND).

C. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

No debe perderse de vista que en el caso del Consejo de Gobierno no sólo nos encontramos ante un órgano político que participa en función de dirección política de la Comunidad, sino que, además, estamos en presencia del órgano cumbre de la Administración autonómica, por lo que también le corresponde la dirección de la misma⁴⁴⁰. Ello explica la incorporación al catálogo de sus funciones de un haz de competencias y potestades que responden a la citada configuración como órgano superior de la Administración, si bien no ha de ignorarse que la citada función administrativa no está monopolizada por el Consejo de Gobierno, sino que la misma es compartida con el Presidente, en cuanto a su dirección, y con los Consejeros, en relación con su ejercicio.

A partir de las disposiciones legales al respecto, podemos concluir que se consideran como vinculadas a la función administrativa del Consejo de Gobierno las atribuciones que a continuación se relacionan:

⁴³⁹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, "Comentario a los artículos 23 y 24", en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, dirigidos por él mismo, *op. cit.*, pág. 247; también en "Comentario al artículo 25", *op. et loc. cit.*, pág. 258.

⁴⁴⁰ De hecho, la referencia a esta función administrativa se recoge expresamente en la totalidad de los ordenamientos autonómicos en las disposiciones en que se adelanta un enunciado genérico de las funciones que corresponden al Gobierno de la Comunidad Autónoma (artículos 34 EAAND y 21 LGAND).

a) Atribuciones organizativas

Dentro de esta categoría se incardinan las siguientes funciones encomendadas al Gobierno de la Comunidad Autónoma:

- Aprobar la estructura de las Consejerías, así como la creación, modificación o supresión de determinadas divisiones departamentales (artículo 26.12 LGAND)
- Crear Comisiones Delegadas en su seno para coordinar la elaboración de las directrices y disposiciones, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varias Consejerías y preparar las reuniones del Consejo de Gobierno⁴⁴¹.

b) Atribuciones sobre selección, designación y nombramientos de cargos de la Comunidad Autónoma

En esta categoría sobre nombramientos se inscriben numerosas facultades que son encomendadas al Consejo de Gobierno y que se pueden sistematizar como sigue:

- Decidir el nombramiento y cese de los altos cargos de la Administración y aquellos otros que las leyes establezcan (artículo 26.13 LGAND), facultad que se conecta a la correlativa de propuesta que corresponde a los respectivos Consejeros, es decir, a los titulares de los Departamentos en cuyo seno recaiga el nombramiento de que se trate.
- Designar a los representantes de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, en las instituciones financieras y en las empresas públicas del Estado que corresponda, a los representantes de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, así como a dichos representantes en los organismos institucionales y las empresas dependientes de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se atribuya a otro órgano la designación (artículo 26.14 LGAND).
- Otras designaciones «particulares». En este apartado queremos hacer de mención de otras atribuciones que, en materia de designación, son reconocidas al Gobierno. Así, en concreto, en el artículo 7 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Andalucía, se establece que los Consejeros electivos del Consejo Consultivo andaluz serán nombrados por Decreto de del Consejo de Gobierno, mientras que el artículo 5 de la misma Ley prevé el libre nombramiento del Presidente del Consejo Consultivo por Decreto del Presidente de la Junta, oído el Consejo de Gobierno.
- Por lo que se refiere a simples nombramientos formales de cargos que han sido ocupados con base en criterios distintos al de la propia designación por el mismo Gobierno de la Comunidad Autónoma, en uso de sus funciones ejecutivas y administrativas, corresponde al Gobierno la facultad de nombrar a los Notarios y

⁴⁴¹ Aunque no aparezca regulada propiamente como tal por las respectivas legislaciones, esta facultad se deduce de la regulación sobre las citadas Comisiones Delegadas del Gobierno en el artículo 31.1 LGAND.

Registradores de la Propiedad y Mercantiles, de conformidad con las Leyes del Estado (artículo 53.2 EAAND), así como proponer ante el órgano competente la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Secretarios Judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia (artículo 53.3 EAAND).

c) Atribuciones directivas funcionales

En la relación que a continuación sigue hemos agrupado las facultades que instrumentan la alta dirección e inspección de la Administración autonómica que corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- Resolver los recursos que conforme a la ley se interpongan ante él (artículo 26.10 LGAND).
- Ejercer acciones en la vía jurisdiccional (artículo 50 LGAND). Además, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 42.1 reconoce la posibilidad de que el Gobierno, por conducto del Presidente, pueda plantear conflictos de jurisdicción a los Jueces y Tribunales de conformidad con las leyes reguladoras de aquéllos.
- En materia económica, corresponde al Gobierno autorizar los gastos de su competencia según las leyes vigentes sobre la Hacienda Pública de la Comunidad (artículo 26.11 LGAND).
- Finalmente, el Estatuto establece que «el Consejo de Gobierno podrá ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia» (artículo 42.2 EAAND).

8. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Para cerrar este trabajo queremos llevar a cabo una pequeña recapitulación en la que se contengan las principales conclusiones que del estudio que hemos realizado se pueden extraer:

Los poderes atribuidos directa y exclusivamente al Presidente de la Junta, tales como fijar las directrices generales de la acción del Gobierno, nombrar y separar libremente a los Consejeros y otros miembros del Gobierno, o la decisión de plantear una cuestión de confianza o de disolver anticipadamente el Parlamento autonómico, lo convierten en el órgano en el que radica la orientación política de la Comunidad Autónoma. Además, en tanto que miembro del colegio gubernamental, el Presidente participa de las funciones que al mismo le son asignadas (así, la iniciativa legislativa, el ejercicio de la potestad reglamentaria, la elaboración de los Presupuestos, entre otras), si bien, dada su condición de presidente del colegio, su participación en el mismo se materializa desde una posición de primacía, connatural, por lo demás, a dicha condición (así, desde esta dimensión, corresponde al Presidente convocar las reuniones del Consejo de Gobierno, fijar su orden del día, dirigir sus deliberaciones, etc.).

Por otra parte, el análisis del proceso de formación del Gobierno también avala la primacía presidencial. En el momento de la investidura del Presidente, con la aprobación del programa de gobierno por la Asamblea, así como en la fase de nombramiento de los miembros del Consejo de Gobierno, el protagonismo y el predominio del Presidente resultan indiscutibles y aún en la fase posterior a la constitución del órgano colegiado se puede individualizar una función política o de gobierno independiente de la de presidente del colegio.

Todo ello nos permite afirmar que el Presidente de la Comunidad Autónoma ocupa una posición preeminente respecto a la otorgada, constitucional y estatutariamente, al colegio gubernamental que él dirige, de forma similar a como acontece en el orden estatal. Con otras palabras, también en el marco autonómico se detecta cierta concepción «cancillerescas» del Gobierno en la que la posición del Presidente resulta claramente diferenciada de la que corresponde al resto de los integrantes del Gobierno⁴⁴². Esta influencia, reflejada en el plano jurídico, puede verse aumentada o contrarrestada en el plano político en función de su prestigio personal, de las circunstancias que obligan a la formación de Gobiernos de coalición y de la homogeneidad o heterogeneidad de la mayoría del Gobierno, que puede desencadenar, incluso, la existencia de una dirección bicéfala en el seno del partido gubernamental.

Una de las principales explicaciones a este predominio del Presidente ya la conocemos: su vinculación directa con la Cámara autonómica, que arranca desde el establecimiento del nexo fiduciario, por medio de la investidura y el posterior desarrollo y mantenimiento de esta relación de confianza. Precisamente, del hecho de que al Presidente es a quien corresponde el mantenimiento de la relación de confianza con la Asamblea en una dirección política determinada, se deriva que las decisiones importantes relacionadas con su propia existencia como Presidente, por ejemplo, el planteamiento de la cuestión de confianza o la disolución anticipada del Parlamento, pertenezcan al ámbito de su competencia exclusiva. Lo mismo puede argumentarse en relación con la decisión sobre la estructuración orgánica del Gobierno o las personas que han de ocupar como Consejeros la titularidad de cada Departamento. Todas estas circunstancias sitúan al Presidente en una posición diferenciada en el seno del colegio gubernamental, de modo que no cabe hablar de un mero *primus inter pares* al que únicamente se le encomiendan tareas de coordinación y representación, ni tampoco de un superior jerárquico al resto de los miembros del Consejo, sino de un Presidente diferenciado con características propias y al que corresponde la labor de dirección del conjunto gubernamental. Concretamente, refiriéndose al caso de del Presidente de la Junta de Andalucía, ARAGÓN emplea la expresión «Presidente fuerte» para describir esta cualidad presidencial⁴⁴³. Por su parte,

⁴⁴² F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 176.

⁴⁴³ Véase M. ARAGÓN, "Comentario al artículo 35" en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 609.

BAR CENDÓN, adoptando una óptica eminentemente práctica, desde la que no cabe realizar ningún reproche a sus observaciones, matiza la afirmación que acabamos de efectuar en el sentido de que la posición «preeminente y netamente diferenciada» del Presidente con respecto a los demás miembros del colegio gubernamental, se traduce «en una situación práctica de subordinación y dependencia con respecto a él»⁴⁴⁴. En referencia a esto, téngase en cuenta que el Presidente no preside el colegio gubernamental con base en acto alguno posterior al de constitución de éste, sino que preexiste como Presidente del Consejo de Gobierno a la propia realidad del nombramiento de sus miembros, facultad que, junto a la de cese de los mismos queda residenciada en sus manos. Además, continuando con la relación de motivos que explican la preeminencia presidencial, el Presidente asume la responsabilidad de fijar inicialmente el programa político del Gobierno, sin perjuicio de que, desde una perspectiva política, su elaboración material haya podido correr a cargo de un equipo de personas. En su figura se concentra la responsabilidad política de todo el Gobierno ante el Parlamento autonómico⁴⁴⁵, de manera que a él pertenece la decisión de comprometer la responsabilidad del Gobierno mediante el planteamiento de una cuestión de confianza, así como la de disolver anticipadamente la Asamblea regional. Por último, nuestro ordenamiento destaca de manera clara la posición del Presidente al prever que el cese de todo el Gobierno en hipótesis que no le afectan nada más que a él, tales como su dimisión, fallecimiento o incapacidad (artículos 38 EAAND y 24 LGAND).

Con base en todo ello se puede concluir que el Presidente de la Junta no sólo se nos presenta, en términos jurídicos, como pieza fundamental en el seno del Ejecutivo andaluz⁴⁴⁶, sino que su relevancia trasciende al conjunto del esquema organizativo político-institucional de la Comunidad Autónoma, lo que permite hablar de una preeminencia, en términos políticos, en el marco de las relaciones interorgánicas entre Ejecutivo y Legislativo⁴⁴⁷. En palabras de ALBERTÍ, «en el régimen parlamentario interno de la[s] Comunidad[es] Autónoma[s], el Presidente, desde la perspectiva “exterior” del Poder Ejecutivo se presenta, pues, como un interlocutor privilegiado ante el Parlamento, con el

⁴⁴⁴ Véase en “Comentario al artículo 21”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, *op. cit.*, pág. 235. Pese a que la conclusión de BAR es enunciada por este autor en referencia al Presidente de la Comunidad de Aragón, pensamos que la misma define la situación de la figura presidencial en el marco de cualquier otro ordenamiento, incluido el andaluz.

⁴⁴⁵ En este sentido, bien podría matizarse la afirmación que acabamos de realizar alegando que en el artículo 39.2 EAAND, se establece que la responsabilidad política puede exigirla el Parlamento del Presidente «o» del Consejo de Gobierno, mas esta distinción carece de relevancia ya que sus efectos serían los mismos, dada la configuración solidaria del Consejo. Así las cosas, estimamos más correcta la redacción del artículo 135 RPAND («el Parlamento de Andalucía puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Junta y del Consejo de Gobierno...»).

⁴⁴⁶ Un ejemplo concreto de proclamación de «posición prototípica de supremacía con respecto a los Consejeros» es el que, haciendo concreta alusión al Presidente de la Junta de Andalucía, se describe en J. MONTABES PEREIRA y F. OLVERA PORCEL, “Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, *op. cit.*, págs.89 y 90.

⁴⁴⁷ Así SOLÉ TURA estima que «como Presidente del Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma tiene unas facultades que le convierten en la figura clave, no sólo del Ejecutivo sino de todo el entramado institucional de la Comunidad Autónoma», véase “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 306.

que mantiene un nexo directo a través del cual se canaliza principalmente el diálogo Ejecutivo-Legislativo y su compleja red de relaciones. Del mismo modo, desde la perspectiva “interior” el Presidente aparece como el principal protagonista de la vida del Gobierno, como sujeto de quien depende su formación, duración y composición, además de su propia dirección»⁴⁴⁸. Más gráficas aún se nos antojan las afirmaciones de CÁMARA VILLAR referidas al Presidente de la Junta de Andalucía, de quien manifiesta que «ocupa una posición de preeminencia muy acusada, que desborda los límites internos del Ejecutivo para extenderse al subsistema político como un todo, convirtiéndose sin duda en el órgano de mayor peso específico de la Comunidad»⁴⁴⁹.

En definitiva, y a modo de conclusión de todo cuanto aquí se ha expuesto, podemos afirmar que el Presidente de la Junta de Andalucía es una pieza importantísima dentro del entramado jurídico-político en el que se inserta y al que da una significación característica, hasta el punto de que más que un *primus inter pares* en el seno del colegio gubernamental se configura como el eje fundamental de un sistema con evidentes e indiscutibles rasgos, podemos convenir, «presidencialistas».

⁴⁴⁸ E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 276.

⁴⁴⁹ Véase G. CÁMARA VILLAR, “El Gobierno y la Administración”, en F. BALAGUER CALLEJÓN *et al.*, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, *op. cit.*, pág. 130.

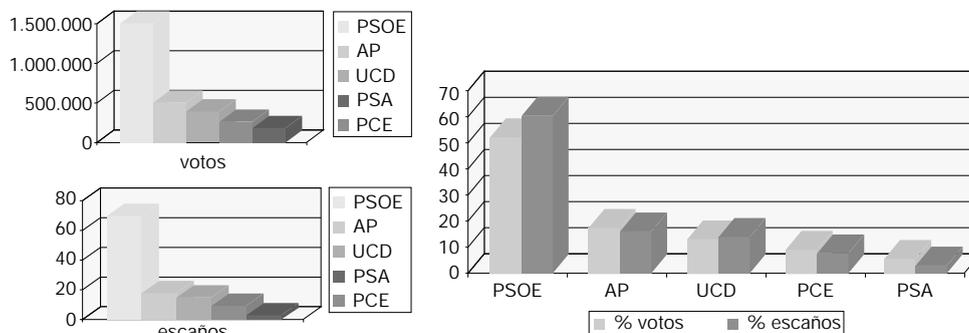
TABLAS Y GRÁFICOS SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS
ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA Y LAS
VOTACIONES DE INVESTIDURA DEL PRESIDENTE
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

PRIMERA LEGISLATURA (1982-1986)

Resultado de las elecciones de 23 de mayo de 1982

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.498.619	52,33	66	60,55
AP	484.474	16,92	17	15,59
UCD	371.154	12,96	15	13,76
PCE	243.344	8,50	8	7,33
PSA	152.709	5,37	3	2,75

Fuente: REVENGA SÁNCHEZ, M., "Elecciones y Gobiernos autonómicos: Datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", *Autonomías*, núm. 8, diciembre 1987, pág. 309 (elaboración propia).



Investidura de Rafael Escuredo (15 de julio de 1982)

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	66	–	–	–	66
Aliancista	–	15	–	2	17
Centrista	–	13	–	2	15
Comunista	–	8	–	–	8
Andalucista	–	3	–	–	3
TOTAL	66	39	–	4	109

Fuente: REVENGA SÁNCHEZ, M., "Elecciones y Gobiernos autonómicos: Datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", *Autonomías*, núm. 8, diciembre 1987, pág. 309.

Investidura de José Rodríguez de la Borbolla (8 de marzo de 1984)*

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	65	–	–	1	66
Aliancista	–	12	–	5	17
Centrista	–	–	12	3	15
Comunista	–	7	–	1	8
Andalucista	–	3	–	–	3
TOTAL	65	22	12	10	109

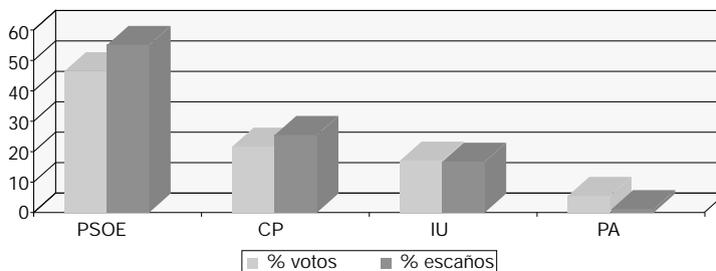
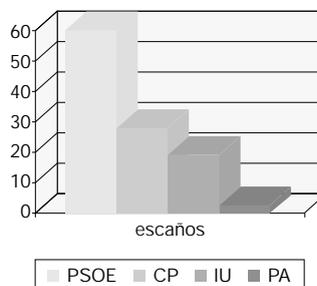
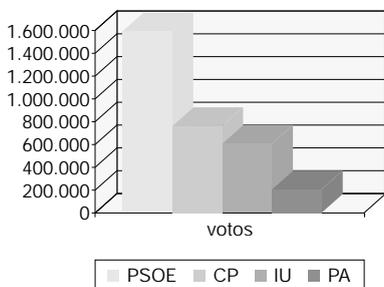
Fuente: REVENGA SÁNCHEZ, M., "Elecciones y Gobiernos autonómicos: Datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", *Autonomías*, núm. 8, diciembre 1987, pág. 310.

*Investidura motivada por la dimisión de Rafael Escuredo por desacuerdo por el ritmo de traspaso de competencias.

SEGUNDA LEGISLATURA (1986-1990) Resultado de las elecciones de 22 de junio de 1986

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.587.337	47,06	60	55,04
CP	747.734	22,17	28	25,68
IU	602.347	17,86	19	17,43
PA	197.751	5,86	2	1,83

Fuente: REVENGA SÁNCHEZ, M., "Elecciones y Gobiernos autonómicos: Datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", *Autonomías*, núm. 8, diciembre 1987, pág. 310 (elaboración propia).



Investidura de José Rodríguez de la Borbolla (24 de julio de 1986)

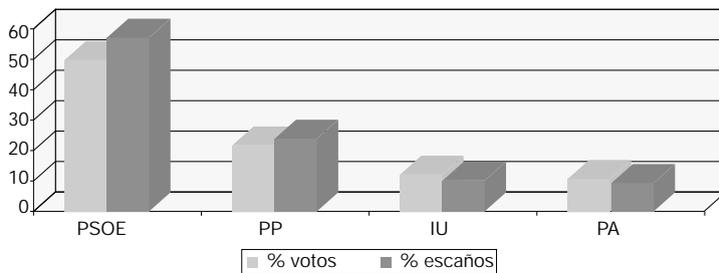
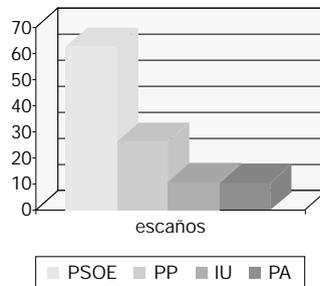
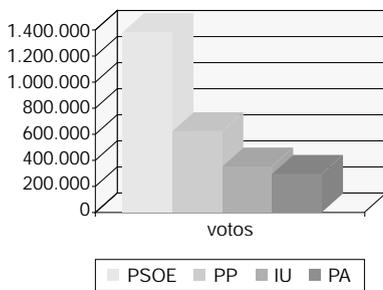
Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	60	-	-	-	60
Popular de Andalucía	-	22	-	-	22
Izquierda Unida	-	18	-	1	19
Grupo Mixto	-	8	-	-	8
TOTAL	60	48	-	1	109

Fuente: REVENGA SÁNCHEZ, M., "Elecciones y Gobiernos autonómicos: Datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", *Autonomías*, núm. 8, diciembre 1987, pág. 310.

TERCERA LEGISLATURA (1990-1994) Resultado de las elecciones de 23 de junio de 1990

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.366.409	49,35	62	56,88
PP	611.142	22,07	26	23,85
IU	349.591	12,62	11	10,09
PA	296.496	10,70	10	9,17

Fuente: *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Editorial Civitas, Barcelona, 1991, pág. 687 (elaboración propia).



Investidura de Manuel Chaves González (23 y 24 de julio de 1990)

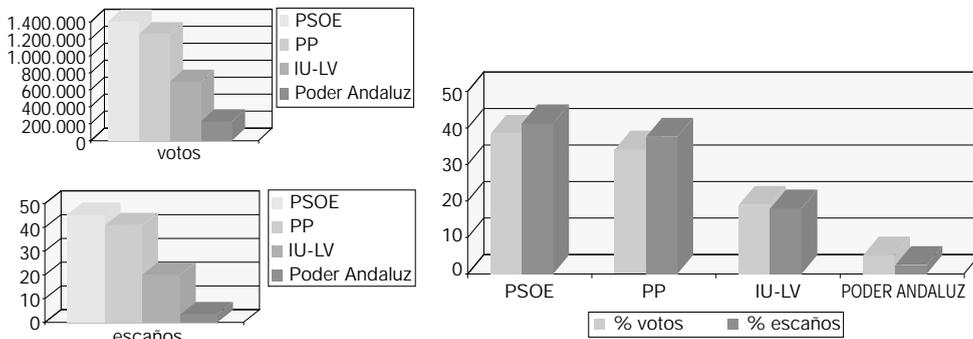
Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	62	-	-	-	62
Popular de Andalucía	-	26	-	-	26
Izquierda Unida	-	11	-	-	11
Grupo Andalucista	-	10	-	-	10
TOTAL	62	47	-	-	109

Fuente: *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, III Legislatura, núm. 3, 1990, págs. 66 y 67 (elaboración propia).

CUARTA LEGISLATURA (1986-1990) Resultado de las elecciones de 12 de junio de 1990

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.395.131	38,47	45	41,28
PP	1.238.353	34,15	41	37,61
IU-LV	689.815	19,02	20	18,34
Poder Andaluz	208.862	5,75	3	2,75

Fuente: Informe Comunidades Autónomas 1994, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pág. 563 (elaboración propia).



Investidura de Manuel Chaves González (1ª votación, 20 de julio de 1994)

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	44	-	-	1	45
Popular de Andalucía	-	40	-	1	41
Coalición IU-LV-CA	-	20	-	-	20
Coalición Andalucista	-	3	-	-	3
TOTAL	44	63	-	2	109

Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, IV Legislatura, núm. 3, de 20 de julio de 1994, págs. 72 y 73 (elaboración propia).

Investidura de Manuel Chaves González (2ª votación, 23 de julio de 1994)

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	43	-	-	2	45
Popular de Andalucía	-	41	-	-	41
Coalición IU-LV-CA	-	20	-	-	20
Coalición Andalucista	-	3	-	-	3
TOTAL	43	64	-	2	109

Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, IV Legislatura, núm. 4, de 23 de julio de 1994, págs. 78 y 79 (elaboración propia).

Investidura de Manuel Chaves González (3ª votación, 29 de julio de 1994)

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	44	-	-	1	45
Popular de Andalucía	-	41	-	-	41
Coalición IU-LV-CA**	-	-	1	-	20
Coalición Andalucista	-	-	3	-	3
TOTAL	44	41	4	1	90

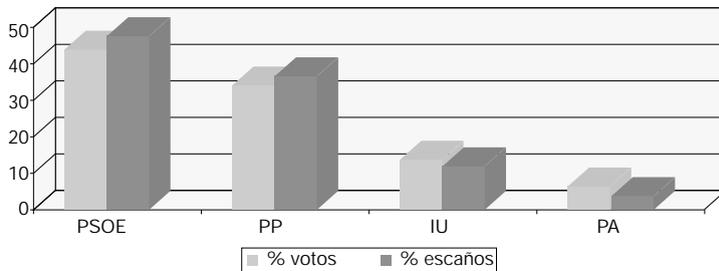
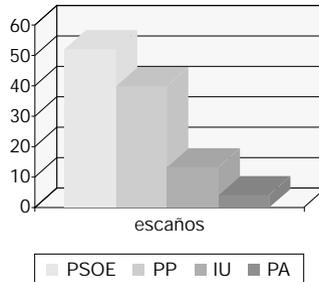
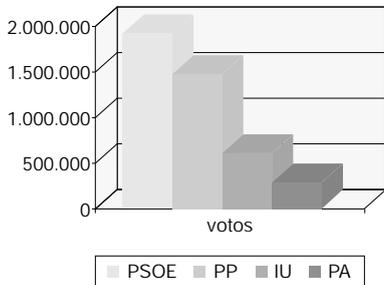
Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, IV Legislatura, núm. 5, de 29 de julio de 1994, págs. 82 y 83 (elaboración propia).

**Los diputados de IU-LV-CA, excepto el Presidente de la Cámara, Diego Valderas, que se abstuvo, emplearon la original fórmula no de abstenerse, sino de «no participar en la votación», de ahí que el total de los votos sea 90.

QUINTA LEGISLATURA (1996-2000)
Resultado de las elecciones de 3 de marzo de 1996

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.903.160	43,77	52	47,70
PP	1.466.980	33,74	40	36,69
IU	603.495	13,88	13	11,92
PA	287.764	6,61	4	3,66

Fuente: Informe Comunidades Autónoma 1996, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, pág. 576 (elaboración propia).



Investidura de Manuel Chaves González (11 de abril de 1996)

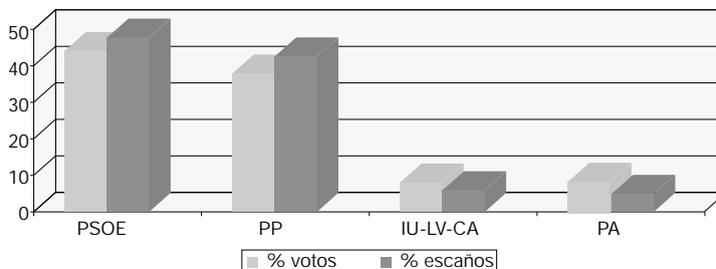
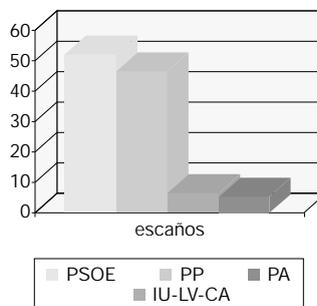
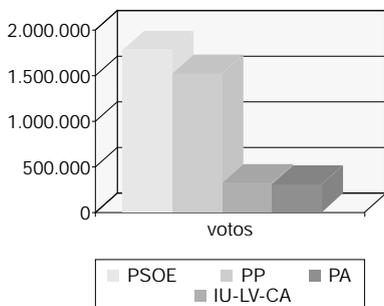
Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	52	-	-	-	52
Popular de Andalucía	-	40	-	-	40
IU-CA	-	13	-	-	13
Andalucista	4	-	-	-	4
TOTAL	56	53	-	-	109

Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, V Legislatura, núm. 3, 1996, págs. 74 y 75 (elaboración propia).

SEXTA LEGISLATURA (2000-) Resultado de las elecciones de 13 de marzo de 2000

Partidos	votos	% votos	escaños	% escaños
PSOE	1.774.030	43,91	52	47,70
PP	1.529.019	37,85	46	42,20
IU-LV-CA	325.243	8,05	6	5,50
PA	299.111	7,40	5	4,58

Fuente: <http://www.mir.es/elecciones2000/paginas/Autonomicas/AD019999.htm> (elaboración propia)



Investidura de Manuel Chaves González (24 de abril de 2000)

Grupos parlamentarios	Sí	No	Abstención	Ausentes	Total
Socialista	52	-	-	-	52
Popular de Andalucía	-	46	-	-	46
IU-LV-CA	-	6	-	-	6
Andalucista	5	-	-	-	5
TOTAL	57	52	-	-	109

Fuente: *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núm. 3, 2000, págs. 79 y 80 (elaboración propia).

CUADROS SOBRE LA COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA
DE LOS SUCESIVOS GOBIERNOS EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

I LEGISLATURA (1982-1986)

PRESIDENTE R. Escuredo Rodríguez (1982-1984)	PRESIDENTE J. Rodríguez de la Borbolla (1984-1986)
CONSEJERÍA PRESIDENCIA A. Rubiales Torrejón	CONSEJERÍA PRESIDENCIA A. López López
GOBERNACIÓN J. Rodríguez de la Borbolla (Vicepte. 1983-1984)	GOBERNACIÓN J. M. Salinas Moya (Vicepte. 1984-1985) E. Linde Cirujano
HACIENDA F. J. del Río López	HACIENDA C. Estrada Martínez
ECONOMÍA, INDUSTRIA Y ENERGÍA J. Rodríguez López	ECONOMÍA, INDUSTRIA Y ENERGÍA J. Rodríguez López (1984-1985) J. M. Salinas Moya (Vicepte. 1984-1985)
TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTE J. M. Castillo Manzano	TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTE J. M. Castillo Manzano
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL J. J. Galán	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL J. J. Galán
SALUD Y CONSUMO P. Recio Arias	SALUD Y CONSUMO P. Recio Arias
POLÍTICA TERRITORIAL J. Montaner Roselló (Preautonóm.)	POLÍTICA TERRITORIAL J. Montaner Roselló
AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes
EDUCACIÓN M. García Navarro	EDUCACIÓN Y CIENCIA M. García Navarro
CULTURA R. Román Guerrero (Preautonóm.)	CULTURA J. Torres Vela

II LEGISLATURA (1986-1990)

PRESIDENTE J. Rodríguez de la Borbolla (1986-1988)	PRESIDENTE J. Rodríguez de la Borbolla (1988-1990)
CONSEJERÍA PRESIDENCIA M. García Navarro	CONSEJERÍA PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo
GOBERNACIÓN E. Linde Paniagua	GOBERNACIÓN M. García Navarro
ECONOMÍA Y HACIENDA J. M. Salinas Moya	HACIENDA Y PLANIFICACIÓN A. Ojeda Avilés
FOMENTO Y TURISMO J. A. Recio Arias	FOMENTO Y TRABAJO J. M. Calero
TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL J. M. Romero Calero	
SALUD E. Rejón Gieb	SALUD Y SERVICIOS SOCIALES E. Rejón Gieb (Vicepte.)
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE J. Montaner Roselló	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE J. Montaner Roselló
AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes
EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta	EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta
CULTURA J. Torres Vela	CULTURA J. Torres Vela

III LEGISLATURA (1990-1994)

PRESIDENTE Manuel Chaves González (1990-1994)
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA C. Gutiérrez del Castillo
GOBERNACIÓN A. Martín Lagos Contreras
ECONOMÍA Y HACIENDA J. Montaner Roselló
TRABAJO F. Oliva García
ASUNTOS SOCIALES C. Hermosin
SALUD J. A. Griñán
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES J. López Martos
AGRICULTURA Y PESCA L. Martín Rodríguez
EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta
CULTURA Y MEDIO AMBIENTE J. M. Suárez Japón

IV LEGISLATURA (1994-1996)

PRESIDENTE Manuel Chaves González (1994-1996)
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA L. Planas Puchades
GOBERNACIÓN C. Hermosín Bono
ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza
INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO G. Zarrías Arévalo
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES M. Marrero Gómez
SALUD J. L. García Arboleya y Tornero
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES F. Vallejo Serrano
AGRICULTURA Y PESCA P. Plata Cánovas
EDUCACIÓN Y CIENCIA I. Romacho Romero
CULTURA J. M. Martín Delgado
MEDIO AMBIENTE M. Pezzi Ceretto

VI LEGISLATURA (2000-)

PRESIDENTE Manuel Chaves González (2000-)
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo
RELACIONES INSTITUCIONALES A. Ortega García (PA) (2000-2002) J. Ortega Pérez (PA) (2002-)
GOBERNACIÓN A. Perales Pizarro
JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA C. Hermosín Bono
ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza
TURISMO Y DEPORTE J. Hurtado Sánchez
EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO J.A. Viera Chacón
ASUNTOS SOCIALES I. Pérez Saldaña
SALUD F. Vallejo Serrano
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES C. Gutiérrez del Castillo
AGRICULTURA Y PESCA P. Plata Cánovas
EDUCACIÓN Y CIENCIA C. Martínez López
CULTURA C. Calvo Poyato
MEDIO AMBIENTE F. Coves Botella

V LEGISLATURA (1996-2000)

PRESIDENTE Manuel Chaves González (1996-2000)
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo
RELACIONES CON EL PARLAMENTO A. Ortega García (PA)
GOBERNACIÓN Y JUSTICIA C. Hermosín Bono
ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza
TURISMO Y DEPORTE J. Núñez Castain (PA)
TRABAJO E INDUSTRIA G. Gutiérrez Crespo
ASUNTOS SOCIALES I. Pérez Saldaña
SALUD J. L. García de Arboleya y Tornero
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE F. Vallejo Serrano
AGRICULTURA Y PESCA P. Plata Cánovas
EDUCACIÓN Y CIENCIA M. Pezzi Ceretto
CULTURA C. Calvo Poyato
MEDIO AMBIENTE J. L. Blanco Romero

I LEGISLATURA (1982-1986)		II LEGISLATURA (1986-1990)		III LEGISLATURA (1990-1994)
PRESIDENTE R. Escuredo Rodríguez (1982-1984)		PRESIDENTE J. Rodríguez de la Borbolla (1984-1986)		PRESIDENTE M. Chaves González (1990-1994)
		PRESIDENTE J. Rodríguez de la Borbolla (1986-1988) (1988-1990)		
CONSEJERÍA PRESIDENCIA A. Rubiales Torrejón	CONSEJERÍA PRESIDENCIA A. López López	CONSEJERÍA PRESIDENCIA M. García Navarro	CONSEJERÍA PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo	CONSEJERÍA PRESIDENCIA C. Gutierrez del Castillo
GOBERNACIÓN J. Rodríguez de la Borbolla (Vicepte. 1983-1984)	GOBERNACIÓN J. M. Salinas Moya (Vicepte. 1984-1985) E. Linde Cirujano	GOBERNACIÓN E. Linde Paniagua	GOBERNACIÓN M. García Navarro	GOBERNACIÓN A. Martín Lagos Cabrera
HACIENDA F. J. del Río López	HACIENDA C. Estrada Martínez	ECON. Y HACIENDA J. M. Salinas Moya	HACIENDA Y PLANIF. A. Ojeda Avilés	ECON. Y HACIENDA J. Montaner Roselló
ECONOMÍA, INDUSTRIA Y ENERGÍA J. Rodríguez López	ECONOMÍA, INDUSTRIA Y ENERGÍA J. Rodríguez López (1984-1985) J. M. Salinas Moya (Vicepte. 1984-1985)			
TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTE J. M. Castillo Manzano	TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTE J. M. Castillo Manzano	FOMENTO Y TURISMO J. A. Recio Arias	FOMENTO Y TRABAJO J. M. Calero	TRABAJO F. Oliva García
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL J. J. Galán	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL J. J. Galán	TRAB. Y BIENESTAR SOCIAL J. M. Romero Calero	SALUD Y SERVICIOS SOCIALES E. Rejón Gieb (Vicepte.)	ASUNTOS SOCIALES C. Hermosin
SALUD Y CONSUMO P. Recio Arias	SALUD Y CONSUMO P. Recio Arias	SALUD E. Rejón Gieb		SALUD J. A. Griñán
POLÍTICA TERRITORIAL J. Montaner Roselló (Preautonom.)	POLÍTICA TERRITORIAL J. Montaner Roselló	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES J. Montaner Roselló	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES J. Montaner Roselló	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES J. López Martos
AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA M. Manaute Humanes	AGRICULTURA Y PESCA L. Marin Rodríguez
EDUCACIÓN M. García Navarro	EDUCACIÓN Y CIENCIA M. García Navarro	EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta	EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta	EDUCACIÓN Y CIENCIA A. Pascual Acosta
CULTURA R. Román Guerrero (Preautonom.)	CULTURA J. Torres Vela	CULTURA J. Torres Vela	CULTURA J. Torres Vela	CULTURA Y MEDIO AMBIENTE J. M. Suárez Japón

Continúa

Continuación

IV LEGISLATURA (1994-1996)	V LEGISLATURA (1996-2000)	VI LEGISLATURA (2000-)
PRESIDENTE M. Chaves González (1994-1996)	PRESIDENTE M. Chaves González (1996-2000)	PRESIDENTE M. Chaves González (2000-)
CONSEJERÍA PRESIDENCIA L. Planas Puchades	CONSEJERÍA PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo	CONSEJERÍA PRESIDENCIA G. Zarrías Arévalo
	RELACIONES CON EL PARLAMENTO A. Ortega García (PA)	RELACIONES INSTITUCIONALES A. Ortega García (PA) (2000-2002) J. Ortega Pérez (2002-)
GOBERNACIÓN C. Hermosín Bono	GOBERNACIÓN Y JUSTICIA C. Hermosín Bono	GOBERNACIÓN A. Perales Pizarro
		JUSTICIA Y ADMON. PÚBLICA C. Hermosín Bono
ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza	ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza	ECONOMÍA Y HACIENDA M. Álvarez Arza
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO G. Zarrías Arévalo	TURISMO Y DEPORTE J. Núñez Castain (PA)	TURISMO Y DEPORTE J. Hurtado Sánchez (PA)
	TRABAJO E INDUSTRIA G. Gutiérrez Crespo	EMPLEO Y DESARROLLO TECNOL. J.A.Viera Chacón
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES R. Marrero Gómez	ASUNTOS SOCIALES I. Pérez Saldaña	ASUNTOS SOCIALES I. Pérez Saldaña
SALUD J. L. García de Arbolea y Tornero	SALUD J. L. García de Arbolea y Tornero	SALUD F.Vallejo Serrano
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE F.Vallejo Serrano	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE F.Vallejo Serrano	OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE C. Gutiérrez del Castillo
AGRICULTURA Y PESCA P.Plata Cánovas	AGRICULTURA Y PESCA P.Plata Cánovas	AGRICULTURA Y PESCA P.Plata Cánovas
EDUCACIÓN Y CIENCIA I. Romacho Romero	EDUCACIÓN Y CIENCIA M. Pezzi Ceretto	EDUCACIÓN Y CIENCIA C. Martín López
CULTURA J. M. Martín Delgado	CULTURA C. Calvo Poyato	CULTURA C. Calvo Poyato
MEDIO AMBIENTE M. Pezzi Ceretto	MEDIO AMBIENTE J. L. Blanco Romero	MEDIO AMBIENTE F. Coves Botella

RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LAS DISPOSICIONES ANDALUZAS CITADAS

- 1981: Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982 y BOJA núm. 2, de 1 de febrero de 1982.
- 1983: Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BCA 1983-4, págs. 1416 a 1423.
- 1984: Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza, BOE núm. 113, de 11 de mayo de 1984, pág. 13079 y BOJA núm. 43, de 27 de abril de 1984.
- 1986: Ley 1/1986, de 2 de enero, de regulación de las elecciones al Parlamento de Andalucía, BOE núm. 28, de 1 de febrero de 1986, pág. 4542, BOJA núm. 3, de 14 de enero de 1986.
- 1990: Ley 1/1990, de 30 de enero, por la que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1990, pág. 4870 y BOJA núm. 12, de 6 de febrero de 1990, pág. 763.
- Ley 4/1990, de 23 de abril, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 5/1984, de 23 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1990, pág. 13659 y BOJA núm. 36, de 4 de mayo de 1990, pág. 3187.
- 1993: Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1993, pág. 33040 y BOJA núm. 118, de 30 de octubre de 1993, pág. 9491.
- 1994: Ley 3/1994, de 5 de abril, por la que se determina la incorporación de las Declaraciones Tributarias al Registro de Intereses y Bienes de Altos Cargos de la Junta de Andalucía, BOE núm. 126, de 27 de mayo de 1994, pág. 16639 y BOJA núm. 61, de 5 de mayo de 1994, pág. 4152.
- Ley 5/1994, de 3 de mayo, de modificación de la Ley 1/1986, electoral de Andalucía, BOE núm. 137, de 9 de junio de 1994, pág. 18159, BOJA núm. 69, de 17 de mayo de 1994.

Ley 6/1994, de 18 de mayo, de modificación de Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, BOE núm. 151, de 25 de junio de 1994, pág. 20347, BOJA núm. 75, de 25 de mayo, pág. 5467.

1995: Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 18, 19 y 20 de abril de 1995, BOPA núm. 76, de 5 de mayo de 1995 y reformado por el Pleno de la Cámara el 16 de julio de 1996, BOPA núm. 27, de 18 de julio de 1996 y por los acuerdos de 30 de octubre de 1996 y 10 de mayo de 2000.

NORMAS DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

- 1982: Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982, pág. 22033 y BOA núm. 28, de 16 de agosto de 1982.
- 1994: Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de modificación del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9636 y BOA núm. 42, de 6 de abril de 1994, pág. 1331.
- 1995: Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente del Gobierno y del Gobierno de Aragón, BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1995, pág. 9506 y BOA núm. 27, de 6 de marzo de 1995, pág. 731 (rectificaciones en BOE núm. 95, de 21 de abril, pág. 11750).
- 1996: Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE núm. 315.
- Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, BOA núm. 1, de 3 de enero de 1997.
- 1997: Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997, BOA de 9 de julio de 1997 (deroga el Reglamento de 19 de noviembre de 1992).
- 1999: Ley 11/1999, de modificación de la Ley 11/1995 del Presidente del Gobierno y del Gobierno de Aragón, BOE de 17 de noviembre de 1999
- 2000: Ley 11/2000, por la que se modifica la Ley 11/1995 del Presidente del Gobierno y del Gobierno de Aragón, BOE de 7 de febrero de 2001, corr. err. en BOE de 9 de febrero de 2001.
- 2001: Decreto legislativo 1/2001, de 3 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Presidencia del Gobierno de Aragón, BOA de 20 de julio de 2001, ccrr. err. en BOA de 5 de noviembre de 2001.
- Decreto legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Administración de la Diputación General de Aragón, BOA de 20 de julio de 2001.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

- 1981: Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982, pág. 524, BOPA, núm. 15, de 25 de enero de 1982.
- 1984: Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, BOE núm. 212, de 4 de septiembre de 1989, pág. 25554, BOPA núm. 160, de 11 de julio de 1984.
- Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado, BOE núm. 212, de 4 de septiembre de 1984, pág. 25559, BOPA núm. 170, de 23 de julio de 1984.
- 1985: Ley 1/1985, de 4 de junio, por la que se regula la publicación de normas, disposiciones y otros actos de los órganos del Principado, BOE núm. 212, de 4 de septiembre de 1985, pág. 27931, BOPA núm. 137, de 17 de junio de 1985.
- 1991: Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía para el Principado de Asturias, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8424 (rectificaciones en BOE núm. 65, de 16 de marzo de 1991, pág. 8654).
- Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias, BOE núm. 195, de 15 de agosto de 1991, pág. 27166, BOPA núm. 180, de 5 de agosto de 1991, pág. 4713.
- 1994: Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía para el Principado de Asturias, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9627, BOPA núm. 110, de 14 de mayo de 1994, pág. 3768 (rectificaciones en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994, pág. 11527 y BOE núm. 57, de 8 de marzo de 1995, pág. 7681).
- Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, BOE de 4 de mayo de 1995, BOPA de 15 de marzo de 1995.
- 1995: Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos del Principado de Asturias, BOE núm. 149, de 23 de junio de 1995, pág. 18895, BOPA núm. 89, de 19 de abril de 1995, pág. 4114.
- 1997: Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, BOPA de 18 de julio de 1997. Sustituye al Reglamento de 26 de abril de 1985 y ha sido modificado por el Pleno de 26 de julio de 1999.
- 1999: Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999, pág. 520.

Ley 15/1999, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de Organización Institucional, Administración Pública y Régimen Económico y Presupuestario, por la que se modifica la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Conejo de Gobierno y la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Administración, BOE núm. 185, de 4 de agosto de 1999, pág. 28965, BOPA núm. 164, de 16 de julio de 1999, pág. 9010.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

- 1982: Ley Orgánica, 10/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982, pág. 22047, BOCa núm. 17, de 28 de septiembre de 1982.
- 1983: Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública, BOE núm. 138, de 10 de junio de 1983, pág. 16281, BOCa núm. 11, de 30 de abril de 1983.
- 1984: Ley 4/1984, de 6 de julio, por la que se crea el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1984, pág. 25743 y BOCa núm. 77, de 3 de agosto de 1984.
- 1986: Ley 8/1986, de 18 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 1986, pág. 41649, BOCa núm. 139, de 19 de noviembre de 1986.
- Ley 13/1986, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 4/1984, de 6 de julio, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, BOCa núm. 6, de 14 de enero de 1987.
- 1990: Ley 14/1990, de 26 de julio, de modificación de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, sobre normas reguladoras de las Administraciones Públicas, BOE núm. 225, de 19 de septiembre de 1990, pág. 27369, BOCa, núm. 96, de 1 de agosto de 1990, pág. 2811.
- 1996: Ley 4/1996, de 5 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, sobre normas reguladoras de las Administraciones Públicas, BOE núm. 283, de 23 de noviembre de 1996, pág. 35419 (rectificaciones en BOE núm. 30, de 4 de febrero de 1997, pág. 3443), BOCa, núm. 142, de 11 de noviembre de 1996, pág. 10044.
- 1997: Ley 3/1997, de 8 de mayo, sobre incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, BOE núm. 129, de 30 de mayo de 1997, pág. 16684, BOCa núm. 61, de 14 de mayo de 1997, pág. 4713.
- 1999: Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999. Texto refundido aprobado en sesión plenaria de 22 de junio de 1999.

- 2000: Ley 2/2000, de 17 de julio, sobre medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, por la que se deroga, en disposición derogatoria 2ª, el artículo 27.5 de la Ley 14/1990 de reforma de la Ley 8/1986 reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias y por la que, en artículo 5, se añade la disposición adicional 2ª y se modifican los artículos 10.4 y 11.1 de la Ley 4/1984 de 6 de julio, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como, en artículo 4, se modifica la Ley 1/1983, de 4 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, introduciendo el artículo 5 bis y modificando el artículo 10.1, BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2000, pág. 28973, BOCa núm. 94, de 28 de julio, pág. 10429.
- 2002; Ley 5/2002, de 3 de junio del Consejo Consultivo de Canarias, BOE de 26 de junio de 2002, BOCa de 7 de junio de 2002.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

- 1981: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982, pág. 530.
- 1983: Reglamento del Parlamento de Cantabria, aprobado por el Pleno de la Asamblea Regional de Cantabria en sesión celebrada el 25 de noviembre de 1982, BOAC núm. 34, de 28 de noviembre de 1983, BOC núm. 8, extraordinario, de 16 de mayo de 1984; corr. err. BOC de 25 de junio de 1984. Reformado por el Pleno de la Cámara de 16 de octubre de 1987, BOAC núm. 18 de 20 de octubre de 1987, BOC núm. 229, de 17 de noviembre de 1987. Reformado por el Pleno de la Cámara de 11 de noviembre de 1996, BOAC núm. 204, de 14 de noviembre de 1996, BOC núm. 237, de 26 de noviembre de 1996. Reformado por el Pleno del Parlamento de 5 de marzo de 1999, BOC núm. 62, de 29 de marzo de 1999, corr. err. BOC núm. 79, de 21 de abril de 1999, BOE núm. 106, de 4 de mayo de 1999.
- 1984: Ley 3/1984*, de 7 de mayo, de 26 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración, BOE núm. 152, de 26 de junio de 1984, pág. 18712, BOC núm. 3, edición especial, de 9 de mayo de 1984.
- Ley 5/1984, de 18 de octubre, sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Asturias, BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 1984, pág. 33197, BOC núm. 152, de 31 de octubre de 1984.
- 1991: Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, por la que se modifica el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 8/1991, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8425 (rectificación en BOE núm. 65, de 16 de marzo de 1991, pág. 8654).

- 1994: Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, por la que se modifican los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 43 de la Ley Orgánica 8/1981 de Estatuto de Autonomía de Cantabria, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9629 (rectificaciones en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994, pág. 11527).
Ley 8/1994, de 28 de junio, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley 3/1984, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración para su adaptación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, BOE de 25 de agosto de 1994, núm. 203, pág. 27077 y BOC de 5 de julio de 1994, núm. 132, pág. 3062.
- 1997: Ley 2/1997, de 28 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración, BOE de 8 de julio de 1997, núm. 162, pág. 20971, BOC de 6 de mayo de 1997, núm. 90, pág. 2718.
- 1998: Ley 13/1998, de 23 de diciembre, por la que se añade la Disposición Adicional 5ª a la Ley 2/1997, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración, BOE núm. 61, de 12 de marzo de 1999, pág. 10064 y BOC núm. 260, de 30 de diciembre de 1998, pág. 8082.
Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, por la que reforma la Ley Orgánica 8/1981 de Estatuto de Autonomía de Cantabria, BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1998, pág. 44319.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

- 1983: Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983, pág. 5969, BOCCyL, núm. 5, de 10 de marzo de 1983, extraordinario.
- 1990: Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990, BOCCyL de 5 de marzo de 1990. Deroga el aprobado por Resolución de 16 de marzo de 1984.
- 1994: Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9647, BOCCyL núm. 66, de 7 de abril de 1994, pág. 1961.
- 1996: Ley 1/1996, de 27 de marzo, reguladora de la cuestión de confianza y de la facultad del Presidente de disolución de las Cortes, BOCyL de 9 de abril de 1996.
- 1999: Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999, pág. 849 y BOCCyL núm. 14, de 22 de enero de 1999, pág. 824.
- 2001: Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, BOE núm. 175, de 23 de julio de 2001, pág. 26640.
- 2002: Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, BOE de 14 de mayo de 2002, BOCCyL de 22 de abril de 2002.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

- 1982: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982, pág. 22040, DOCM núm. 6, de 15 de septiembre de 1982.
- 1984: Ley 2/1984, de 28 de marzo, de incompatibilidades de altos cargos del Ejecutivo regional de Castilla-La Mancha, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1984, pág. 18214, DOCLM núm. 14, de 3 de abril de 1984.
- Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre el régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, BOE núm. 126, de 26 de mayo de 1984, pág. 14886, DOCLM núm. 18, de 2 de mayo de 1984.
- 1994: Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 31, 32, 33, 35 y 37 del Estatuto de Autonomía, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9639 (rectificaciones en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994, pág. 11527).
- 1997: Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de modificación del Estatuto de Autonomía, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997, pág. 20738.
- Ley 7/1997, de 5 de septiembre, de regulación del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, BOE núm. 149, de 17 de octubre de 1997, pág. 30188, DOCLM núm. 43, de 19 de septiembre de 1997, pág. 5667.
- Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997, BOCCLM 16 de octubre de 1997. Reformado en sesión plenaria de 23 de junio de 1999.
- 2000: Ley 4/2000, de 7 de junio, de modificación de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, de regulación del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, BOE núm. 202, de 23 de agosto de 2000, pág. 30008 y DOCLM núm. 62, de 23 de junio de 2000, pág. 6239.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

- 1979: Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, pág. 29363, DOGC núm. 38, de 31 de diciembre de 1979, pág. 585.
- 1981: Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, BOE núm. 274, de 26 de noviembre de 1981, pág. 26848 y DOGC núm. 114, de 4 de marzo de 1981, pág. 169.
- 1982: Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre normas reguladoras del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 106, de 4 de mayo de 1982, pág. 11447, DOGC núm. 216, de 21 de abril de 1982.

- 1983: Ley 11/1983, de 27 de junio, por la que se modifica el artículo 14 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre normas reguladoras del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 174, de 22 de julio de 1983, pág. 20549, DOGC núm. 340, de 29 de junio de 1983.
- 1985: Ley 8/1985, de 24 de mayo, por la que se modifica el artículo 46 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre normas reguladoras del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 184, de 2 de agosto de 1985, pág. 24615, DOGC núm. 548, de 10 de junio de 1985.
- Ley 13/1985, de 25 de junio, por la que se modifica el artículo 10 de la Ley de 25 de febrero de 1985, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1985, pág. 24808 y DOGC núm. 557, de 3 de julio de 1985.
- 1987: Reglamento del Parlamento de Cataluña. Texto refundido aprobado por la Mesa el día 20 de octubre de 1987, BOPCA núm. 233, de 23 de octubre de 1987, DOQC núm. 918, de 23 de noviembre de 1987. Modificado por Acuerdo de 19 de diciembre de 1991.
- 1989: Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 11, de 12 de enero de 1990, pág. 1054, DOGC núm. 1234, de 22 de diciembre de 1989, pág. 4876.
- 1991: Ley 4/1991, de 22 de marzo, de creación del Departamento de Medio Ambiente y por la que se modifica, en disposición final 3ª, el artículo 9º.1 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 92, de 17 de abril de 1991, pág. 11693, DOGC núm. 1424, de 27 de marzo de 1991, pág. 1555.
- Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, texto refundido de leyes reguladoras de la Comisión Jurídica Asesora y en el que se deroga parcialmente, en disposición derogatoria, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, artículo 65.4, DOGC núm. 1433, de 22 de abril de 1991 (rectificaciones en DOGC núm. 1445, de 22 de mayo de 1991).
- 1992: Ley 2/1992, de 7 de julio, de modificación de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (artículos 10 y 11.2 y 3) y de la Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de coordinación universitaria y creación de Consejos Sociales, BOE núm. 182, de 30 de julio de 1992, pág. 26519, DOGC núm. 1617, de 10 de julio de 1992, pág. 4180.

- 1995: Ley 4/1995, de 27 de abril, por la que se modifica el artículo 74 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre normas reguladoras del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, BOE núm. 130, de 1 de junio de 1995, pág. 15988.
- 1999: Ley 4/1999, de 12 de julio, por la que se modifica el artículo 8 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, BOE núm. 190, de 10 de agosto de 1999, pág. 29466 y DOGC núm. 2931, de 15 de julio de 1999, pág. 9637.
- 2000: Ley 1/2000, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (artículo 9), del Decreto Legislativo 1/1991, por el que se aprueba la refundición de las Leyes sobre la Comisión Jurídica Asesora (artículo 2), y de la Ley 7/1996, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y de derogación parcial de un artículo de la Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, BOE núm. 94, de 14 de abril de 2000, pág. 15821, DOGC núm. 3111, de 31 de marzo de 2000, pág. 3751.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

- 1983: Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura, BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1983, pág. 5580, DOE núm. 10, de 2 de marzo de 1983.
- Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 14 de septiembre de 1983, aprobado por el Pleno en sesión celebrada los días 6 y 7 de septiembre de 1983, BOAE núm. 7, de 14 de septiembre de 1983, DOE núm. 15, de 17 de octubre de 1983. Reformado en sesiones de 14 de marzo de 1996, BODE de 22 de marzo, 26 de septiembre de 1996, BODE de 17 de octubre, 29 de mayo de 1997, BODE de 9 de junio, y 29 de marzo de 1999, BODE de 19 de abril, y de 11 de noviembre de 1999, BODE de 11 de diciembre.
- 1985: Ley 5/1985, de 3 de junio, de incompatibilidad de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 1985, pág. 27717, DOE núm. 47, de 11 de junio de 1985.
- 1991: Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo, por la que se modifica el artículo 22.4 de la Ley Orgánica 1/1983, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8424 y DOE núm. 23, de 26 de marzo de 1991, pág. 610.
- 1994: Ley Orgánica 8/1994, de 23 de marzo, por la que se modifican los artículos 7, 8, 9, 10 y 13 de la Ley Orgánica 1/1983, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9641, DOE núm. 38, de 5 de abril de 1994, pág. 1023.

- 1997: Ley 10/1997, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 5/1985, de 3 de junio, de incompatibilidad de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE núm. 3, de 3 de enero de 1998, pág. 210, DOE núm. 140, de 2 de diciembre de 1997, pág. 8332.
- 1999: Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura, BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999, pág. 17135.
- 2001: Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, BBOE de 5 de febrero de 2002, BOE de 3 de enero de 2002.
- 2002: Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, BOE de Administración de la Comunidad Autónoma, BOE de 17 de abril de 2002, BOE de 26 de marzo de 2002.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

- 1981: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981, pág. 8997, DOG núm. 24, de 1 de octubre de 1981, pág. 1.
- 1983: Ley 1/1983, de 22 de febrero, de regulación de la Junta de Galicia y de su Presidente, BOE núm. 212, de 5 de septiembre de 1983, pág. 24487, DOG núm. 23, de 21 de marzo de 1983.
- Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983, BOPG núm. 150, de 1 de septiembre de 1983, DOG núm. 4, de 7 de marzo de 1984. Modificado por los Acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 (DOG núm. 182, de 21 de septiembre de 1993) y de 4 de octubre de 1994 (DOG núm. 3, de 4 de enero de 1995).
- 1988: Ley 11/1988, de 20 de octubre, por la que se modifica la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de regulación de la Junta de Galicia y de su Presidente, BOE núm. 283, de 25 de noviembre de 1988, pág. 33492, DOG núm. 208, de 28 de octubre de 1988.
- 1989: Ley 12/1989, de 4 de octubre, de derogación de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 1/1983, de 22 de febrero de 1983, reguladora de la Junta de Galicia y de su Presidente, BOE núm. 263, de 2 de noviembre de 1989, pág. 34431, DOG núm. 195, de 10 de octubre de 1989, pág. 4724.
- 1995: Ley 9/1995, de 10 de noviembre, de creación del Consejo Consultivo de Galicia, BOE núm. 5, de 5 de enero de 1996, pág. 275 y DOG núm. 229, de 29 de noviembre de 1995, pág. 9070.
- 1997: Ley Orgánica 32/1997, de 4 de agosto, por la que se modifica la Disposición Adicional 1ª.1, de la Ley Orgánica 1/1981, de aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia, BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997, pág. 23839.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

- 1983: Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983, pág. 5776, BOB núm. 35, de 10 de marzo de 1983.
- 1984: Ley 5/1984, de 24 de octubre, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1985, pág. 5244, BOB núm. 18, de 20 de noviembre.
- 1986: Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 23 de junio de 1986, BOPB núm. 67, de 23 de junio de 1986, BOB núm. 23, de 22 de junio de 1986. Modificado por el Acuerdo del Parlamento publicado en el BOPB núm. 47, de 13 de abril de 1991.
- 1989: Ley 5/1989, de 13 de abril, de regulación de los Consejos Insulares, BOE núm. 169, de 17 de julio de 1989, pág. 22638, BOB núm. 61, de 18 de mayo de 1989, pág. 2953.
- 1993: Ley 5/1993, de 15 de junio, sobre normas reguladoras del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993, pág. 25001, BOB núm. 183, de 8 de julio de 1993, pág. 5767.
- 1994: Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11, 12, 15 y 16 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero de 1983, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9643 (rectificaciones en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994, pág. 11527).
- 1995: Ley 2/1995, de 22 de febrero, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 5/1993, de 15 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995, pág. 13643, BOB núm. 34, de 21 de marzo de 1995, pág. 2558.
- 1996: Ley 2/1996, de 19 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, BOE núm. 48, de 25 de febrero de 1997, pág. 6279, BOB núm. 150, de 5 de diciembre, pág. 16220.
- 1999: Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999, pág. 840.
- 2000: Ley 6/2000, de 31 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, BOE núm. 150, de 23 de junio de 2000, pág. 22255, BOB núm. 72, de 10 de junio de 2000, pág. 9024 (rectificaciones en BOE núm. 258, de 27 de octubre de 2000, pág. 37212)
- 2001: Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, BOE de 10 de abril de 2001, BOB de 22 de marzo de 2001.
- Ley 8/2000, de 27 de octubre, reguladora de los Consejos Insulares, BOE de 21 de noviembre, BOB de 2 de noviembre de 2000.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

- 1982: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982, pág. 16750, BOR núm. 1, de 10 de julio de 1982.
- 1995: Ley 3/1995, de 8 de marzo, sobre el régimen jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, BOE núm. 89, de 14 de abril de 1995, pág. 11190, BOR núm. 30, de 11 de marzo de 1995, pág. 951.
- 1999: Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999, pág. 525.
- 2001: Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001, BODER de 19 de abril de 2001, BOE núm. 109, de 4 de mayo de 2001. Deroga el Reglamento de 27 de febrero de 1987.
- Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, BOE de 20 de junio de 2001, BOR de 2 de junio de 2001.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

- 1983: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983, pág. 5783.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, sobre el Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 29, de 3 de febrero de 1984, pág. 2878, BOM núm. 161, de 20 de diciembre de 1983.
- 1984: Ley 16/1984, de 20 de diciembre, por la que se modifica la Disposición Adicional 5ª de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1985, pág. 3194, BOM núm. 309, de 28 de diciembre de 1984.
- 1989: Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del control parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad, BOE de 29 de mayo de 1989, BOM de 21 de marzo de 1989.
- Ley 6/1989, de 6 de abril, por la que se modifica los artículos 39, 40 y 48 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 127, de 29 de mayo de 1989, pág. 15893, BOM núm. 105, de 4 de mayo de 1989, pág. 5.

- 1990: Ley 5/1990, de 17 de mayo, por la que se regula la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad, BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 1990, pág. 28349, BOM núm. 126, de 29 de mayo de 1990, pág. 3.
- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, por la que se regula la Hacienda de la Comunidad de Madrid y, en Disposición Derogatoria, se deroga parcialmente la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, Capítulo VI del Título IV, BOE núm. 8, de 9 de enero de 1991, pág. 679, BOM núm. 277, de 21 de noviembre, pág. 2.
- 1991: Ley Orgánica 2/1991, por la que se modifica el artículo 11.5 de la Ley Orgánica 3/1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8423.
- 1993: Ley 7/1993, de 22 de junio, de adecuación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, de las normas reguladoras de los procedimientos propios de la Comunidad y de modificación de las Leyes de Gobierno y Administración y de la Administración Institucional, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993, pág. 25004, BOM núm. 149, pág. 3.
- 1994: Ley Orgánica 10/1994, por la que se deroga el artículo 31 de la Ley Orgánica 3/1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9645 (rectificaciones en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994, pág. 11527).
- 1995: Ley 14/1995, de 21 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 170, de 18 de agosto de 1995, pág. 21935, BOM núm. 105, de 4 de mayo de 1995, pág. 11.
- Ley 18/1995, de 1 de diciembre, de modificación parcial (artículos 39 y 48.1) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 29, de 2 de febrero de 1996, pág. 3388, BOM núm. 294, de 11 de diciembre, pág. 4.
- 1997: Reglamento de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, de 30 de enero de 1997, BOM núm. 36, de 12 de febrero de 1997. Deroga el Reglamento de 18 de enero de 1984.
- Ley Ordinaria 33/1997, de 4 de agosto, por la que se modifica la Disposición Adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 1/1983, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997, pág. 23840.
- Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en la que se modifica los artículos 48.4 y 54.2 a) y b) y se deroga el artículo 83 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1998, pág. 29269, BOM núm. 1, de 2 de enero de 1998, pág. 33.

1998: Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998, pág. 22747.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

1982: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982, pág. 16756.

1988: Ley 1/1988, de 7 de enero, de Estatuto del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, BOE núm. 252, de 20 de octubre de 1988, pág. 30210, BORM núm. 10, de 14 de enero de 1988.

Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, aprobado por el Pleno de la Cámara el 14 de abril de 1988 y reformado en sesiones plenarias de 15 de julio de 1994, 27 de junio de 1996, 15 de abril y 3 de noviembre de 1999 y 13 de junio de 2002.

1991: Ley Orgánica, 1/1991, de 13 de marzo, por la que se modifica el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 4/1982, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8423 y BORM núm. 63, de 16 de marzo de 1991, pág. 1682.

1994: Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, por la que se modifican los artículos 10, 11, 12, 13 y 16 de la Ley Orgánica 4/1982, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9633.

1997: Ley Ordinaria 34/1997, de 4 de agosto, que modifica, en su artículo 1º, la Disposición Adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 4/1982, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997, pág. 23842.

1998: Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, BOE núm. 143, de 16 de junio de 1998, pág. 19785, BORM núm. 140, de 20 de junio de 1998, pág. 6515.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

1982: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982, pág. 22054, BON núm. 106, de 3 de septiembre de 1982 (rectificaciones en BOE núm. 204, de 26 de agosto de 1982, pág. 23050).

1983: Ley 23/1983, de 11 de abril, sobre normas reguladoras del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, BOE núm. 151, de 25 de junio de 1983, pág. 17885, BON núm. 47, de 15 de abril de 1983.

- 1991: Ley 9/1991, de 16 de marzo, de modificación del artículo 20.8 de la Ley foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1991, pág. 30827, BON núm. 37, de 25 de marzo de 1991, pág. 1619.
- 1995: Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995, BON núm. 23, de 20 de febrero de 1995. Reformado en sesión plenaria de 13 de junio de 2000, BON núm. 54, de 23 de junio de 2000.
- 1999: Ley 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, BOE de 21 de abril de 1998, BON de 26 de marzo de 1999.
- 2001: Ley 25/2001, de modificación de la ley del Consejo de Navarra, BOE de 14 de febrero de 2002, BON de 17 de diciembre de 2001.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

- 1979: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, pág. 29357, BOPV núm. 32, de 12 de enero de 1980, pág. 287.
- 1981: Ley 2/1981, de 12 de febrero, de reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, BOPV núm. 7, de 21 de marzo de 1981, pág. 266.
- Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco, BOPV núm. 46, de 27 de julio de 1981, pág. 1369.
- 1983: Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado el 11 de febrero de 1983, BOPV núm. 25, de 26 de febrero de 1983.
- Ley 32/1983, de 20 de diciembre, de incompatibilidades para el ejercicio de funciones públicas, BOPV núm. 1, de 2 de enero de 1984.
- Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, BOPV núm. 182, de 10 de diciembre de 1983.
- 1988: Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos del País Vasco, BOPV núm. 220, de 23 de noviembre.
- 1993: Decreto 155/1993, de 1 de junio, sobre el Boletín Oficial del País Vasco, BOPV núm. 134, de 18 de junio de 1993, pág. 05815.
- 1994: Ley 13/1994, de 30 de junio, de regulación de la Comisión Arbitral del País Vasco, BOPV núm. 142, de 27 de julio de 1994.
- 2000: Decreto 38/2000, de 29 de febrero, por el que se regula el Servicio Oficial de Traductores y en cuya Disposición final primera se añade un nuevo párrafo al artículo 11 del Decreto 155/1993, de 1 de junio, sobre el Boletín Oficial del País Vasco, BOPV núm. 57, de 22 de marzo de 2000, pág. 04937.

COMUNIDAD VALENCIANA

- 1982: Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982, pág. 18813, DOGV núm. 74, de 15 de julio de 1982.
- 1983: Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 34, de 9 de febrero de 1984, pág. 3457, DOGV núm. 138, de 30 de diciembre de 1983.
- 1990: Ley 8/1990, de 27 de diciembre, de reforma del artículo 16 de la Ley 5/1983, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 51, de 28 de febrero de 1991, pág. 6936, DOGV núm. 1456, de 4 de enero de 1991, pág. 95.
- 1991: Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991, pág. 8424.
- 1994: Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, por la que se derogan las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª y se añade la Disposición Adicional 3ª, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994, pág. 9636.
Reglamento de las Cortes de Valencia, de 30 de junio de 1994, DOGV núm. 2320, de 28 de julio. Sustituye al Reglamento de 24 de mayo de 1989.
- 1995: Ley 6/1995, de 3 de abril, de modificación de diversos artículos de la Ley 5/1983, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Valenciana, modificada por las Leyes 6/1987, de 23 de septiembre y 8/1990, de 27 de diciembre, BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1995, pág. 14193, DOGV núm. 2486, de 7 de abril de 1995, pág. 5010.
- 1997: Ley ordinaria 36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado y fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, por la que se modifica, en su artículo 1º, el apartado uno del artículo 52 de la Ley Orgánica 5/1982 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997, pág. 23845.
- 2001: Ley 1/2001, de modificación de la ley del gobierno valenciano y de la Administración Pública, BOE de 21 de marzo de 2001, DOQV de 7 de marzo de 2001.

RELACIÓN CRONOLÓGICA DE DISPOSICIONES DEL ESTADO CITADAS

- 1978: Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, BOE núm. 3, de 3 de enero de 1979.
- 1980: Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, sobre normas reguladoras del Consejo de Estado, BOE núm. 100, de 25 de abril de 1980, pág. 8964.
- 1981: Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981.
- 1982: Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 1982.
- 1983: Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, en el que se establece el Reglamento de Ordenación General de Precedencias en el Estado, BOE núm. 188, de 8 de agosto de 1983, pág. 21930 (rectificaciones en BOE núm. 189, de 9 de agosto de 1983, pág. 22025).
- Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de regulación de la figura del Delegado del Gobierno, BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1983, pág. 32070. Derogada por Ley 6/1997, de 14 de abril, en Disposición Derogatoria única 1 e).
- Ley Orgánica 13/1983, de 26 de noviembre, por la que se modifica el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, sobre normas reguladoras del Consejo de Estado: incompatibilidades del Presidente y Consejeros permanentes, BOE núm. 287, de 1 de diciembre de 1983, pág. 32453.
- 1985: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985 (rectificaciones en BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1985).
- 1987: Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, sobre normas reguladoras de los conflictos de jurisdicción y en la que, en disposición adicional 3º, se suprime parcialmente la Ley Orgánica 3/1980, sobre normas reguladoras del Consejo de Estado, y, en disposición adicional 2ª, se añade un nuevo párrafo al artículo 12 de la misma Ley, BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1987, pág. 14622.

- 1992: Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, pág. 40300 (rectificaciones en BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1992, pág. 44118 y BOE núm. 23, de 27 de enero de 1993, pág. 2081).
- 1994: Texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994, BOE núm. 114, de 13 de mayo 1994.
- 1995: Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995, pág. 13802. Modificada, en su artículo 1 g), por Ley 50/1997, de 27 de noviembre en Disposición Derogatoria única 1 e).
- Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regula los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales, BOE núm. 18, de 12 de septiembre de 1995, pág. 27354 (rectificaciones en BOE núm. 231, de 27 de septiembre de 1995, pág. 28703).
- 1997: Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997, pág. 11755.
- Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de regulación del estatuto de los Subdelegados del Gobierno en las Provincias y los Directores Insulares de la Administración General del Estado, BOE núm. 106, de 3 de mayo de 1997, pág. 14039.
- 1999: Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE núm. 16, de 14 de enero de 1999, pág. 1739 (rectificaciones en BOE núm. 16, de 19 de enero de 1999, pág. 2309 y en BOE núm. 30, de 4 de febrero de 1999, pág. 4939).

ÍNDICE ANALÍTICO DE LAS DISPOSICIONES DE LAS NORMAS ANDALUZAS QUE HAN SIDO CITADAS

C

CESE DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

Causas de cese del Presidente de la Comunidad Autónoma:

Celebración de elecciones: 38 EAAND, 12.1 a) LGAND

Dimisión: 38 EAAND, 12.1 d) LGAND

Fallecimiento: 38 EAAND, 12.1 f) LGAND

Incapacidad: 38 EAAND, 12.1 e), 12.2 LGAND

Pérdida de la confianza parlamentaria: 38 EAAND, 12.1 b), 12.1 c) LGAND

CONSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO TRAS LA CELEBRACIÓN DE LAS ELECCIONES: 1 a 4 RPAND

Plazo para la constitución de las Asambleas tras la celebración de las elecciones autonómicas: 28.3 EAAND

CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON OTRAS CC. AA: 72 EAAND, 171 RPAND

D

DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL PRESIDENTE: 35.2 EAAND, 18 LGAND.

DERECHOS ECONÓMICOS DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:
7 f) LGAND

F

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA C.A.:

Enumeración genérica: 35.1 EAAND, 3 LGAND

Atribuciones del Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma:

Convocar elecciones al Parlamento: 14 c) LGAND

Disolver el Parlamento: 14 d) LGAND

Firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 14 b) LGAND

Representar a la Comunidad Autónoma en las relaciones con otras instituciones del Estado: 73 EAAND, 14 a) LGAND

Atribuciones del Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma:

Ordenar la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía: 47 EAAND, 15 b) LGAND

Promulgar las leyes autonómicas en nombre del Rey y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía: 31.2 EAAND, 15 a) LGAND

Atribuciones del Presidente como Presidente del Consejo de Gobierno:

I) Atribuciones en materia de fijación de la orientación política de la Comunidad Autónoma:

Coordinar el programa legislativo del Consejo de Gobierno y elaborar normas de carácter general: 17 a) LGAND

Fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad: 16.1 LGAND

Plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza: 17 b) LGAND

Solicitar, previa deliberación del Consejo de Gobierno, que el Parlamento se reúna en sesión extraordinaria: 17 d) LGAND

II) Atribuciones en materia de formación y estructuración del Gobierno autonómico:

Dictar Decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes en su

distribución de competencias o su orden de prelación, así como la extinción de las mismas, dentro de las disponibilidades presupuestarias: 16.4 LGAND

Nombrar y separar a los Consejeros y al personal de confianza directamente dependientes de él: 16.2 LGAND, 23 LGAND

III) Atribuciones en materia de dirección y coordinación de la acción del Gobierno:

Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías: 16.5 LGAND

Convocar las reuniones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas; fijar el orden del día; presidir, suspender y levantar sus sesiones; y dirigir las deliberaciones: 16.3 LGAND

Elaborar las normas internas precisas para el buen orden de los trabajos del Consejo de Gobierno y la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse por aquél: 16.7 LGAND

Encomendar a un Consejero que se encargue del despacho de una Consejería distinta en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del titular: 16.6 LGAND

Firmar los Decretos acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación: 16.8 LGAND

Resolver los conflictos de competencias entre las distintas Consejerías: 16.5 LGAND

Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas: 16.9 LGAND

IV) Atribuciones de representación del Gobierno:

Facilitar al Parlamento la información que recabe del Gobierno: 17 c) LGAND

Cuántas otras facultades y atribuciones le corresponda con arreglo a la legislación vigente: 16.10 LGAND

FUNCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO:

Enunciado genérico de las funciones del Consejo de Gobierno: 34 EAAND, 21 LGAND

Atribuciones conectadas con la función de gobierno o de dirección política:

D) Atribuciones de iniciativa o de participación legislativa

Desarrollar el programa de gobierno de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente: 26.1 LGAND

Ejercer la iniciativa legislativa: 33.1 EAAND, 26.2 LGAND, 109 RPAND

Elaborar los Presupuestos Generales y remitirlos al Parlamento para su aprobación: 63.1 EAAND, 26.6 LGAND, 129 a 133 RPAND

Otorgar o denegar la conformidad a la tramitación de las proposiciones de Ley que impliquen un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios: 26.2 LGAND, 124.2 RPAND

II) Atribuciones en materia de establecimiento de relaciones intergubernamentales de colaboración:

Aprobar y remitir al Parlamento los Proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 26.8 LGAND

III) Atribuciones en orden a la relación con el Parlamento:

Decidir sobre la solicitud de convocatoria extraordinaria del Parlamento: 27.4 EAAND, 26.4 LGAND, 68.3 RPAND

Deliberar sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga plantear ante el Parlamento: 39.1 EAAND, 26.4 LGAND

IV) Iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía: 74.1 EAAND, 128 RPAND

V) Interponer el recurso de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional cuando corresponda: 45.2 EAAND, 26.9 LGAND

VI) Facultades en materia de política económica:

Constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de la Comunidad Autónoma: 68 EAAND

Constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social: 66 EAAND

Fomentar la modernización y el desarrollo económico y social haciendo uso de las facultades previstas en el artículo 130.1 CE, así como fomentar las sociedades cooperativas: 69.1 EAAND

Hacer uso de las facultades recogidas en el artículo 129.2 CE: 69.2 EAAND

Atribuciones conectadas con la función ejecutiva:

Ejercer la potestad reglamentaria: 32, 41.2, 41.3 y 41.4 EAAND, 26.5 LGAND

Adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y los convenios internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma: 26.7 LGAND

Atribuciones conectadas a la función administrativa:

I) Atribuciones organizativas:

Aprobar la estructura de las Consejerías, así como crear, modificar o suprimir los órganos superiores a sección: 26.12 LGAND

Crear Comisiones Delegadas en su seno para coordinar la elaboración de las directrices y disposiciones, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varias Consejerías y preparar las reuniones del Consejo de Gobierno: 31 LGAND

II) Atribuciones sobre selección, designación y nombramientos de cargos de la Comunidad Autónoma:

Decidir el nombramiento y cese de los altos cargos de la Administración y aquellos otros que las leyes establezcan: 26.13 LGAND

Designar a los representantes de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, en las instituciones financieras y en las empresas públicas del Estado que corresponda, así como a dichos representantes en los organismos y empresas dependientes de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se atribuya a otro órgano la designación: 26.14 LGAND

Nombrar a los Consejeros electivos del Consejo Consultivo: 7 LCCAND

III) Atribuciones directivas funcionales:

Autorizar los gastos de su competencia según las leyes vigentes sobre la Hacienda Pública de la Comunidad: 26.11 LGAND

Ejercer acciones en la vía jurisdiccional: 50 LGAND

Ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia: 42.2 EAAND

Plantear, por conducto de su Presidente, conflictos de jurisdicción a los Jueces y Tribunales de conformidad con las leyes reguladoras de aquellos: 42.1 EAAND

Resolver los recursos que conforme a la Ley se interpongan ante el propio Consejo de Gobierno: 26.10 LGAND

H

HONORES Y DISTINCIONES DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

Ocupar la residencia oficial que se establezca, con el personal, servicios y dotación correspondientes a su categoría: 7 e) LGAND

Precedencia sobre cualquier otra autoridad de la Comunidad Autónoma y la que le reserve la legislación del Estado: 7 b) LGAND

Recibir el tratamiento de Excelencia: 7 a) LGAND

Rendición de honores en razón de la dignidad de su cargo: 7 c) LGAND

Utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión: 7 d) LGAND

I**INCAPACIDAD DEL PRESIDENTE:**

Causas de incapacidad: 9.1 LGAND

Plazo máximo de duración de la interinidad motivada por la incapacidad: 11.1 LGAND

Procedimiento de suspensión por incapacidad: 9 LGAND

Rehabilitación del Presidente: 11.2, 11.3, 11.4 LGAND

INVESTIDURA ORDINARIA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA*

Elección del Presidente por y entre los miembros de la Asamblea: 37.1 EAAND, 4 LGAND, 137 RPAND

Propuesta del candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma: atribución al Presidente de la Cámara: 37.2 EAAND, 5 LGAND, 138.1 RPAND

Plazo máximo de que dispone el Presidente del Parlamento para tramitar la propuesta de candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma: 5.1 LGAND, 138.1 RPAND

Remisión al Reglamento parlamentario de la forma de tramitación de las propuestas de candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma: 5.2 LGAND

Inicio de la sesión de investidura: comunicación de la candidatura presentada: 138.2 RPAND

Sesión de investidura: exposición por el candidato de las líneas generales de su programa y solicitud de la confianza de la Cámara: 37.3 EAAND, 138.3 RPAND

Interrupción tras la exposición del programa por el candidato y previa al debate de investidura: 138.4 RPAND

Debate de investidura (duración de las intervenciones): 138.4 y 138.5 RPAND

Fijación del momento de la votación de investidura: 138.6 RPAND

Votación de investidura: exigencia de mayoría absoluta en la primera votación: 37.3 EAAND, 138.7 RPAND

Votación de investidura: exigencia de mayoría simple en la segunda y sucesivas votaciones: 37.3 EAAND, 138.7 RPAND

Presentación de sucesivas propuestas candidatos a Presidente de la Comunidad Autónoma de no prosperar la primera: 37.3 EAAND, 138.7 RPAND

Forma de llevar a cabo la votación de investidura: 92.2 RPAND

Investidura automática del candidato del partido de la fuerza política más votada o con mayor número de escaños en caso de que ninguno obtuviese las mayorías preceptivas en el plazo establecido al efecto: 37.3 EAAND, 138.7 RPAND

*Bajo este epígrafe no se ordenan los subepígrafes con base en un criterio alfabético, sino de sucesión lógico-temporal de las fases que integran el procedimiento de investidura.

H

MOCIÓN DE CENSURA

Admisión a trámite por Mesa de la Cámara: 140.2 RPAND

Debate: 141.1, 141.2, 141.3 RPAND

Efectos: 39.2, 39.4 EAAND, 142, 143 RPAND

Mociones alternativas: 140.3 RPAND

Requisitos: 140.1 RPAND

Votación: 39.2 EAAND, 141.4, 141.5, 141.6 RPAND

N

NOMBRAMIENTO ORDINARIO DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: RELACIÓN DE CAUSAS

Celebración de elecciones: 12.1 a) EAAND

Dimisión: 12.1 d) EAAND

Fallecimiento: 12.1 f) EAAND

Pérdida de la confianza parlamentaria: 12.1 c) EAAND

Transcurso de cuatro meses ininterrumpidos de la situación de interinidad ocasionada por la imposibilidad del Presidente transitoria o temporal para ejercer el cargo: 12.1 e) EAAND

NOMBRAMIENTO POR EL REY DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 37.3 EAAND, 137 y 138.8 RPAND

P

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Funciones:

Aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma: 30.4 y 63.1 EAAND

Representar al pueblo: 25.1 EAAND

Períodos de sesiones: 27.4 EAAND, 68.2 RPAND

PRESIDENTE CESANTE: 12.3 y 13.2 LGAND

PRESIDENTE INTERINO

Funciones: 10 LGAND

Orden de sucesión de los interinos: 13.1 LGAND

Sustitución del Presidente por el Presidente interino: 12.3 LGAND

PROYECTOS DE LEY DEL GOBIERNO

Tramitación: 110 a 122 y 126 RPAND

R

REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: 74, 75 EAAND, 128 RPAND

REGLAMENTOS

Ordenación jerárquica: 45 LGAND

Publicación: 46 LGAND

Tipos de reglamentos: 44 LGAND

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 40.2 EAAND

RESPONSABILIDAD PENAL DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 40.1 EAAND

S

SUSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 19 LGAND

T

TOMA DE POSESIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 6 LGAND

TRATADOS INTERNACIONALES

Adopción por parte de la Comunidad Autónoma de las medidas necesarias para ejecutar los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia: 23.2 EAAND

Información a la Comunidad Autónoma de la elaboración de los tratados y convenios internacionales en cuanto afecten a materias de su específico interés: 23.1 EAAND

Posibilidad de la Comunidad Autónoma de dirigirse al Gobierno de la Nación instándole a la celebración de convenios y tratados internacionales sobre materias de interés para la Comunidad Autónoma: 23.3 EAAND

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994.
- Informe Comunidades Autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.
- Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996.
- Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997.
- Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999.
- Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000.
- Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001.
- Informe Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002.
- AA. VV., *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- AA. VV., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de Andalucía, Granada, 1984, 2 volúmenes.
- AA. VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, IEA, Barcelona, 1993.
- AA. VV., *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- AA. VV., *Función ejecutiva y Administración territorial*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1997.
- ACOSTA SÁNCHEZ, J., "Gobierno y sociedad en la Constitución. El problema de las relaciones entre el programa de la Constitución y el del Gobierno", en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 243 a 307.
- AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- AGUIAR DE LUQUE, L., "La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del Derecho Comparado", *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, primavera año 1980, págs. 61 a 81.

AGUILÓ LUCÍA, L., “Los Estatutos de Autonomía y el control parlamentario”, en la obra colectiva *El control parlamentario en las democracias pluralistas. (El proceso constituyente español)*, Ed. Labor, Barcelona 1978, págs. 316 a 326.

“El Presidente de la Generalidad Valenciana. (Introducción al Capítulo III del Título II)”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 151.

“El Gobierno Valenciano o «Consell». (Introducción al Capítulo IV del Título II)”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 168 y 169.

AJA FERNÁNDEZ, E., “La supremacía de las Cortes. ¿Quién ha de dirigir el Estado: el Gobierno o las Cortes?”, en la obra colectiva *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, págs. 89 a 104.

“El nombramiento, control e impulso político del Gobierno”, Capítulo XII del libro colectivo dirigido por E. AJA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.

“Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías”, en la obra *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, Plantea, 1988, págs. 141 a 165.

“El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva, GARRORENA MORALES, A. (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 300 a 310.

“La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, págs. 157 a 185.

El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

AJA, E. et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.

ALBA NAVARRO, M., “Artículo 98. Composición y estatuto del Gobierno”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), EDERSA, Madrid, 1998, págs. 209 a 244.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, págs. 135 a 177.

“Posición institucional del Consejo Ejecutivo o Gobierno (EAC 37.1 y 37.2)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 381 a 406.

- “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, MARTÍN REBOLLO (dir.), *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, 1991, Santander, págs. 201 a 226.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., “La reforma del Senado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 88, 1997, págs. 9 a 20.
- “El Estado Autonómico desde el Senado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Facultad Complutense*, núm. Monográfico 21, 1998, págs. 35 a 60.
- ALONSO GARCÍA, E., “El ámbito de decisión política y técnica del Gobierno exento de control jurisdiccional”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 51 a 61.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.
- “Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Público*, año VII, vol. II, núm. 79, abril-junio 1980, págs. 223 a 243.
- El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1988.
- “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Monográfico 21, 1997, págs. 107 a 118; también en AA. VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, INAP, 1997, págs. 77 a 90.
- ÁLVAREZ RICO, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 1997, 2ª edición.
- ALZAGA, O., *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Ediciones Del Foro, Madrid, 1978.
- AMATO, G., “Forme di stato e forme di governo”, en la obra colectiva, A. BARBERA, y G. AMATO, *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bolonia, 1984.
- APARICIO, M. A., “¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 185 a 199.
- ARAGÓN REYES, M., “La Monarquía Parlamentaria. (Comentario al art. 1. 3º de la Constitución)”, en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981, 2ª edición, págs. 425 a 474.
- “Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTECIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 459 a 483.
- “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), septiembre-diciembre 1984, págs. 35 a 51.

“El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, págs. 9 a 39.

“Comentario al artículo 34”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 598 a 604.

“Comentario al artículo 35”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 605 a 613.

“Comentario al artículo 36”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 614 a 618.

“Comentario al artículo 37”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 619 a 623.

“Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”, en la obra coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III «La Corona. Las Cortes Generales. Del Gobierno y de la Administración Pública», Editorial Civitas, Madrid, 1991, págs. 1941 a 1960.

ARCE JANÁRIZ, A., “La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos autonómicos de 1992”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 9 a 32.

ARGULLOL MURGADAS, E., “La Administración de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, págs. 93 a 117.

“Introducción al Título Primero (EAC 25.2 y DT 2ª)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 313 a 345.

“La Administración de las Comunidades Autónomas”, en la obra coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV «Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado», Editorial Civitas, Madrid, 1991, págs. 3449 a 3478.

ARNÁIZ AMIGO, A., “Naturaleza de los sistemas parlamentario y presidencial”, en la obra colectiva *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 533 a 554.

- ARZAMENA SIERRA, J., “La función consultiva del Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 226, abril-junio 1991, págs. 129 a 151.
- ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y DE MARÍA PEÑA, J. L., “Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 377 a 398.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho Español*, Colección Estudios, número 6, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1ª edición, 1978. Este trabajo se reproduce en “Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español (I)”, *Documentación Administrativa*, núm. 177, 1978, págs. 5 a 62 y en “Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español (II)”, *Documentación Administrativa*, núm. 178, 1978, págs. 5 a 48.
- BALAGUER, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, págs. 269 a 277.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en la Constitución y en el Estatuto*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1986.
- “Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La reforma del Estatuto”, en la obra colectiva *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 33 a 52.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. *et al.*, *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- BALLART, X., “La Administración de un Presidente: Cataluña 1980-1997”, en la obra de J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 169 a 203.
- BAÑÓN i MARTÍNEZ, R. y PANIAGUA SOTO, J. L., “Gobierno y Administración en el Estado de las Autonomías y en las Comunidades Autónomas”, en la obra de J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 265 a 285.
- BAR CENDÓN, A., *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- “Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (Artículos 97 a 112), EDERSA, Madrid, 1998, 2ª edición, págs. 245 a 306.
- “Artículo 100. Nombramiento y separación de los miembros del Gobierno”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (Artículos 97 a 112), EDERSA, Madrid, 1998, 2ª edición, págs. 307 a 343.

“Comentario al artículo 21”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 225 a 240.

“Comentario al artículo 22”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 241 a 253.

“La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 13 a 50.

“El Presidente y el Consejo de Gobierno de Cantabria”, en la obra dirigida por él mismo *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: perspectivas doctrinales y prácticas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria-Asamblea de Cantabria, Santander, 1994, págs. 99 a 144.

BAR CENEDÓN *et al.*, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.

BARCELONA LLOP, J., “La responsabilidad del Gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, *La Ley*, núm. 2, 1984, págs. 1012 a 1037.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, núm. 214, abril-junio 1988, págs. 93 a 135.

BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de Andalucía, Granada, 1984, págs. 253 a 280.

“La investidura de los Presidentes autonómicos”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 7 a 37.

BASSOLS COMA, M., “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 171 a 224.

“Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, enero-marzo 1984, págs. 87 a 108.

BASSOLS i SANTAMARÍA, M., “Magnitudes Presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2000”, en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, págs. 564 a 580.

BAYONA i ROCAMORA, A., “Potestad reglamentaria autonómica y distribución de competencias: sistemas y criterios de control”, *Autonomies*, núm. 1, junio 1985, págs. 21 a 49.

- BEATO ESPEJO, M., “Comentario al artículo 38”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, dirigidos por L. LÓPEZ GUERRA y J. E. SORIANO GARCÍA, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 781 y 782.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1987.
- BLONDEL, J., DUVERGER, M., FINES, S. E., LIPSET, S. M., Y OTROS, *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981.
- BONACHELA MESAS, M., “El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artículo 151 de la Constitución”, en la obra colectiva *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y Parlamento de Andalucía, Granada, 1984, págs. 313 a 348.
- “El principio de legitimidad democrática y la consideración del «parlamentarismo racionalizado» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A propósito del artículo 37.3 in fine del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en la obra colectiva *XI Jornadas de Estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Cuerpo Superior de Letrados del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid.
- “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Capítulo VIII de la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES Y J. J. RUIZ RICO, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 152 a 176.
- BONACHELA MESAS, M. *et al.*, *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza. Sus relaciones con el Parlamento. Análisis comparativo respecto al resto de los Estatutos promulgados*, Diputación Provincial de Granada, Granada, 1985.
- BOQUERA OLIVER, J. M., “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 40, enero-abril 1963, págs. 33 a 78.
- BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CALVO GONZÁLEZ, M. A., “El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma”, *Revista de Derecho Político*, núm. 5, Invierno 1979-1980, págs. 121 a 127.
- CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Capítulo VII de la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ RICO, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 130 a 151.
- “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Capítulo I de la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*. Ariel, Barcelona, 1990, págs. 8 a 60.
- CÁMARA VILLAR, G. SÁNCHEZ LÓPEZ, J. y TERRÓN MONTERO, J., *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*, Ariel, Barcelona, 1990.

- CANO BUESO, J., “La «Anticipación Electoral» como alternativa a la disolución parlamentaria”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 7, 1991, págs. 91 a 111.
- “El procedimiento electoral en la Comunidad Autónoma andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 15, 1993, págs. 225 a 249.
- CANO BUESO, J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990.
- CANO BUESO, J. y MORALES ARROYO, J. M., *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, Parlamento de Andalucía, Tecnos, Madrid, 1987.
- CANO MATA, A., “Admisión por el Tribunal Constitucional de los actos políticos o de gobierno”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 72, octubre-diciembre 1991, págs. 555 a 565.
- CANOSA USERA, R., “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, págs. 125 a 152.
- CARRO Y FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., “La doctrina del acto político. Especial referencia al Derecho italiano”, *Revista de Administración Pública*, núm. 53, mayo-agosto 1967, págs. 73 a 130.
- “Notas sobre la distinción entre actividad política y administrativa”, *Estudios Sayagües-Laso*, IV, 1969.
- CARRO Y FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 183 a 232.
- CARRO MARTÍNEZ, A., “La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1958, págs. 11 a 154.
- CASCAJO CASTRO, J. L., “El conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como banco de pruebas de los poderes ejecutivos autonómicos”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 339 a 346.
- CAZORLA PÉREZ, J. (Ed.), *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, editado por los Parlamentos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, Granada, 1984.
- CAZORLA, J., BONACHELA, M. y MONTABES, J., “Algunos rasgos significativos de la evolución electoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1977-1982)”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 14, 1984, págs. 17 a 60.
- CAZORLA PÉREZ, J., RUIZ-RICO LÓPEZ-LENDINEZ, J. J. y BONACHELA MESAS, M., *Fundamentos sociales del Estado y de la Constitución. Una introducción a la Ciencia Política*, Granada, 1984.

- CLAVERO ARÉVALO, M., “La implantación de las Instituciones Autonómicas de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 1, enero-abril 1990, págs. 13 a 37.
- “La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, enero-abril, 1996, págs. 33 a 46.
- COBREROS MENDAZONA, E., “Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, septiembre-diciembre 1991, págs. 161 a 178.
- COSCULLUELA MONTANER, L., “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, enero-abril 1996, págs. 47 a 65.
- CRISAFULLI, V., “Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico”, *Studi Urbinati*, 1939.
- Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 1984.
- CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura de Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, 55 a 63.
- “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en CANO BUESO (ed.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990, págs. 119 a 134.
- “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales”, en la obra coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV «Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado», Editorial Civitas, Madrid, 1991, págs. 3339 a 3371.
- CUOCOLO, F., “Programa di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia” en la obra colectiva *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, CEDAM, Padua, 1985, págs. 169 a 181.
- CHAVES, M., “Andalucía y el Estado de las Autonomías”, *Estudios sobre la Constitución Española*, PECES- BARBA (ed.), Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, págs. 217 a 222.
- CHECA GADOY, A., “El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, enero-junio, 1980, págs. 251 a 295.
- CHELI, E., *Atto politico e fuzione d’indirizzo politico*, Giuffré, Milán, 1961.
- “Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare”, en la obra colectiva, A. BARBERA, y G. AMATO, *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bolonia, 1984.
- DE ALFONSO BOZZO, A., “El régimen general de las competencias ejecutivas en los Estatutos de primer grado”, en la obra colectiva, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. II, Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de Andalucía, Granada, 1984, págs. 459 a 470.

DE CARRERAS I SERRA, F., “Nota sobre la figura del Presidente de las Comunidades Autónomas según el Proyecto Constitucional de 21 de Julio de 1978”, ponencia presentada en las IV Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Valencia, Octubre de 1978.

“El Consejo de Estado como órgano consultivo”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 83 a 90.

“Organización de las instituciones de autogobierno (EAC 9.1)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1990, págs. 407 a 414.

“El sistema autonómico español: ¿existe un modelo de Estado?”, en la obra colectiva *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, INAP, Madrid, 1997, págs. 91 a 104.

DE CARRERAS I SERRA, F., CORCUERA ATIENZA, J., GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., PÉREZ TREMP, P. y RUBIO LLORENTE, F., “Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, 1er. semestre 1999, págs. 15 a 52.

DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, vols. II y III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, 1ª edición.

DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, 2 vols., Labor, Barcelona, 1982.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 1209 a 1251.

DE LOJENDIO E IRURE, I. M., “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 17 a 69.

DE OTTO Y PARDO, I., “La función política de la legislación”, en la obra coordinada por M. APARICIO, *Parlamento y sociedad civil (simposium)*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, págs. 49 a 59.

“La posición constitucional del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 139 a 182. Reproducido también en F. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTTO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. I, Guiastur, Oviedo, 1980.

DEL CASTILLO VERA, P., “Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, págs. 175 a 179.

DÍAZ REVOIRO, J., “La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 24, noviembre 1998, págs. 9 a 18.

DÍEZ-PICAZO, L. M., “La estructura del Gobierno en el Derecho español”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, págs. 41 a 65.

La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONSTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización territorial del Estado. Comunidades Autónomas*, 4 vols., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

DOGLIANI, M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel Diritto Costituzionale*, Ed. Jovene, Nápoles, 1985.

EMBID IRUJO, A., *Los Parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.

“Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, págs. 53 a 87.

“La justiciabilidad de los actos del Gobierno. (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)”, en la obra colectiva coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III «La Corona. Las Cortes Generales. Del Gobierno y de la Administración Pública», Civitas, Madrid, 1991, págs. 2697 a 2739. También en *Documentación Administrativa*, núm. 220, 1989, págs. 19 a 66.

“El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en la obra colectiva dirigida por él mismo, *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Justicia de Aragón, Ibercaja, Zaragoza, 1990, págs. 87 a 163.

ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 56.1”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 937 a 945.

“Comentario al artículo 56.2”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 946.

“Comentario al artículo 56.3” en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 947 a 950.

ESTELLA IZQUIERDO, V., “El Gobierno de Aragón”, Capítulo cuarto de la obra dirigida por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Ley de Aragón 1/1995*, de 16 de febrero, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, págs. 129 a 156.

- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J., “La función ejecutiva: contenido y límites institucionales”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 533 a 544.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., “La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 1573 a 1619.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, A., *La Monarquía y la Constitución*, Fundación «Agrupación Independiente del Senado 1977», Editorial Civitas, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, F., “La regulación del Gobierno en la Constitución”, en la obra coordinada por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. II, UNED, Madrid, 1978, págs. 613 a 638.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual. (Un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario)”, en la obra colectiva *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 239 a 291.
- “La moción constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 99, abril-junio 1985, págs. 305 a 385.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., “La disolución del Parlamento de Andalucía”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, 1989, págs. 233 a 247.
- FERRANDO BADÍA, J., “Las Comunidades Preautonómicas”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extraordinario, 1980, págs. 203 a 240.
- “La Monarquía parlamentaria actual española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 7 a 44.
- FERRARA, G., *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milán 1973.
- “Indirizzo politico e forze politiche nel «Contributo» di Martines”, en la obra M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di) *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'annidai contributo di Testimocle Martines (Giornate di Studio, Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Pubblicazione della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Messina-Giuffrè Editore, Milán 1980, 1998, págs. 39 a 65.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A., *Leyes y Documentos de la 1ª Legislatura del Parlamento Vasco (1980-1984)*, tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1984.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALES, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Editorial Civitas, Barcelona 1991.

- GALIZIA, M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffré, Milán, 1972.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A., “Comentario al artículo 97. Funciones del Gobierno”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), EDERSA, Madrid, 1998, 2ª edición, págs. 41 a 208.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1972, págs. 159 a 205.
- La lucha por las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Civitas, Madrid, 1989, 3ª edición, reimpresión.
- Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, 9ª edición.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El Gobierno en acción*, Cuadernos y Debates, 57, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y LÓPEZ MUNIZ DE MENDIZÁBAL, B., *Estatutos de Autonomía por materias*. Colección Informes y Documentos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, 1ª edición.
- GARCÍA HERRERA, M. A., “Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, págs. 63 a 96.
- “La estructura del Gobierno vasco” en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 983 a 1097.
- “El Gobierno vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, págs. 309 a 349.
- “La coordinación del Presidente del Gobierno”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 63 a 81.
- “La continuidad del Gobierno Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11, enero-abril 1985, págs. 83 a 110.
- GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARCÍA MORILLO, J. y MONTERO GIBERT, J. R., *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

GARCÍA PELAYO, M., “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, vol. 1, enero-abril 1981, págs. 11 a 34.

Derecho Constitucional Comparado, Alianza, Madrid, 1984.

GARCÍA ROCA, F. J., “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, págs. 183 a 236.

GARCÍA RUÍZ, J. L., “La construcción del Derecho de Andalucía”, en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 433 a 486.

El derecho propio de Andalucía, Fundación Universitaria, Jerez, 1992, 2ª edición.

GARRIDO FALLA, F., “Comentario al artículo 97”, en la obra colectiva por él dirigida, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 1363 a 1372.

“Comentario al artículo 98”, en la obra colectiva por él dirigida, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 1373 a 1387.

“Comentario al artículo 103”, en la obra dirigida por el propio F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1422 a 1445.

“Organización institucional de la Comunidad Autónoma. Comentario sobre el Título II del Estatuto de Autonomía”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 527 a 530.

GARRIGÓS JUAN, A. M., “Comentario al artículo 15.1”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 152 a 155.

“Comentario al artículo 15.2”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 155 a 158.

“Comentario al artículo 15.3”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 158 a 160.

GARRORENA MORALES, A., Voz “Investidura”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984, págs. 463 a 473.

GONZÁLEZ AYALA, M. D. y TRUJILLO RINCÓN, M. A., “El referendo del nombramiento regio de los Presidentes de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 747 a 762.

- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.
- HERRERO R. DE MIÑÓN, M., “Introducción” a la obra de G. JELLINEK, *Fragmentsos de Estado*, Civitas, Madrid, 1978 (1ª reimp. 1981), págs. 13 a 51.
- “Comentario al artículo 56. El Rey”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo V (Artículos 56 a 65), EDERSA, Madrid, 1983, págs. 39 a 94.
- “Comentario al artículo 64. Refrendo de los actos reales”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo V (Artículos 56 a 65), EDERSA, Madrid, 1983, págs. 315 a 352.
- HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., *El Pacto Autonómico de Antequera (4 de diciembre de 1978)*, Consejería de Gobernación y Justicia, Sevilla, 1997.
- JÁUREGUI BERECIARTO, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1986.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, págs. 475 a 523.
- LACOMBA AVELLÁN, J. A., “La transición autonómica andaluza en el contexto de la transición democrática española”, en la obra colectiva *Transición y autonomía de Andalucía*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, Jaén, 1999, págs. 31 a 52.
- LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO, E., “Interpretación de los resultados electorales y predicciones políticas. Las elecciones locales de Andalucía y Galicia (1982 y 1985)”, *Revista de Estudios Políticos*, número 50, marzo-abril 1986, págs. 285 a 309.
- LARUMBE BIURRÚM, P. M., “Problemas interpretativos sobre la regulación de «candidato a Presidente de la Diputación Foral de Navarra»”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 891 a 938.
- LASARTE, C., “Comentario al artículo 40”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 629 a 635.
- LASARTE, J., “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, 1er. Cuatrimestre 1990, págs. 163 a 197.
- LINDE PANIAGUA, E., “El Delegado del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 255 a 286.
- LÓPEZ CALVO, J., *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996.

LÓPEZ GUERRA, L., “El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos de competencia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), septiembre-diciembre 1984, págs. 23 a 33.

“En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 329 a 346.

“La posición constitucional del Gobierno”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 15 a 33.

“Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, mayo-agosto 1988, págs. 71 a 97.

“Funciones del Gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, págs. 15 a 40.

LORCA NAVARRETE, J. F., *El proceso autonómico andaluz (entre el sentimiento y la razón del pueblo)*, Mezquita, Madrid, 1983.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Voz «Gobierno»”, en *Diccionario del sistema político español*, dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984, págs. 378 a 391.

“Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre, 1985, págs. 237 a 288.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., “La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno”, en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991, págs. 1195 a 1293.

El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional, Civitas, Madrid, 1991.

“Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), septiembre-diciembre 1992, págs. 97 a 143.

LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, 4 vols., Tecnos, Madrid, 1984.

Principios de Ciencia Política, vol. II, Tecnos, Madrid, 1973.

MANNINO, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e Parlamento*, Giuffré, Milán, 1973.

MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977.

“Las Cortes Generales en el sistema constitucional español”, en la obra dirigida por los Profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981, 2ª edición, págs. 475 a 522.

MARTINES, T., *Contributo ad una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Giuffré, Milán 1957.

“Studio sulla autonomia politica delle regioni in Italia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, págs. 100 a 190.

“Voz indirizzo politico”, en la obra *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Giuffrè, 1971, págs. 134 a 171.

Diritto Costituzionale, Giuffrè Editore, Milán, 1984 (3ª edición).

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho Constitucional Español*, Fernando Torres Editor, Valencia, 2ª edición, 1983.

El Estatuto Valenciano (Apuntes de Derecho Autonómico Valenciano), Universidad Literaria de Valencia, Valencia, 1983.

MEDINA CASADO, M., “Una visión de la transición andaluza a la autonomía (1976-1984)”, en la obra colectiva *Transición y autonomía de Andalucía*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, Jaén, 1999, págs. 53 a 66.

MELLADO PRADO, P., “El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía andaluz”, *Revista de Derecho Político*, núm. 13, 1982, págs. 213 a 215.

MENÉNDEZ REXACH, A., *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979.

Los Convenios entre Comunidades Autónomas, IEAL, Madrid, 1982.

MESTRE DELGADO, J. F., “Comentario al artículo 37”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 619 a 623.

“Comentario al artículo 41”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 636 y 637.

MIR PUIG, S., “La responsabilidad penal del Presidente de la Generalidad y de los Consejeros (EAC 38)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 427 a 435.

MIRKINE-GUETZEVICHT, B., *Nuevas tendencias del Derecho Constitucional*, Editorial Reus, Madrid, 1934.

MOLAS BATLLORI, I., “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril 1989, págs. 47 a 64.

MOLAS, I. Y PITARCH, I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.

MONTABES PEREIRA, J., “Las elecciones generales y las autonómicas de 22 de junio de 1986 en Andalucía: antecedentes, significación política y análisis de los resultados”, *Revista de Derecho Político*, núm. 25, otoño 1987, págs. 75 a 116.

“La concurrencia electoral en Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, 1996, págs. 353 a 370.

“Las elecciones autonómicas en Andalucía 1982-1996”, en P. DEL CASTILLO (Ed.), *Comportamiento electoral en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

MONTABES PEREIRA, J. y FERNÁNDEZ-LLEBREZ, F., “Rasgos básicos y tendencias del comportamiento electoral y del sistema de partidos en Andalucía”, en P. DEL CASTILLO (Ed.), *Comportamiento político y electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995, págs. 207 a 232.

MONTABES PEREIRA, J. y OLVERA PORCEL, F., “Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra de J. L. PANIAGUA SOTO (Editor), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 67 a 127.

MONTABES PEREIRA, J. y TORRES VELA, J., “Elecciones, partidos y proceso político en Andalucía (1977-1996)”, en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, M. A. (coords.), *Las elecciones autonómicas en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.

MONTERO GIBERT, J. R., “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario. Los preliminares del caso español”, en la obra M. RAMÍREZ (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. (El proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978, págs. 246 a 276.

“La moción de censura en la Constitución española de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, noviembre-diciembre 1978, págs. 5 a 40.

“La moción de censura en la Constitución de 1978”, en la obra M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 273 a 305.

“Moción de censura y mociones de reprobación”, en la obra M. RAMÍREZ (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 421 a 450.

Voz “Moción de Censura”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984, págs. 505 a 514

“Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 203 a 229.

“Elecciones autonómicas y sistema de partidos en Andalucía”, en J. CANO BUESO, (comp.), *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988, págs. 43 a 103.

- MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES ARROYO, J. M., “Sistema parlamentario y crisis de Gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 15-16, 1985-1986, págs. 59 a 115. También en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio del Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- “El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, septiembre-diciembre 1985, págs. 131 a 173, también en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 559 a 603.
- MORELL OCAÑA, L., “El estatuto de los miembros del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 73 a 104.
- MORENO CATENA, V., “Comentario al artículo 18”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, dirigidos por J. L. CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, págs. 211 a 215.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “El Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta (arts. 34 a 46)”, en la obra de A. PÉREZ MORENO *et al.*, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1981, págs. 179 a 224.
- MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 2 vols., CEDAM, Padua, 1975.
- MUÑOZ DE PEDRO, A., “Comentario al artículo 38”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 624 y 625.
- “Comentario al artículo 39”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 626 a 628.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I y II, Civitas, Madrid, 1982 y 1984 (respectivamente).
- “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, págs. 85 a 105.
- NICOLÁS MUÑIZ, J., “Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 385 a 413.
- OBREGÓN GARCÍA, A., *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1996.
- OJEDA AGUILAR, A., “Organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos”, en la obra colectiva *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 35 a 57.

PALLARÉS, F., “Las elecciones autonómicas en Andalucía”, en la obra de la FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALES, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Editotial Civitas, Barcelona, 1991, págs. 228 a 232.

“Las elecciones generales de 1993 en España y en las Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, págs. 475 a 514.

“Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales”, en J. MONTABES, *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998.

PANIAGUA SOTO, J. L. y ALVARADO PÉREZ, E., *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1997,

PARAMIO DURÁN, A., “En torno a las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs.1361 a 1380.

PAREJO ALONSO, L., “El Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías Territoriales: un problema de articulación”, *Documentación Administrativa*, julio-septiembre, 1988, núm. 215, págs. 137 a 171.

PENDÁS GARCÍA, B., “El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 2519 a 2549.

“Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre, 1988, págs. 85 a 136.

PÉREZ FRANCESCH, J. L., *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1993.

“Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978. (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 209 a 225.

“El refrendo del nombramiento regio del Presidente de una Comunidad Autónoma”, *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1989, págs. 777 a 787.

PÉREZ MORENO, A. *et al.*, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1981.

PÉREZ ROYO, J., “La Jefatura del Estado en la Monarquía y en la República”, en P. LUCAS VERDÚ (comp.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1983, págs. 85 a 109.

- “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, enero-febrero 1986, págs. 7 a 32.
- PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. J. (Editores), *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982-1986)*, Tecnos, Madrid, 1987.
- PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.
- PÉREZ TREMPES, P., (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, IEA- Marcial Pons, Barcelona, 1998.
- PIQUERAS BAUTISTA, J. A., “Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 2649 a 2666.
- PITARCH SEGURA, I. E., “La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva GARRORENA MORALES, A. (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 311 a 335.
- PIZZORUSSO, A., *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2 vols., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- “Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, segundo cuatrimestre 1984, págs. 27 a 50.
- PORRAS NADALES, A. J., “El referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero en Andalucía”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, 1980, págs. 175 a 194.
- Geografía electoral andaluza*, CIS, Madrid, 1984.
- “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado Postsocial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, abril-junio 1987, págs. 77 a 94, artículo que se reproduce bajo el título “La función de Gobierno y la dialéctica entre política y Administración”, en la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 1479 a 1500.
- “Coordinación e impulso político”, en CANO BUESO (ed.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1990, págs. 103 a 117.
- “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4, octubre-diciembre 1990, págs. 39 a 59.
- “Actos políticos y función de dirección política”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 129 a 146.
- “El régimen Parlamentario de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, enero-febrero-marzo 1995, págs. 11 a 31.

- PORRAS NADALES, A. y RUIZ-RICO, J. J. (ed. y coord.), *El Estatuto de Andalucía (estudio sistemático)*, Ariel, Barcelona, 1990.
- PORRES AZKONA, J., “La posición institucional del Lehendakari”, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 933 a 981.
- PORTERO MOLINA, J. A., “Comentario al artículo 15”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, dirigidos por J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, págs. 179 a 192.
- PULIDO QUECEDO, M. F., “Comentario al artículo 29”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, dirigidos por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 285 a 292.
- PUNSET, R., “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, Monográfico “Las Comunidades Autónomas”, págs. 79 a 94.
- Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- “El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el Derecho español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, segundo cuatrimestre 1985, págs. 35 a 94.
- RAMIÓ, C. y SUBIRATS, J., “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45 (II), mayo-agosto 1996, págs. 151 a 181.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “Comunidades Autónomas y política exterior: análisis de una problemática”, en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 313 a 322.
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A., “Relaciones con otras Comunidades Autónomas”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo III, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 1519 a 1571.
- Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988.
- “Comentario al artículo 28”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, dirigidos por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 277 a 284.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, págs. 85 a 113 y en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 605 a 634.

- “El Gobierno en funciones”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 1501 a 1523.
- “Nueve años de Gobierno autonómicos. Un balance”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, abril-junio 1989, págs. 321 a 336.
- “Elecciones y Gobiernos autonómicos: datos sobre resultados electorales, investiduras presidenciales y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas”, *Autonomías*, núm. 8, págs. 299 a 339.
- “Investiduras presidenciales y formación de Gobierno tras las elecciones autonómicas de 1991”, *Autonomías*, núm. 15, diciembre 1992, págs. 153 a 171.
- “El reparto del poder político en el Estado de las Autonomías. Una fotografía de urgencia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, abril-junio 2002, págs. 321 a 345.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. y SÁNCHEZ MANZANO, M. P., “Autonómicas 1995: formación de órganos de gobierno tras las elecciones del vuelco”, *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 22, julio 1997, págs. 355 a 373.
- “El reparto del poder político en el Estado de las Autonomías. Una fotografía de urgencia”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, abril-junio 2002, págs. 321 a 345.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, G., “Artículo 102. Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al Presidente y demás miembros del Gobierno”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 a 112), EDERSA, Madrid, 1998, págs. 369 a 379.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., “Comentario al artículo 152. Organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *Constitución Española de 1978*, tomo XI, artículos 143 a 158, EDERSA, Madrid, 1988, págs. 363 a 405.
- Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1978.
- ROMANO, A. A., *La prorogatio negli organi costituzionali (Con premesse generale)*, Giuffrè, Milán, 1967.
- “Voz «Suplenza» (Diritto costituzionale)”, en la obra *Novissimo Digesto Italiano*, tomo XVIII, UTET, Turín, 1971 (reimp. 1980), págs. 955 a 962.
- RUBIO LLORENTE, F., “La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), septiembre-diciembre 1984, págs. 9 a 21.
- La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿Una alternativa constitucional adecuada?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre 1993, págs. 103 a 128.

RUIZ-RICO LÓPEZ-LENDÍNEZ, J. J., “El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de los poderes”, en la obra coordinada por J. CANO, *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988, págs. 103 a 128.

RUIZ-RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, en la obra colectiva G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y la española)*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 525 a 579.

La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

RUIZ ROMERO, M., “Antecedentes históricos de la autonomía andaluza”, en la obra colectiva *Transición y autonomía de Andalucía. Tendencia y evolución del sistema parlamentario autonómico*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, Jaén, 1999, págs. 67 a 83.

“Gestión política y Junta de Andalucía en el primer gobierno preautonómico”, en la obra colectiva *Transición y autonomía de Andalucía*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, Jaén, 1999, págs. 85 a 108.

RUIZ ROBLEDOS, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1981.

El Estado autonómico, CEMCI, Granada, 1989.

El ordenamiento jurídico andaluz, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

RUSSO, A., *Programma di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1984.

SÁIZ ARNÁIZ, A., “El Ejecutivo: relaciones con el Parlamento”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 1223 a 1287.

“Las relaciones Gobierno-Parlamento en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en la obra colectiva, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. II, Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de Andalucía, Granada, 1984, págs. 635 a 676.

La forma de gobierno en la Comunidad Autónoma vasca, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988.

“El Gobierno y la dirección de la política”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), septiembre-diciembre 1992, págs. 185 a 200.

“Los actos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994.

SALVADOR CORDECH, P., “La publicación de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986, págs. 259 a 290.

SÁNCHEZ AGESTA, L., "La función de gobierno en la Constitución", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, 1979.

"Poder Ejecutivo y división de poderes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, págs. 9 a 42.

Sistema político de la Constitución Española de 1978, Editora Nacional, Madrid, 1984, 3ª edición.

"La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, septiembre-diciembre 1986, págs. 9 a 20.

"El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución de 1978", *Cuadernos de la Facultad de Derecho de Palma de Mallorca*, núm. 7, 1984, págs. 95 a 110.

SÁNCHEZ AGESTA, L. y GOIG MARTÍNEZ, M., "El Gobierno, la función de gobierno y la Administración. Comentario introductorio al Título IV", en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97 112), EDERSA, Madrid, 1998, págs. 19 a 40.

SÁNCHEZ AMOR, I., "Comentario al artículo 33", en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, dirigidos por L. LÓPEZ GUERRA y J. E. SORIANO GARCÍA, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 719 a 727.

SÁNCHEZ DE DIOS, M., *La moción de censura. Un estudio comparativo*, Cortes Generales, Madrid, 1992.

SÁNCHEZ LÓPEZ, J., "La Comunidad Autónoma de Andalucía y su desarrollo legislativo", en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 635 a 669.

"La Administración autonómica andaluza", Capítulo IX de la obra colectiva *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, bajo la dirección y coordinación de A. PORRAS NADALES y J. J. RUIZ-RICO, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 177 a 194.

"La Administración autonómica andaluza", Capítulo II de la obra de G. CÁMARA VILLAR, J. SÁNCHEZ LÓPEZ y J. TERRÓN MONTERO, *El Estatuto de Andalucía (III): El Gobierno y la Administración*. Ariel, Barcelona, 1990, págs. 61 a 102.

SÁNCHEZ MANZANO, M. P., "Perspectivas para la reforma constitucional del Senado: un balance" en la obra F. PAU i VALL (coord.), *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamento, Parlamento de Andalucía, Caja San Fernando, Madrid, 1996, págs. 339 a 352.

"Simetrías y asimetrías en la configuración de los Ejecutivos autonómicos", *Revista electrónica DERECONS*, vol. 2, págs. 1 a 15 y 1 a 10 (notas): <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/dos/manzano.html>

“Apuntes sobre las relaciones de colaboración del Estado con la Comunidad Autónoma andaluza. Un balance (1990-2001)”, comunicación presentada en las VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, celebradas en Sevilla los días 22 y 23 de noviembre de 2001, bajo el título *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías* (en prensa).

“El estatuto personal del Presidente de la Junta de Andalucía”, comunicación presentada en las Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, celebradas en Jaén los días 29 y 30 de noviembre de 2001, bajo el título *El Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno* (en prensa).

SÁNCHEZ MORÓN, M., “Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional”, *Documentación Administrativa*, núm. 227, julio-septiembre 1991, págs. 105 a 126.

Discrecionalidad administrativa y control judicial, Tecnos, Madrid, 1994.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Comentario al artículo 91”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1291 a 1311.

Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

“Comentario al artículo 27”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, dirigidos por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 273 a 275.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Comentario al artículo 99”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1388 a 1406.

“Comentario al artículo 101”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1410 a 1414.

“Comentario al artículo 102”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1415 a 1421.

“Comentario al artículo 108”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1481 a 1490.

“Comentario al artículo 113”, en la obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1521 a 1540.

SANTOLAYA MACHETTI, P., “Seminario de Derecho Político: La reprobación individual de los ministros”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nueva Época, núm. 63, Otoño 1981, págs. 253 a 256.

SARTORI, G., *Comparative constitutional engineering*, Macmillan, Londres, 1994.

SATRÚSTEGUI, M., “Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante”, en la obra dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII (artículos 97-112), EDERSA, Madrid, 1998, 2ª edición, págs. 345 a 367.

- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., *La sanción y la promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987,
- SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 293 a 311.
- SPADARO, A., “Indirizzo politico e sovranità. Dal problema del «effettività» della democrazia (la lezione de Martines) a quello dei «limiti» alla democrazia (la lezione della storia)”, en la obra M. AINIS, A. RUGGIERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’annidai contributo di Testimocle Martines (Giornate di Studio, Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Pubblicazione della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Messina- Giuffrè Editore, Milán 1980, 1998, págs. 287 a 312.
- SUBIRATS HUMET, J., “Impulso y control de la acción política y de gobierno (EAC 30.1)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 267 a 288.
- TERRÓN MONTERO, J., “El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, julio-diciembre 1981, págs. 85 a 112.
- TESAURO, A., “Voz «Interim»”, en la obra *Novissimo Digesto Italiano*, dirigido por A. AZARA y E. EULA, tomo VIII, UTET, Turín, 1968 (reimp. 1980), págs. 880 a 883.
- TORRES DEL MORAL, A., “La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”, en P. LUCAS VERDÚ (comp.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1983, págs. 39 a 84.
- Principios de Derecho Constitucional*, Átomo, Madrid, 1988.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-83)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993, págs. 45 a 68.
- TRUJILLO HERNÁNDEZ, G., “Comentario al artículo 152”, en la obra colectiva *Constitución Española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- TRUJILLO, G. et al., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1997.
- TUDELA ARANDA, J., “Los Consejeros del Gobierno de Aragón”, Capítulo quinto de la obra dirigida por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Ley de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, págs. 157 a 197.
- URIARTE TORREADAY, R., “La reciente jurisprudencia constitucional en materia de actos del Gobierno no controlables judicialmente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, mayo-agosto 1991, págs. 213 a 224.

- VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- VÍBORAS, J. A., “Limitaciones de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”, en la obra colectiva, GARRORENA MORALES, A. (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 217 a 229.
- VILAS NOGUEIRA, J., “La Presidencia de la Junta de Galicia: un Ejecutivo dual. De la «Monarquía Limitada» al «Consulado»”, *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, págs. 171 a 187.
- VÍRGALA FORURIA, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978 (Y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- “La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad Autónoma y Territorios Históricos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, enero-abril 1986, págs. 115 a 144, también en en la obra colectiva *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, págs. 671 a 702.
- VIVER PI-SUNYER, C., “La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut de Autonomía”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1980.
- “El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, octubre-diciembre 1981, págs. 85 a 139.
- “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 313 a 328.
- “El Presidente de la Generalidad (EAC 36.1, 2 y 3 y DT 5ª)”, en la obra *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 329 a 352.
- “La promulgación y la fecha de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986, págs. 96 a 103.
- XIFRA HERAS, J., “El Gobierno y la función política”, en la obra colectiva de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 1839 a 1851.

