

# L

# A FORMA DE GOBIERNO EN ANDALUCÍA

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ



JUNTA DE ANDALUCÍA



INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACION PUBLICA

TIRANT MONOGRAFÍAS

100



# **LA FORMA DE GOBIERNO EN ANDALUCÍA**

**Tendencias y evolución del sistema  
parlamentario autonómico**





# LA FORMA DE GOBIERNO EN ANDALUCÍA

**Tendencias y evolución del sistema  
parlamentario autonómico**

Trabajo galardonado con el I Premio Blas Infante de Estudio e investigación en Administración Pública, en su modalidad A, sobre «Organización Política y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

**GERARDO RUIZ-RICO RUIZ**

Profesor Titular de Derecho Constitucional



**tirant lo blanch**

Valencia, 1999

Copyright © 1999

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

© GERARDO RUIZ-RICO RUIZ

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
<http://www.tirant.com>  
DEPOSITO LEGAL: V - 24 - 1999  
I.S.B.N.: 84 - 8002 - 766 - 5  
IMPRIME: GUADA LITOGRAFIA, S.L. - PMc

*Para Teresa, un poco de la poesía que  
se necesita en medio del camino*

*Al «Espíritu del Palo», por ese inesti-  
mable recordatorio de obligaciones  
para con la Ciencia*



# ÍNDICE

---

<i>Prólogo</i> .....	11
<i>Introducción</i> .....	17
<b>1. EL NACIMIENTO DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO AUTONÓMICOS: la especialidad estatutaria del sistema de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía</b> .....	37
<b>2. LA POTESTAD PRESIDENCIAL PARA LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA: ¿todavía una cuestión polémica desde el punto de vista estatutario?</b> .....	61
2.1. El difícil camino parlamentario .....	61
A) Primera etapa: “la autodisolución discrecional” del Parlamento y su posterior desaparición durante el proceso estatuyente .....	61
B) Segunda etapa: el debate en el Parlamento de Andalucía sobre la incorporación de la facultad de disolución discrecional en el ordenamiento autonómico andaluz .....	68
C) Tercera etapa: la aprobación de la Ley 1/1990, de 30 de Enero, sobre “anticipación” del proceso electoral andaluz .....	71
D) La discusión de un proyecto de Ley que regula definitivamente una potestad “discrecional” del Presidente de la Junta: terminan por fin los argumentos y las posiciones oportunistas de la clase política andaluza .....	73
2.2. Apuntes sobre la problemática jurídica de la disolución discrecional del Presidente de la Junta de Andalucía desde el contexto autonómico general .....	75
2.3. La regulación normativa de la disolución discrecional en la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía .....	97
<b>3. LA TENDENCIA PRESIDENCIALISTA DEL SISTEMA PARLAMENTARIO ANDALUZ: la supremacía político-institucional del Presidente de la Junta de Andalucía</b> .....	111
3.1. La supremacía institucional del Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde la óptica de su doble función representativa .....	116
3.2. La hegemonía del Presidente de la Junta como Jefe del Ejecutivo andaluz .....	130

<b>4. LAS POSIBILIDADES DE IMPLANTAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA AL GOBIERNO</b> .....	147
4.1. La responsabilidad política en el modelo político de las Comunidades Autónomas: recepción del “principio solidario” en las normas estatutarias y posibles argumentos contrarios a su carácter exclusivo .....	147
4.2. El modelo de referencia: la responsabilidad individual de los consejeros en la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	169
4.3. Posibilidades para introducir la censura individualizada, —o alternativamente las mociones de reprobación—, en la esfera institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía: una crítica al Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 21 de Febrero de 1995 .....	174
4.4. Mociones de reprobación: una alternativa adecuada a los procedimientos racionalizados de exigencia de responsabilidad política .....	180
<b>5. LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ANDALUZ: función de gobierno e impulso político parlamentario</b> .....	189
5.1. El artículo 98 de la CE como referencia preliminar y comparativa. El problema de la función de gobierno en la dimensión institucional del Estado .....	189
5.2. Una segunda cuestión previa: El problema de la dirección política en las Comunidades Autónomas: el reconocimiento estatutario y/o legislativo de una “función de impulso político” a las Asambleas Legislativas autonómicas .....	201
5.3. La dirección política en el Sistema Parlamentario Andaluz: la IV Legislatura como experiencia de una “ingeniería institucional” en los límites del marco estatutario .....	218
<b>6. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA</b> .....	245
<i>Bibliografía</i> .....	261

# PRÓLOGO

---

La estabilidad histórica de los modelos democráticos vigentes, asentados tras su formalización constitucional a partir de la segunda posguerra, parece sometida a una profunda revisión en la recta final del siglo XX. La doctrina constitucional dominante, preocupada hasta ahora fundamentalmente por la concreción en clave jurisdiccional del sistema de derechos fundamentales, la formalización del sistema de fuentes o los complejos problemas de redefinición en clave territorial del sistema de competencias, se ha visto seguramente sorprendida por la reapertura de un debate científico que, en términos generales, podía considerarse prácticamente cerrado dentro del marco de estabilización del Estado de Partidos tras la tormentosa experiencia por la que había discurrido la democracia europea durante el período de entreguerras.

Lo que inicialmente ha podido parecer un mero debate periodístico sobre los sistemas electorales, o en todo caso un problema de eficacia de los mecanismos de control sobre la corrupción política, ha acabado por transformarse, fundamentalmente tras la gran mutación política sufrida por el sistema italiano, en una nueva página abierta en la recta final del siglo alrededor del debate sobre las formas de gobierno: como una más de las viejas y periódicas "oleadas" históricas que conmovieron el desarrollo de la democracia occidental desde los mismos orígenes del constitucionalismo, la realidad política y el propio análisis científico parecen volver nuevamente sus ojos sobre los problemas centrales que afectan a la redefinición y configuración de las relaciones institucionales entre sociedad y estado.

Los fenómenos de hiperrigidez, opacidad y relativa arterioesclerosis en que ha venido decayendo el parlamentarismo europeo, las dificultades para enfrentarse desde claves de eficacia y equilibrio presupuestario al problema general de crisis y sobrecarga del Estado Social, el impacto que el nuevo

universo de la videopolítica provoca sobre el funcionamiento del sistema, configuran, junto a otros múltiples factores, todo un amplio complejo problemático que, finalmente, ha acabado por afectar al debate sobre las formas de Gobierno, impulsando la aparición de nuevos nexos argumentales de intercomunicación entre los dos grandes paradigmas establecidos, el presidencial y el parlamentario.

En la proyección científica de este debate no cabe atender solamente a los criterios generales de valoración sobre el doble camino, americano y europeo, por el que ha discurrido la democracia occidental en torno a unos modelos "standards" más o menos bien definidos y conocidos, sino que debe acudir igualmente a la aportación de otro tipo de experiencias concretas, capaces de enriquecer y completar la validez de los distintos "modelos" teóricos y normativos vigentes.

Parece evidente que el caso español, por la multiplicación de supuestos de modelos parlamentarios autonómicos, que se incluyen en general dentro de la pauta europea del parlamentarismo racionalizado, constituye uno de los más ricos campos de experimentación y análisis que pueden aportarse en el marco de este trascendental debate. Sin embargo, hasta ahora las aportaciones científicas disponibles parecen situarse habitualmente dentro del momento normativo fundacional: es decir, constituyen descripciones más o menos precisas sobre las reglas de juego en las que opera, sobre base estatutaria, el respectivo sistema de gobierno, pero sin ofrecer un balance efectivo de su funcionamiento real.

Si existe un modelo significativo dentro del complejo plural de experiencias que ofrece el modelo territorial autonómico español, del que puedan extraerse elementos enriquecedores en torno a una práctica concreta del parlamentarismo racionalizado, está claro que el modelo andaluz constituye sin duda un caso ejemplar. Y ello por tres razones fundamentales. En primer lugar por razones referidas al propio momento fundacional, dentro del cual se configura el marco institucional definitorio de la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía:



en efecto, tras el gran impacto del referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1981 (que llegó a suponer una auténtica mutación de las previsiones dualistas del modelo constitucional) el proceso autonómico español se enfrentaba a un gran frenazo “racionalizador”, una vez aprobados los Estatutos Vasco y Catalán, apoyado en los primeros Pactos Autonómicos y en algunos informes de “expertos”. Tal racionalización suponía, en un intento de eliminar las “perversiones” que una derivación político-democrática podría provocar sobre el entramado administrativo del nuevo marco autonómico, la necesidad de asegurar a toda costa la estabilidad del ejecutivo frente a las amenazas de inestabilidad procedentes del pluralismo político representado en el Parlamento: lo que en la práctica se tradujo no ya en la habitual incorporación de la moción de censura constructiva prevista en la propia Constitución, sino en la introducción adicional en el Estatuto de Andalucía del nombramiento automático del representante de la lista más votada, en caso de ausencia de una mayoría definida de apoyo en la cámara, en la fase de investidura del gobierno. Se trata pues de un claro paso adelante en la lógica del parlamentarismo racionalizado (dando lugar a lo que se ha llegado a denominar como parlamentarismo “hiper-racionalizado”), que intentaba asegurar la estabilidad a toda costa del ejecutivo, incluso desde su momento fundacional.

La segunda razón que hace de Andalucía un caso ejemplar para comprobar el balance efectivo del parlamentarismo europeo durante la segunda mitad del siglo XX, sería la reiterada vigencia del principio de mayoría, con victorias continuadas del Partido Socialista, que obtiene mayoría absoluta desde 1982 hasta 1994, y mayoría relativa posteriormente. Un claro supuesto de partido cuasihegemónico que, en un contexto de cultura política condicionada por los factores estructurales propios del “sur”, se traduce en una práctica difusa de factores de tipo clientelar, permitiendo así una amplia y estable mayoría social de apoyo, que tiende lógicamente a acentuar los elementos de estabilidad del propio sistema. Es decir, nos enfrentamos a un tipo de parlamentarismo hiper-racionalizado en coinciden-

cia con una mayoría electoral estable, lo que acaba imponiendo una sobredosis de rigidez en el sistema, al mismo tiempo que genera elementos de crispación o desaliento en las fuerzas políticas de la oposición.

Pero finalmente, el tercer elemento que hace de Andalucía un caso paradigmático para analizar la experiencia del parlamentarismo europeo, sería la peculiar explosión de contradicciones que se produce durante la Cuarta Legislatura, entre 1994 y 1996, cuando la pérdida de mayoría absoluta del partido gobernante provocó una singular mayoría de oposición que bloqueó durante dos años consecutivos la aprobación de los presupuestos, generando un colapso institucional que venía a poner a prueba las contradicciones implícitas en el propio modelo estatutario: todo ello manteniéndose en el poder el mismo gobierno socialista, puesto que la mayoría de oposición (la denominada "pinza") integrada por el Grupo Popular a la derecha y el Grupo de Izquierda Unida a la izquierda, carecía de suficientes elementos de censura constructiva, asumiendo un control "a la griega" sobre el ejecutivo.

Se trata pues de un cúmulo de experiencias que contribuyen a prestar una clara significación ejemplar al caso andaluz en el contexto del actual debate científico sobre las formas de gobierno. Por eso, el estudio del Profesor Gerardo Ruiz-Rico constituye una aportación de extraordinaria relevancia en este campo ya que, a diferencia de la mayor parte de las monografías disponibles, enfoca el análisis del modelo parlamentario andaluz desde una dualidad de perspectivas dotadas al mismo tiempo de una evidente dimensión empírica y de una considerable proyección de futuro. En primer lugar porque opera a partir de un balance analítico acerca del conjunto de experiencias, iniciativas, tensiones y contradicciones, a las que se vio sometido el sistema parlamentario andaluz durante la Cuarta Legislatura: unas experiencias de alejamiento, y por lo tanto de "separación", entre ejecutivo y legislativo, abriendo así perspectivas absolutamente innovadoras en la forma comprensión de la lógica parlamentaria. Pero en segundo lugar, el estudio del

Profesor Ruiz-Rico introduce, como una línea constante de reinterpretación de las previsiones estatutarias y reglamentarias en las que se enmarca el modelo andaluz, la última y más novedosa de las experiencias a las que se enfrenta el pluralismo político dentro de caso estudiado: la de la coalición de gobierno que, estrenada por primera vez en la Quinta Legislatura a partir de 1996, configura sin duda una hipótesis de futuro por la que deben tamizarse las previsiones estatutarias definitorias de la forma de gobierno. A lo que se añade, naturalmente, el debate sobre los elementos de tipo "semipresidencial" que, sobre la base de elementos de tipo plebiscitario y proyecciones de carácter representativo, condicionan la posición del ejecutivo en el marco autonómico.

Estamos pues ante un estudio monográfico ejemplar, donde los elementos teóricos y normativos que condicionan la forma de gobierno son adecuadamente tamizados analíticamente en torno a una experiencia concreta: una experiencia susceptible de aportar argumentos clarificatorios dentro del trascendental debate contemporáneo sobre las formas de gobierno y su adecuación al futuro de la democracia del siglo XXI.

**ANTONIO J. PORRAS NADALES**

*Catedrático de Derecho Constitucional*  
Universidad Pablo Olavide. Sevilla



# INTRODUCCIÓN

---

Todavía no carece de actualidad el ya clásico diagnóstico, acogido de modo prácticamente unánime por la doctrina, acerca del declive del Parlamento como institución capacitada para ejercer la dirección política “en el juego de los poderes” del Estado<sup>1</sup>. Entre las razones que permiten confirmar la presencia de toda una serie de factores que explican el progresivo debilitamiento de las cámaras representativas, y de su “seudomítica” centralidad parlamentaria<sup>2</sup>, su sustitución paulatina por un Gobierno que actúa hoy como verdadero órgano de impulsión del sistema político. Un proceso que resulta de la combinación de varios elementos, entre los que sobresale la consolidación de la denominada “Democracia de Partidos” (o “Estado de Partidos”) —paradójicamente en algunos casos de forma paralela al desarrollo de las instituciones de democracia directa— y el reforzamiento del Poder Ejecutivo-Administra-

---

<sup>1</sup> Vid. J. J. Ruiz-Rico López-Léndínez, en “El futuro del Parlamento en el juego de los poderes del Estado”, en “Parlamento y sociedad en Andalucía” (J. Cano Bueso, ed.). Sevilla. 1988. En esa misma dirección analítica Cámara Villar “disecciona” los factores que han podido contribuir con mayor intensidad a ese proceso en el que los Parlamentos han sufrido una relativa pérdida de su centralidad política, desde la implantación del Estado de partidos hasta la falta de vitalización de las minorías, o una especie de “añoranza de consenso”. Vid. “Mito y realidad. Sobre ciertos enemigos menores e intrasistema de la centralidad del Parlamento”, en “Parlamento y consolidación democrática”, Cano Bueso, J. y Porras Nadales, A. (Coord.). Madrid. 1994.

<sup>2</sup> Para J. F. López Aguilar, existe en este punto la “falsable evocación” de una originaria centralidad parlamentaria, perdida en el presente, pero que responde sólo a uno más de los mitos decimonómicos que no cuentan “con referencias empíricas sólidas ni con un contraste serio con la realidad constatable en ningún tiempo ni lugar”. Vid. “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, en Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Núm. 2. 1997. Pág. 214-215.

ción que conlleva la enfatización del carácter “social” del Estado<sup>3</sup>. Sintetizados los anteriores rasgos en una estructura institucional el resultado no es otro que la afirmación, implícita siempre en el plano constitucional, de los principios de “estabilidad gubernamental” y “racionalización parlamentaria”.

Sin duda alguna, la presencia de esa “partidocracia” ha desembocado en lo que algunos han denominado con notable perspicacia como “Parlamentarismo presidencialista”<sup>4</sup>, o bien llámese aquella forma de gobierno donde el Ejecutivo, y en especial quien ostenta su liderazgo (Presidente del Gobierno), parece haber obtenido la misma legitimidad democrática (legitimación “mediata”) que el órgano a quien se atribuye, en términos formales, la representación exclusiva de la soberanía popular; todo ello mediante la simple traducción de las actuales elecciones al Parlamento en elecciones indirectas a “Gobierno”, en primer lugar, y segundo, por extensión del “personalismo” que las caracteriza, como sistema de elección de un Presidente del Gobierno. Se trata, en efecto, de una cuestión de “percepción social” generalizada, más que de modificación de las reglas del juego electoral; pero las consecuencias de aquélla se dejan sentir automáticamente sobre el funcionamiento de las instituciones del régimen parlamentario, el cual va a quedar afectado por un permanente riesgo de potencial mutación del principio de división de poderes, elemento dotado ahora de una existencia meramente “virtual”, ya que el nuevo marco de la acción política está delimitado por la dialéctica que enfrenta a la mayoría gubernamental con la oposición minoritaria (y no a Parlamento y Gobierno, como se había sido teorizado tradicionalmente).

---

<sup>3</sup> Vid. A. Porras Nadales, “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial”, en *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 56. 1987.

<sup>4</sup> Vid. A. Torres del Moral, “Cortes Generales y centralidad política”, en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, “*Estudios de Derecho Público*”, Vol. II. Madrid. 1997. Pág. 1064.

Pero al margen del acierto o no de aquellas consideraciones doctrinales que se centran en la posible ilegitimidad de una supuesta “mutación constitucional” por obra y gracia de ciertos factores de naturaleza esencialmente política, lo cierto es que resulta bastante difícil encontrar siempre una correspondencia exacta entre los modelos teóricos elaborados desde la comparatística y la experiencia concreta que en cada momento modula la forma de gobierno de un país. Pese a ello, aún sería necesario conservar unos criterios de clasificación que permitan discernir los elementos esenciales de los simplemente accidentales en cada uno de los tipos ideales.

Precisamente por esta razón, resulta conveniente puntualizar que para etiquetar a un modelo político como parlamentario basta únicamente con comprobar la existencia de una relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, mientras que constituiría un rasgo accesorio —o cuanto menos inesencial del mismo— el reconocimiento de la potestad gubernamental de disolución anticipada<sup>5</sup>. Esta concepción “desequilibrada” del régimen parlamentario tiene perfecta aplicación a la evolución que tiene lugar en los sistemas de gobierno autonómicos en España, en donde durante una primera etapa de consolidación de la organización política territorial la mayoría de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (CCAA) carecían de la facultad para disolver las Asambleas Legislativas antes del término de su mandato. El hecho de que no se hubiese previsto en sus Estatutos de Autonomía (EEAA), ni estuviese todavía regulada en una legislación ordinaria posterior, no representan motivaciones suficientes —a nuestro juicio— como para “descalificar”, en cuanto sistemas parlamentarios de gobierno, al sistema político de aquellas proyectadas entidades regionales. En casi todas ellas se asegura siempre la investidura parlamen-

---

<sup>5</sup> Vid. M. Volpi, en “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, en “Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionale” (a cura di Silvio Gambino). Rimini. 1997. Pág. 38.

taria del Ejecutivo, de la misma forma que se activa la cláusula de la disolución anticipada si en un tiempo razonable (dos meses) la Asamblea es incapaz de elegir a alguno de los candidatos a Presidente de la Comunidad Autónoma. Pero el empleo de estos “parámetros mínimos” de apreciación conceptual permiten sostener igualmente que la forma de gobierno diseñada para Andalucía encierra el “germen” de una potencial —ahora sí resultaría correcto afirmarlo— mutación constitucional y estatutaria en sentido “presidencial”, debido a la implantación de un sistema de “designación automática” que parece incluso devaluar, simbólica pero también efectivamente, el significado de la Autonomía andaluza, en sus términos de capacidad para establecer las instituciones propias de autogobierno<sup>6</sup>.

Como metodología básica en la aproximación a un objeto de análisis como éste, especialmente dinámico e intrínsecamente político, es necesario abandonar la pretensión de explicar la forma de gobierno a partir exclusivamente de las normas

---

<sup>6</sup> Queremos apuntar con ello que el mecanismo de “designación automática” se ha previsto asimismo en la esfera local para la elección del alcalde (art. 196, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de Junio de 1985), cuando ninguno de los Concejales que se hayan presentado como candidatos a la presidencia de la Corporación municipal obtenga la mayoría absoluta; en ese caso, y como criterio alternativo de selección, será proclamado Alcalde el concejal que encabece la lista más votada en la circunscripción local. Esta aproximación entre los sistemas de formación del Ejecutivo (regional-andaluz y local) puede estar justificado, por pura lógica, en un ámbito político inferior como es el de los Ayuntamientos, en el que la aplicación del mecanismo de la “disolución automática,” al cabo de dos meses de infructuosos intentos de nombramiento, podría dar lugar a una dilatación excesiva —y probablemente fuera de control— del proceso electoral de un buen número de corporaciones locales (elecciones parciales). Pero entendemos que tiene poca razón de ser en la dimensión institucional de una Comunidad Autónoma, ya que, a pesar de la coyuntural disfuncionalidad que implica siempre una nueva convocatoria electoral, el principio de autonomía política debería primar sobre criterios de funcionalidad administrativa en el proceso de formación del Gobierno territorial.



jurídicas que contienen su estructura esencial. Por supuesto que resultan de muy poco valor las que podríamos bautizar como “auto-definiciones”, o declaraciones ex profeso de una norma fundacional sobre el modelo político que dice implantar<sup>7</sup>. Pero tampoco sirven de mucho las formulaciones normativas del diseño institucional, si la impronta de un modelo de gobierno viene determinada en realidad por la ubicación efectiva del poder político, esto es, por el ámbito institucional donde reside el poder de dirección e “indirizzo” políticos<sup>8</sup>. En este orden de cosas, se ha remarcado con insistencia la idea de que el simple contraste entre los sistemas parlamentario y presidencial sugiere una sustancial homogeneidad entre ambos tipos de sistema. Probablemente en ello tiene algo que ver la tendencia plebiscitaria, personalista y legitimadora, de la representación política que se proyecta desde los mass media<sup>9</sup>. No obstante, subsisten aún notables diferencias entre ambos sistemas: desde la existencia en los regímenes presidenciales de un doble circuito de legitimación democrática (frente a uno sólo —al menos desde un punto de vista formal— en los parlamentarios),

---

<sup>7</sup> Vid. el exhaustivo examen que, desde el punto de vista del derecho comparado, han realizado Pegoraro y Baldin sobre la forma en que los ordenamientos constitucionales califican, al menos formalmente, a sus respectivos regímenes políticos. Vid. L. Pegoraro y S. Baldin, “Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti. Profili comparatistici”, en “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia” (a cura di L. MEZZETTI e V. PIERIGIGLI), Torino. 1997.

<sup>8</sup> Vid. M. Volpi. Cit. Pág. 40.

<sup>9</sup> Vid. A. Porrás Nadales, “Modelos de representación y formas de gobierno”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Hacemos nuestra la reflexión que, en este sentido, hace el autor, al señalar que “el problema de la adecuación histórica de las formas de gobierno a todo este amplio conjunto de exigencias nos sitúa en una especie de ancha frontera intermedia entre los modelos americano (presidencial) y europeo (parlamentario); sin que necesariamente el punto de llegada tenga que ser el modelo conocido del “semipresidencialismo”(…)”. Pág. 70.

a modalidades distintas en los procedimientos políticos decisionales (decisionmaking process), afectados en los gobiernos parlamentarios especialmente por una mayor disciplina interna de partido, el reclutamiento parlamentario de los miembros del Ejecutivo, la centralización de poder legislativo en el Gabinete o la extensión del mecanismo de responsabilidad política<sup>10</sup>.

Con esta premisa de partida debemos preguntarnos seguidamente sobre las señas de identidad de lo que se conoce como “parlamentarismo racionalizado”, para averiguar hasta qué punto el modelo de gobierno autonómico responde o no a los parámetros específicos de esta suerte de régimen parlamentario que no pocos consideran “desnaturalizado” o simplemente “debilitado”. Podría afirmarse que, tanto en lo esencial como con carácter general, la racionalización consiste en “buscar con formas jurídicas la obtención de aquello que en otros modelos se obtiene a través del libre fluir de la forma política, a través del juego de los pesos y contrapesos según actúan la tradición y la innovación”<sup>11</sup>. Pero una reflexión como ésta sería aplicable — pensamos — a todos los tipos y formas de gobierno, pues en todos se encuentra una formulación jurídica de la estructura institucional, al igual que ninguno de ellos deja de presentar resistencia frente a los factores que pretenden modificarlo en la práctica a partir de los datos que presenta la realidad política coyuntural.

Como hemos observado ya, las diferencias entre el modelo presidencial y el parlamentario se reducen y, en ocasiones, llegan a ser difícilmente apreciables desde el punto de vista

---

<sup>10</sup> Vid. R. K. Weaver y B. A. Rockman, en “Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad”. The Brookings Institution. Washington, 1993. Pág. 12 a 16.

<sup>11</sup> Vid. G. Lombardi, “Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessione introduttive”, en “Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale” (a cura di Silvio Gambino). Rimini. 1997.

funcional (no así desde el estructural y formalizado). No cabe duda de que contribuye además a ese acercamiento real de las categorías teóricas el fenómeno —ya antes apuntado— de la “presidencialización” de la elecciones parlamentarias. Sin embargo, todavía subsistiría un rasgo de identidad para distinguir a ambos, pues mientras que en el régimen parlamentario resulta inevitable la coincidencia de legitimidades entre el Legislativo (directa) y el Ejecutivo (mediata)<sup>12</sup>, en el modelo presidencial esa superposición, puede darse ciertamente, pero no es imprescindible. Por este motivo, la eventual puesta en práctica del sistema de designación automática, previsto en algunas Comunidades Autónomas (CCAA) en España (y en particular en Andalucía), confiere a su forma de gobierno una clara inclinación “presidencial”, ausente en la mayoría de las entidades territoriales, donde nunca sería posible la formación de un Ejecutivo al margen de un “contrato de investidura” con el Parlamento regional.

La confusión se ha presentado con planteamientos que en cierta ocasión intentaban trasladar a un sistema de gobierno parlamentario como el andaluz alguna institución característica de otro modelo (la limitación en el número de mandatos del Presidente de la Junta). Lo paradójico de este planteamiento es que se intentó aprobar precisamente en un período de la vida institucional de la Comunidad Autónoma marcada por una fuerte connotación “asamblearia”<sup>13</sup>. No obstante, quizás lo

---

<sup>12</sup> Vid. M. Aragón Reyes, en “La forma parlamentaria de gobierno en España: reflexiones críticas”, en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, “Estudios de Derecho Público”, Vol. I. Madrid. 1997. Pág. 168.

<sup>13</sup> Con esta finalidad se presentó ante el Parlamento de Andalucía una proposición de ley (001813/1995) del Partido Popular durante la V legislatura, que intentaba reducir a dos los mandatos (ocho años), “sucesivos o alternos”, del Presidente de la Junta. BOPA núm. 69. Pág. 4081.

Es posible, de este modo, que la presentación de una iniciativa como ésta en un contexto de fuerte “parlamentarización” de la vida política andalu-

verdaderamente sintomático de aquella iniciativa era la demostración indirecta de las serias dificultades que han existido en Andalucía para generar un fenómeno de alternancia política, mediante la incorporación al esquema institucional de la CA de un mecanismo, característico de la forma de gobierno presidencial, cuya virtualidad efectiva no es otra que evitar el riesgo “democrático” siempre implícito en una continuada legitimación directa unipersonal.

Desde un punto de vista comparado, la experiencia en aquellas formas de Estado con un notable grado de descentralización política pone de manifiesto la proyección generalizada del régimen parlamentario de gobierno en la esfera territorial. Precisamente a esta categoría se van a ajustar aquellos modelos constitucionales que han ejercido una mayor influencia sobre el español: el Federalismo alemán y el Estado regional italiano.

En Alemania los Parlamentos de los Länder (Landtag) tienen atribuida la potestad para elegir al Presidente del Ejecutivo estatal (Minister Präsident), cuyo mandato coincide por lo general con el de la Cámara legislativa. Las diferencias entre unos y otros Estados no son demasiado significativas<sup>14</sup>, ya que se constata un evidente mimetismo institucional a nivel estatal a la hora de implantar un sistema de gobierno análogo al disciplinado constitucionalmente para la Federación. En este orden, la implantación de un mecanismo de responsabilidad

---

za sirva para corroborar la idea —sugerida por Porras Nadales— de que esta limitación sólo impropriamente puede calificarse como inherente a la lógica de un modelo presidencial. Vid. “Modelos de representación y formas de gobierno”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Pág. 72.

<sup>14</sup> En algunos casos, por ejemplo, el nombramiento y separación por el Presidente del Ejecutivo de los miembros de éste requiere la aceptación (Sarre, Baviera) o la simple comunicación (Hesse) al Parlamento del Estado. Vid. E. Lucas Murillo de la Cueva, en “El lehendakari. Análisis orgánico-funcional”. Madrid. 1991. Pág. 68-69.

solidaria a través de un voto de censura constructivo es una muestra más de racionalización parlamentaria, característica común de ambas esferas político-territoriales<sup>15</sup>. No obstante, hay que puntualizar que este proceso de homogeneización de la forma de gobierno territorial no es el resultado de una imposición constitucional —al contrario de lo previsto por la CE (art. 152) para las CCAA de “vía rápida”— en la medida en que los Estados disponen de unos márgenes considerables autonomía autoorganizativa en virtud de la propia Constitución Federal<sup>16</sup>.

El segundo de los referentes constitucionales a seguir en la articulación político-institucional de las CCAA en nuestro país ha sido sin duda el que representan las Regiones italianas. En este sentido, la Constitución de 1947 no contiene previsiones de

---

<sup>15</sup> En el ámbito aún de los mecanismos que permiten exigir responsabilidad política al Ejecutivo, se ha previsto igualmente la cuestión de confianza del Primer Ministro en buena parte de las Constituciones de los Estados (Brandeburgo, Hamburgo, Hesse, etc.), junto a la posibilidad a veces de presentar mociones de censura contra miembros individuales del Gobierno del Land (Badem-Wurtemberg) o la disolución anticipada del Landtag o Parlamento estatal (Hamburgo). Vid. J. P. Schneider, en “Manual de Derecho Constitucional” (por Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde), Madrid. 1996. Pág. 347.

<sup>16</sup> Prácticamente la única “cláusula de homogeneidad” que afecta a esa autonomía de los Länder para decidir su respectiva forma de gobierno es la que se contiene en el apartado primero del artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn, en donde se prescribe que “el ordenamiento constitucional de los Länder debe corresponder a los principios del Estado republicano, democrático y social”; y añade a continuación una regla más que viene a precisar la segunda de estas caracterizaciones: “En los Länder (...) el pueblo debe tener una representación que resulte de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas”. De esta norma el Tribunal Constitucional alemán ha llegado a deducir el principio de la responsabilidad parlamentaria del Gobierno, aunque sin que tenga que coincidir exactamente con el sistema establecido por la Ley Fundamental para la Federación. Sobre el problema de la homogeneidad entre el ordenamiento federal y el ordenamiento de los Länder, vid. Luca Mezzetti, en “la forma di governo dei Länder tedeschi”, en “L’organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto” (a cura di Silvio Gambino). Rimini. 1992. Pág. 289 y ss.

la naturaleza del artículo 28 de la Constitución Federal alemana que aseguren un mínimo nivel uniformidad entre los sistemas de gobierno central y regional; ahora bien, esto no significa que se carezca por completo en aquel país de una cierta disciplina constitucional (art. 121 a 123) sobre la composición, status funcional y relaciones de los órganos políticos de la Región (Presidente, Giunta y Consiglio). Tenemos que suscribir la opinión de que aquellas disposiciones delimitan un parámetro útil de referencia para la identificación de una eventual preferencia constitucional en favor de una forma de gobierno parlamentaria, bien modelada según el esquema nacional, bien inclinada por el contrario hacia un modelo asambleario con predominio del legislativo regional sobre el Ejecutivo<sup>17</sup>, pero en ningún caso abierta a la eventual configuración de un sistema “presidencialista” a nivel regional, donde el Jefe del Ejecutivo pueda ser elegido directamente por el electorado en unos comicios diferentes a los convocados para elegir el Parlamento de la Región<sup>18</sup>. Pero cualquiera de las legítimas variantes que

---

<sup>17</sup> Vid. L. Mezzetti, “La forma de gobierno de las Regiones con autonomía especial”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Pág. 513. En efecto, tal y como sostiene este autor, “el elenco de posibilidades que el texto constitucional parece ofrecer en tal sentido cubre en realidad un arco bastante amplio de “soluciones” institucionales posibles, entre las cuales parece que se deberían excluir de modo radical —como ha sido subrayado por la doctrina (Paladin)— de un lado, la forma de gobierno presidencial, en cuanto la Constitución dispone que la elección del Presidente de la Región y de los miembros de la Junta corresponde al Consejo Regional (Parlamento) entre sus componentes (art. 122 CI), y de otro, la prohibición de asignar al Presidente el papel de vértice exclusivo de la Administración regional, prohibición que deriva de la configuración de la Junta como “órgano ejecutivo” de la Región (art. 121.3.c. CI)”. Cit. Pág. 514.

<sup>18</sup> No obstante, debemos puntualizar esta última afirmación, ya que tras la reciente reforma de la legislación electoral regional, se ha introducido en Italia un mecanismo “indirecto” de elección “directa”, a través de la indicación expresa en la papeleta electoral del candidato a la Presidencia de la Junta, lo que supone cambiar en la práctica el sentido del dictado

pueda implantarse como sistema de gobierno regional se encontrará siempre limitada por uno de los rasgos identificativos del régimen parlamentario: la elección por el Consejo Regional del Presidente (y los restantes miembros) de la Junta (art. 122, in fine, CI)<sup>19</sup>.

A partir de ese elemento común, las diferencias en este ámbito entre Regiones ordinarias y Regiones con Estatuto oficial se centran, en primer lugar, en el sistema de relaciones y la posición que ocupan en el seno del Gobierno regional el órgano unipersonal (Presidente) y el órgano colegiado gubernamental (Junta). En los Estatutos “ordinarios” —como ha puesto de relieve Mezzetti— no existen demasiadas diferencias de status o posiciones entre aquéllos (tendencia “monista”), en tanto que los Estatutos “especiales” parecen inclinarse más bien por una solución institucional donde va a destacar en todo caso la preeminencia del Presidente, al atribuírsele una serie de

---

constitucional. Vid. S. Regasto, en “Un nuevo dilema: el sistema electoral regional entre su regulación constitucional y la necesidad de reforma. Algunas breves consideraciones”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Pág. 490.

<sup>19</sup> Resulta sintomático de una previsible y futura ampliación del margen de libertad autoorganizativa de las Regiones el hecho de que en el Proyecto de Reforma Constitucional (Texto aprobado por la Comisión Bilateral de 4 de Noviembre de 1997) se haya eliminado toda referencia a la elección parlamentaria del Presidente y la Junta regional. El texto que fue objeto de discusión se limitaba a señalar que los Estatutos de autonomía establecerán “la forma de gobierno de la Región, además de las relaciones entre la Asamblea regional, el Gobierno regional y el Presidente de la Región”. Como puede observarse sin dificultad, esta simple mención a los contenidos mínimos de las normas estatutarias no prejuzga de antemano el modelo de gobierno territorial, el cual podría adaptarse miméticamente al esquema parlamentario de la esfera estatal o bien incluir elementos característicos de un modelo alternativo “presidencial” o “semipresidencial”. Lo importante, en definitiva, es constatar la tendencia que deriva de esta propuesta hacia una mayor autonomía organizativa de las Regiones en cuanto a su forma de gobierno, sin límites constitucionales de ningún tipo.



competencias diferenciadas de las que se otorgan a la Junta<sup>20</sup>. En relación a esta última, no resulta fácil interpretar el sentido de una norma constitucional tan indeterminada como aquella que la define como el “órgano ejecutivo de la Región” (art. 121, III), sin otras referencias complementarias desde las que determinar si esa facultad es también sinónimo de poder de indirizzo político y administrativo, o si por el contrario se trata únicamente de otorgar al órgano colegiado de gobierno una mera competencia para “ejecutar” la línea política que previamente ha establecido el Consejo<sup>21</sup>. Pero en general, el análisis de las disposiciones estatutarias, así como de la Constitución “real” — esto es, la que ha sido moldeada por el juego de los actores y la dinámica políticos— deja al descubierto un modelo de gobierno regional más cercano al parlamentarismo con prevalencia del órgano ejecutivo<sup>22</sup>.

Así, pues, en un contexto macropolítico dominado por las tendencias “homogeneizadoras”<sup>23</sup>, ese factor de diferencialidad institucional de la CA de Andalucía en el cuadro organizativo de su esfera estatutaria, la investidura automática del Presidente de la Junta, va a marcar no obstante cierta distancia con respecto tanto a la forma de gobierno del Estado (factor simétrico nacional), como al subsistema político de la demás CCAA (factor de homogeneización intercomunitaria). Pero la lectura de esta especialidad andaluza no puede hacerse en clave de

---

<sup>20</sup> Cit. Pág. 516. En esta misma dirección hay que añadir otro rasgo a través del cual se puede deducir una posición de cierta hegemonía presidencial. Nos referimos a la particularidad en algunos de los Estatutos de esta modalidad regional de un sistema de formación del Ejecutivo, que el autor denomina “sucesivo”, en virtud del cual el Consejo procede en primer lugar a elegir al Presidente y a continuación, en un acto distinto, al resto de los miembros de la Junta.

<sup>21</sup> L. Paladin, en *Diritto Regionale*. Padova. 1997. Pág. 290.

<sup>22</sup> Vid. G. Moschella, “La forma di governo regionale e locale nell’ordinamento italiano”, en “L’organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto” (a cura di S. Gambino). Rimini. 1992.

<sup>23</sup> Vid. A. Porras Nadales, en “El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional”. Sevilla, 1998.



“autonomía”, esto es, como expresión de un hipotética concesión al autogobierno regional en la tensión dialéctica que enfrenta a aquellas coordinadas (uniformidad versus diferencialidad) durante el proceso de creación de las entidades territoriales. Si bien la certeza sólo es posible encontrarla en lo que no se dijo pero forma parte de las intenciones no explícitas del poder estatuyente, la razón de ser de este otro “hecho diferencial” andaluz<sup>24</sup> —aunque de carácter estrictamente “institucional”— responde con toda probabilidad a la necesidad de implantar un factor de hiper-estabilización gubernamental, aunque el precio a pagar por ello no fuese otro que la desnaturalización potencial de un sistema parlamentario de gobierno, cuyo diseño esencial, sin embargo, había quedado ya trazado dentro del Estatuto de Autonomía en forma de parlamentarismo racionalizado. Y si aquel fue el coste estructural de una incorrecta traducción del concepto de gobernabilidad —como estabilidad absoluta del Ejecutivo ya constituido— la experiencia política concreta de la CA de Andalucía durante una de sus últimas etapas (IV Legislatura), no ha hecho sino confirmar que ese intento del estatuyente andaluz por evitar la disolución legal automática (dos meses sin formación del Gobierno) ha contribuido notablemente a aumentar la disfuncionalidad general del sistema, al favorecer los fenómenos de “bloqueo institucional” entre Asamblea y Ejecutivo que son —y han sido— el origen de una clara inestabilidad política en Andalucía<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> El otro dato verdaderamente “diferencial” de Andalucía es, qué duda cabe, la utilización de la vía del artículo 151 para acceder al autogobierno. Sabemos que este elemento característico de la autonomía andaluza no tiene una naturaleza socio-lingüística o foral, sino política, pero esto es algo que no resta transcendencia a su existencia misma y debería, por consiguiente, ser tomado como punto de referencia —a nuestro juicio— en el caso de que esos otros “hechos diferenciales” de algunas CCAA se tradujeran al final —y por ejemplo— en un reconocimiento singular también de aquéllas dentro del futuro “Senado autonómico” (o federal).

<sup>25</sup> Vid. una de las mejores aportaciones doctrinales sobre el tema en J. R. Montero, “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental:

Por otra parte, la transformación —sintomática en el moderno Estado de Partidos— de la relación interinstitucional (Gobierno versus Parlamento) por una nueva dialéctica protagonizada por unos nuevos agentes (mayoría gubernamental-oposición parlamentaria) ha tenido un eco particular en Andalucía, donde se han podido presenciar los efectos que sobre esta otra dinámica ha tenido un doble secuencia de factores. Primero, la fragmentación de un sistema de partidos caracterizado durante prácticamente quince años por la existencia de mayorías absolutas de un sólo partido, el cual pone en práctica además lo que podría llamarse una auténtica “cultura política de la imposición”. En segundo lugar, un proceso endogámico de alternancia política a partir de las sucesivas escisiones internas de esa misma mayoría (1984 y 1990), que no responden tanto a una evolución del estilo de gobernar o a la modificación de los contenidos programáticos, sino más bien a los efectos del enfrentamiento de la “periferia” del Partido gobernante en Andalucía con sus centros de decisión a nivel nacional<sup>26</sup>. En ella va a tener lugar por fin una evolución real del sistema partidista y del “estilo de gobierno” de la mayoría con la aparición de un Ejecutivo de coalición, el cual constituye la primera experiencia simultáneamente tanto de pluralismo interno gubernamental como de pluralismo en la mayoría parlamentaria de apoyo.

Todavía en este ámbito, hay que puntualizar que pese a no encontrarse en el texto estatutario de Andalucía una disciplina jurídica sobre esta —permítasenos expresarlo así— “cara oculta” de la forma de gobierno, es posible inferir el modelo Oposi-

---

una recapitulación”, Revista de las Cortes Generales, núm. 4, 1985, pág. 23 a 72.

<sup>26</sup> Aunque estas “operaciones de derribo”, en apariencia sólo resultado de la colisión interna de corrientes de opinión y personalismos en el PSOE (tanto en Andalucía como respecto a la dirección estatal), demostrarían igualmente —como afirma Porrás Nadales— “la intensidad objetiva del conflicto territorial y las dificultades para ser “absorbido” por un mismo partido a nivel central y autonómico”. Vid. “EL Parlamento de Andalucía...”. Cit.

ción política en Andalucía sobre la base de principios generales del Derecho Constitucional, regulados en la normativa autonómica electoral así como en la específicamente reglamentaria del Parlamento andaluz: financiación, acceso a los medios de comunicación, pluralismo en la composición de los órganos internos de la Cámara, publicidad de las sesiones del Pleno y Junta de Portavoces, etc. Pero la incuestionable hegemonía de una formación política (PSOE) durante las tres primeras legislaturas no sólo ha servido para fortalecer de manera progresiva el status político del Gobierno, también ha tenido consecuencias importantes en un plano dinámico-funcional del régimen parlamentario de Andalucía. Por un lado, al favorecer un alto grado de “autonomización” del Ejecutivo respecto de su propio Grupo Parlamentario, activando o elevando el liderazgo del Jefe del Ejecutivo, hasta el punto de que inclusive en la actualidad — gobernando en coalición— se conserva aún cierta dosis de “cultura presidencialista” en la forma de ejercer sus funciones el Presidente de la Junta. En segundo lugar, la escasa capacidad negociadora de las minorías parlamentarias parece ser una constante de la forma de gobierno en Andalucía. Con independencia del sistema de partidos y de su aplicación a la esfera parlamentaria —mayoría hegemónica, gobierno en minoría, coalición gubernamental— lo cierto es que todavía sigue sin percibirse la creación de una alternativa “diferenciada” que aspire a sustituir al Partido que hasta hoy ha ocupado sin excepción el Gobierno de la CA. Una vez porque ha quedado “disuelta” en un frente oposicional de subsistencia (primeras tres Legislaturas), lo que produce al mismo tiempo ese fenómeno que podría titularse como el “adormecimiento institucional” del propio Parlamento; otras, porque ese grado de alianza llega al extremo (“la pinza” PP-IUCA en la cuarta Legislatura) de provocar una auténtica disolución de las constantes programáticas de esas minorías; finalmente porque, como en el presente, la imagen que se ofrece ante la opinión pública andaluza es la de una oposición decepcionada aún por unos resultados de los últimos comicios electorales y, probablemente por ello, con una estrategia de control bastante errática e impre-

cisa<sup>27</sup>. Justamente se abre ahora una etapa que supone una modificación esencial respecto de la experiencia política precedente. Se trata del primer ensayo de “Gobierno de coalición”, o lo que es lo mismo, de la primera oportunidad para aplicar criterios de cooperación en la dirección política de la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista del funcionamiento institucional, esta configuración plural del Ejecutivo en la V Legislatura no ha supuesto la implantación de una pseudo-centralidad parlamentaria (como se pretendió en el período anterior), pero sí una alta actividad legislativa en la Cámara andaluza<sup>28</sup>, junto a un considerable nivel de estabilidad gubernamental que le ha permitido al Consejo de Gobierno recuperar la función de orientación política general<sup>29</sup>.

Vista la trayectoria anterior, quizás no resulte incorrecto deducir que probablemente Andalucía sea una de las CCAA donde de manera más palpable se haya podido visionar la influencia que sobre cualquier modelo teórico ejercen los elementos característicos de la llamada democracia de partidos. Se introduce así un nuevo condicionamiento evolutivo, de carácter fáctico ahora, sobre la forma de gobierno autonómica. En efecto, el inicial diseño constitucional para las entidades autonómicas del artículo 151 respondía básicamente a un sistema parlamentario “de gabinete”, dotado de cierto equilibrio interno entre el órgano unipersonal (Presidente) y el colegiado (Consejo de

---

<sup>27</sup> Alguna de las afirmaciones que se acaban de defender han tomado como referencia de interés las que realizó J. Cano Bueso en una Conferencia sobre “Gobierno y Oposición en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Universidad de Jaén (1994).

<sup>28</sup> La primera fase de la presente Legislatura se ha caracterizado por la aprobación de las denominadas “leyes de contrareforma” (Empresa Pública RTVA, Ley de Inventarios Espacios Naturales, Publicidad Institucional), así como por la aprobación finalmente de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (1996).

<sup>29</sup> Conclusiones de G. Cámara Villar —que hacemos nuestras— sostenidas en la Conferencia pronunciada en la Universidad de Jaén (1997), sobre “El Gobierno de coalición en Andalucía”.

Gobierno) en cuanto a su status funcional y político. Este esquema sufre en su desarrollo estatutario —a nuestro juicio— una modificación hacia el reforzamiento del componente presidencial, tendencia que se consolida especialmente en la CAA a través de una Ley de Gobierno que parece girar en torno a la hegemonía “monocrática” e indiscutible del Presidente de la Junta. Sin embargo, esta redimensión autonómica del régimen parlamentario, con clara vocación hacia el calificado como “Gobierno de Canciller” no ha significado un obstáculo para la puesta en funcionamiento del modelo conforme a parámetros más propios de un sistema “asambleario”, o cuanto menos parlamentario pero “con predominio de la Asamblea”<sup>30</sup>.

De todos modos, esta última referencia puede limitarse empíricamente a un corto período de tiempo en donde, en efecto, se hicieron evidentes, y de forma radical, los índices más elevados de disfuncionalidad potencial del modelo de gobierno que se ha diseñado para Andalucía. Pero a pesar de la enseñanza que cabría extraer de la patológica cuarta Legislatura, lo cierto es que la conjunción entre la disciplina jurídico-formal y los elementos característicos de la “Constitución material” nos llevan a plantear la hipótesis de una doble “tendencia presidencialista” del régimen parlamentario andaluz. En primer, lugar, sobre la estructura interna del órgano Ejecutivo (o presidencialización “del Gobierno”) y, en segundo, sobre las relaciones inter-institucionales Ejecutivo-Legislativo (o presidencialización “de la forma de gobierno” *strictu sensu*). Esta es una terminología que al menos sirve para contrastar la superposición de una línea de regulación del status funcional del Presidente de la Junta, nítidamente favorable a la superioridad de éste como árbitro y responsable del “indirizzo político”

---

<sup>30</sup> Vid. la siempre útil clasificación —y punto de referencia doctrinal ineludible sobre el particular— elaborada por G. de Vergottini, en “Derecho Constitucional Comparado”. Madrid. 1983. Sobre la evolución de la doctrina italiana en esta materia vid. S. Bonifiglio, en “Forme di governo e partiti politici”. Milano. 1993.

gubernamental frente al órgano colegiado (Consejo de Gobierno); pero al mismo tiempo es una visión que permite reconocer exactamente la clave de la conexión fiduciaria en un principio monista, consistente en la investidura parlamentaria de un candidato presidencial “sin Gobierno previo”.

Por último es necesario también, una vez “desmitificado el mito” del Parlamento como institución central de la acción política, reubicar en sus términos efectivos lo que podríamos adjetivar como su “nueva centralidad” en el marco de un proceso de fuerte racionalización. Porque si bien no cabe hacer objeciones al argumento de la pérdida de protagonismo en los órganos de representación política, tampoco es posible dudar de su papel en cuanto principales instrumentos de legitimación democrática de las decisiones que se adoptan en otras esferas institucionales. Pero aplicado lo anterior a una dimensión autonómica, creemos que resulta correcto todavía afirmar la existencia de una centralidad del Parlamento territorial, en la medida en que la ley continúa representando mejor que ninguna otra expresión jurídica la “voluntad general” de la Comunidad Autónoma. No se entiende de otro modo si tenemos en cuenta cómo el signo de identidad regional, o lo que es lo mismo, el nivel de autogobierno autonómico, se mide en términos de capacidad legislativa material. De ahí la permanente reivindicación de las CCAA —en el marco de un “principio dispositivo” implícitamente constitucionalizado— de extender el ámbito competencial desde el punto de vista del crecimiento de su potestad legisladora, mediante la correspondiente reforma estatutaria o a través de alguno de los mecanismos de cesión del artículo 152 de la CE. Quizás ello explique también en parte el escaso interés estatutario —en especial en Andalucía— por regular y prever los instrumentos gubernamentales de una posible legislación delegada (Decretos leyes y Decretos Legislativos autonómicos). De esta manera igualmente podríamos construir un teórico “patrón de centralidad” sobre la base de observar las hipotéticas “reservas de ley” que los EEAA han establecido, es decir, sobre aquellos títulos competenciales autonómicos que requieren necesariamente la intervención en

exclusiva del legislador regional<sup>31</sup>, o bien incluso la exigencia de una mayoría cualificada de la Asamblea para aprobar una regulación normativa en determinadas materias<sup>32</sup>. Todo ello significa la conservación de una dosis de centralidad parlamentaria de naturaleza “instrumental”, en absoluto despreciable desde el punto de vista de su significación política.

---

<sup>31</sup> Como “reservas legales” previstas en el EA andaluz pueden señalarse las siguientes: sistema electoral (art. 28-1º), causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los parlamentarios autonómicos (art. 29), el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno (art. 36-1º), la creación del Defensor del Pueblo andaluz (art. 46). Igualmente, y con carácter general, corresponde al Parlamento la potestad legislativa en el ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad Autónoma (art. 15, 16 y 18, EAA), así como las de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, según prescripción del artículo 41-2º y 3º del Estatuto. Esta última regla significa, por tanto, la imposibilidad de hacer uso de un poder legislativo delegado por parte del Consejo de Gobierno en un amplio abanico temático, el cual queda reservado a la función normativa del PA.

<sup>32</sup> Es el caso de la aprobación y reforma del Reglamento del Parlamento andaluz, que requiere una mayoría absoluta (art. 27-1º, EAA); o bien de la aprobación de un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía, para lo cual se exige mayoría de tres quintos del Parlamento regional (art. 74-1º-b, EAA).





# 1

## EL NACIMIENTO DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO AUTONÓMICOS:

la especialidad estatutaria del sistema de  
investidura del Presidente de la Comunidad  
Autónoma de Andalucía

---

Entre las cuestiones relativas a la forma de gobierno autonómica que han sido objeto de regulación constitucional (artículo 152, CE)<sup>1</sup> figura el rasgo esencial del sistema de designación del Presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). A diferencia de otros elementos de la organización institucional de las CCAA, en este tema sí se han fijado con bastante claridad por la norma fundamental algunas de las condiciones necesarias que deben cumplirse para su nombramiento, haciendo simultáneamente con ello una clara opción a favor de la importación a la esfera territorial del sistema de gobierno parlamentario.

---

<sup>1</sup> Como a lo largo del presente estudio va a ser punto de referencia constante, parece conveniente ya en este punto transcribir íntegramente el texto del artículo 152-1º:

“En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un *Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros*, nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno será políticamente responsables ante la Asamblea”.

En efecto, de acuerdo con las previsiones del artículo 152, el Presidente de la Comunidad Autónoma será “elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey”. Al establecerse, portanto, un procedimiento de investidura netamente “parlamentario” del Presidente del Gobierno autonómico, la CE no sólo restringía el margen de autonomía de los Estatutos (EEAA) para implantar un modelo político asambleario o presidencial<sup>2</sup>, sino que al mismo tiempo paralizaba u obstaculizaba para el futuro cualquier evolución posible de la forma de gobierno autonómica hacia otros posibles modelos alternativos.

Este diseño institucional, previsto por la CE únicamente para las CCAA del artículo 151, se va proyectar más tarde al conjunto del mapa autonómico español. De esta manera, a pesar de no ser aplicable en teoría —o no haberse previsto constitucionalmente su proyección— a las Comunidades “de vía lenta”, es decir, las que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143, todas ellas sin embargo asumirían también en sus respectivos EEAA la fórmula de gobierno parlamentaria.

---

<sup>2</sup> No obstante, la formalización expresa por la CE de un régimen parlamentario en las Autonomías territoriales no va a resultar incompatible después con una regulación estatutaria en la que se aprecian claramente —y a veces de forma bastante intensa— “tendencias presidencialistas”. Vid. L. López Guerra, en “Funciones del Gobierno y dirección política”, en Documentación Administrativa, núm. 215, 1988, pág. 22-23.

Por el contrario, algún autor —como L. Vandelli— sugería hace tiempo la posibilidad igualmente de que los sistemas de gobierno de las CCAA evolucionaran hacia un modelo mixto (asambleario y parlamentario). Vid. “El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas”, Madrid, 1982, pág. 224 y ss.

Sin embargo, y conforme a esos parámetros constitucionales, siempre cabría objetar —a nuestro juicio— la eventual calificación como “asamblearia” de la forma de gobierno autonómica; al menos si tenemos en cuenta los principios básicos de este tercer modelo: la falta de dirección política del Ejecutivo, la atomización del poder, la ausencia de disciplina interna en los partidos, la difuminación de la responsabilidad política, etc. Rasgos analizados por G. Sartori, en “Ingegneria costituzionale comparata”, Bolonia, 1994, pág. 124-125.

En cuanto a la investidura del Presidente del Gobierno andaluz, los principales puntos de referencia normativos se localizan en el artículo 37 del Estatuto, desarrollado luego por la Ley de Gobierno (art. 4 y 5 de la LGA)<sup>3</sup>, y los artículos 137 y 138 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA). La normal simetría que caracteriza la organización política autonómica respecto de las instituciones del Estado se rompe en este punto por varios flancos.

En primer lugar, la misma Constitución marca expresamente las diferencias entre los procedimientos de investidura estatal y autonómico, al imponer en el segundo el status de parlamentario regional del candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma. En efecto, si el artículo 99-1º no supedita la propuesta regia a la previa condición de miembro de alguna de las Cámaras legislativas (diputado o senador), el artículo 152 en cambio impide promover la candidatura a la presidencia de la Junta de quien no sea ya diputado del Parlamento andaluz. Al tratarse de un imperativo constitucional, el EA de Andalucía no podía sino trasladar esa exigencia a la esfera autonómica sin matices de ninguna clase: “El Presidente de la Junta será elegido *de entre sus miembros* por el Parlamento” (artículo 37-1º).

Aunque la CE ha querido acentuar con ello el carácter parlamentario de la forma de gobierno autonómica, sin embargo no hace más que introducir a la postre un elemento de potencial rigidez en las relaciones Parlamento-Gobierno, el cual además carece de una fundamentación lógica<sup>4</sup>. Porque no se explica muy bien el sentido de una regla constitucional que —acertadamente— no juega para la elección del Presidente del Gobierno de la nación, y cuyo principal efecto en el plano de la investidura de una CA viene a ser la de obstaculizar de forma

---

<sup>3</sup> Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 6/1983, de 21 de Julio de 1983).

<sup>4</sup> En los debates parlamentarios que tienen lugar durante el proceso constituyente no hemos encontrado significativas posiciones políticas defendidas de manera explícita sobre este punto.

insalvable la posibilidad de encontrar hipotéticas candidaturas “de consenso” fuera del Parlamento territorial. De este modo, la fórmula prevista para las CCAA del 151 impide la posible presentación de personalidades políticas, independientes o no integradas en el arco político parlamentario de la Asamblea Legislativa andaluza, pero alrededor de las cuales fuese posible aglutinar eventualmente una mayoría gubernamental estable<sup>5</sup>.

En el procedimiento de elección del Jefe del Ejecutivo autonómico corresponde al Presidente de la Asamblea Legislativa andaluza la prerrogativa de proponer o presentar al candidato (o candidatos) que van a solicitar el respaldo parlamentario. El papel que desempeña aquél en esta fase del proceso resulta similar al que realiza el Jefe del Estado en el proceso de selección del Presidente del Ejecutivo estatal. En primer lugar, el Presidente del Parlamento de Andalucía (PA) tiene como misión inicial la realización de consultas con los “Portavoces” designados por los Partidos o Grupos Políticos con representación en la Cámara legislativa autonómica. Se trata en realidad de 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 posible.

Por otra parte, el sistema andaluz se asemeja más en este punto al que ha sido establecido para la investidura del Gobierno central, apartándose del que se sigue durante esta fase del proceso de investidura en algunas otras CCAA. Es el caso de la Comunidad del País Vasco, donde la propuesta va a ser hecha por los mismos grupos políticos, sin que intervenga en este acto el Presidente del Parlamento autonómico (art. 5-2º, LG 7/1981);

---

<sup>5</sup> Vid. B. Pendás García. “Gobierno y forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, en Documentación Administrativa (DA), núm. 215, 1988, pág. 101.

o Comunidades como la valenciana (art. 15-1º, EACV) y extremeña (art. 34-1º, EAE), en las que la presentación de los candidatos requiere el aval de una parte del órgano asambleario (un Grupo Parlamentario o una cuarta parte, respectivamente). De forma análoga a los anteriores, en uno de los borradores originarios del Proyecto de Estatuto andaluz (Anteproyecto de Carmona, 1980) se establecía, como condición para que el Presidente pudiera presentar un candidato al Parlamento, el que éste contara ya con el respaldo inicial —aunque como simple candidatura— de una cuarta parte al menos de la Asamblea.

Pero en segundo lugar la intervención del Presidente del Parlamento no puede producir en ningún caso exclusiones entre las formaciones políticas representativas del electorado de la Comunidad. Todas ellas deben ser consultadas, primero, y tienen derecho a expresar su parecer sobre la/s propuesta/s que vayan a formalizarse. Ahora bien, en la ejecución de este mandato estatutario el Presidente del PA puede desempeñar una tarea “arbitral”, pero sin apartarse nunca del referente esencial que supone la composición política de la Cámara. Esta es una idea advertida ya por el propio TC, para quien durante esa fase de la investidura parlamentaria en una Comunidad Autónoma la función propositiva del Presidente de la Asamblea debe ser puramente “instrumental” y en ningún caso “determinante” (Sentencia 16/1984, de 6 de Febrero, FJ octavo)<sup>6</sup>. Preci-

---

<sup>6</sup> El Recurso de Amparo fue presentado contra una resolución del Presidente del Parlamento navarro mediante la que se proponía al Jefe del Estado la designación como Presidente del Consejo de Gobierno de la CA. Aparte de considerar adecuado en el fallo la vía utilizada —hay que recordar que, junto al amparo solicitado, se trata del primer caso ante la jurisprudencia constitucional de impugnación por el Gobierno central de una resolución adoptada por un órgano de Comunidad Autónoma (Título V, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)— el TC estimó que el acto de nombramiento del Presidente de la Diputación Foral tenía trascendencia constitucional y, por consiguiente, era susceptible de revisión ante la jurisdicción de esa misma naturaleza.

samente además por las similitudes que existen entre los sistemas de investidura de ambas Comunidades Autónomas (Andalucía y Navarra), resulta conveniente sin duda traer a colación aquí las conclusiones a las que llegó sobre esta materia nuestra jurisprudencia constitucional.

En realidad, la impugnación iba dirigida contra el procedimiento que había seguido el Presidente del Parlamento autonómico navarro, al presentar una única propuesta de nombramiento como Presidente del Gobierno de aquella Comunidad, tras la celebración de las elecciones regionales de 1983. La fragmentación política de la Cámara impedía la constitución de un gobierno monocolor con mayoría absoluta. La candidatura propuesta (apoyada por el Partido Popular —PP— y la Unión del Pueblo Navarro —UPN—) recibiría en cuatro ocasiones el rechazo por parte del resto de las formaciones, con superior número de votos (Partido Socialista —PSOE— y Partido nacionalista Vasco —PNV—). Al término de los dos meses preceptivos, el Presidente elevó al Rey la propuesta de nombramiento del único candidato que había propuesto al Parlamento, acto que fue recurrido ante el TC y considerado nulo en la Sentencia 17/1984 por vulnerar el artículo 29-3º de la LORAFNA (LO 13/1982).

Con independencia de las circunstancias políticas que rodean el proceso de selección del candidato a la presidencia seguido en la Comunidad navarra, lo que nos parece más relevante de la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional (TC) es la conclusión a la que se llega en aquella Sentencia sobre la permanente sujeción del Presidente de la Cámara autonómica a esa —como señala expresamente el Alto Tribunal— “referencia continua a la voluntad popular”.

Para el TC, el Parlamento autonómico debe tener siempre la oportunidad de pronunciarse sobre cualquier otra alternativa a la propuesta formalmente en primer lugar por su Presidente, es decir, la “Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar efectivamente la elección del candidato a la Presidencia”. Según la doctrina sentada en aquel

fallo, es este órgano el que tiene un papel determinante dentro del proceso de elección, tanto en el ordinario como el extraordinario, sin que pueda ser compatible con ese carácter decisivo de la voluntad parlamentaria (o de la composición política de ella en el procedimiento de designación automática), una interpretación de la función atribuida al Presidente de la Asamblea más allá del valor puramente “instrumental” que tiene en ese procedimiento de designación. Su competencia, así, queda reducida a la mera canalización hacia el Parlamento, y sin excepciones discriminatorias que valgan, de las candidaturas propuestas por los grupos políticos.

De acuerdo pues con esta interpretación de la jurisprudencia constitucional, defendida en aquella resolución del TC y aplicable sin duda a la CA de Andalucía, antes de poner en práctica la solución extraordinaria de una investidura “ex lege”, el Parlamento autonómico tiene que haber tenido oportunidad de pronunciarse por cualquiera de los candidatos “propuestos” a su vez por alguno de los grupos políticos, con independencia de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara<sup>7</sup>. De acuerdo con esta doctrina, el termino “candidato” no haría referencia a la “candidatura presidencial”, esto es, a la presentada como tal al Parlamento autonómico, sino al “candidato-líder” de una formación política, presentado al Presidente de la Asamblea Legislativa como una más de las alternativas para formar Gobierno en la CA. De este modo

---

<sup>7</sup> Las palabras del TC probablemente explican mejor que las nuestras lo que queremos decir:

“Hay que concluir que en el procedimiento extraordinario (...) 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 de ésta, y ello independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse a su intervención, como dijimos, un papel determinante, sino meramente instrumental” (FJ 9).



también, se traslada al propio órgano representativo, y a las formaciones políticas que lo componen, la decisión definitiva sobre la elección, al tiempo que se elimina así cualquier intento de condicionar la autonomía total en el ejercicio de su poder de investidura, en razón a una errónea lectura antiestatutaria del alcance que tiene esa función arbitral del Presidente de la Asamblea<sup>8</sup>. Este no puede dejar de proponer a quien la Cámara, aunque sea en último extremo, esté dispuesto a apoyar. Entonces, y todavía en la misma línea de interpretación jurisprudencial, el término "candidato" no debe identificarse exclusivamente con aquél que ha sido presentado ante el Parlamento a través de una propuesta oficial de su Presidente, sino cualquiera de los que con esta condición se hayan presentado por los distintos grupos políticos. Se evita así la posibilidad de que, al finalizar el plazo de dos meses, la Cámara autonómica no haya tenido ocasión de votar cualquier candidatura representativa de otras fuerzas políticas con representación parlamentaria, simplemente por no haber sido propuesta formalmente como tal por el Presidente de la Cámara autonómica.

En virtud de ese mandato implícito dentro de su facultad propositiva, el Presidente del PA tiene en todo caso la obligación de presentar a más de un candidato al Parlamento autonómico,

---

<sup>8</sup> En conclusión, 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. Recordemos, pues, que en una Monarquía Parlamentaria su papel aquí únicamente tendría cierto relieve político cuando actúa como "arbitro", esto es, en el caso de que la fragmentación política en el seno del 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 mayoría.



antes de que sea necesario poner en marcha el “procedimiento extraordinario” de investidura, hasta agotar todas las posibilidades de elección. Mediante aquella segunda opción se produce una designación automática, esto es, el nombramiento como Presidente del Consejo de Gobierno del candidato apoyado por el partido con mayor número de escaños, una vez ha transcurrido el plazo previsto para el procedimiento “ordinario” (dos meses) sin que el Parlamento haya alcanzado ese consenso mínimo que implica la exigencia de, al menos, una mayoría simple para alguna de las candidaturas propuestas.

Hay un aspecto formal de este mecanismo extraordinario de investidura automática sobre el que sería necesario hacer alguna puntualización antes de analizar la proyección que tiene sobre una dimensión político-institucional. Nos referimos a la aparente imposibilidad de que se pueda otorgar el “mandato”<sup>9</sup> de formar Gobierno a una coalición (parlamentaria) que cuente con una mayoría superior en número de escaños a la representación en la Cámara del partido más votado en la Comunidad. Si se hace una exégesis literal del EA, el nombramiento como

---

<sup>9</sup> Otra matización que conviene hacer aquí es que, si bien puede resultar una interpretación algo forzada, parece que el EA de Andalucía no da opción alguna, sino que por el contrario “impone” al partido con mayor representación en el Parlamento autonómico la responsabilidad de formar Gobierno. La asunción de la presidencia no sería entonces —desde esta perspectiva— la expresión de un “derecho institucional”. Más bien se trata de un “deber” respecto del cual no cabría alegar justificaciones de la posible inoportunidad política o electoral para excusar su cumplimiento. A través de un ejercicio de imaginación cabría suponer que la improbabilidad de una hipótesis como ésta no impide totalmente su eventual presentación, especialmente en situaciones de notable confusión política, donde la asunción del Gobierno en minoría puede que llegue a tener un claro coste político. En todo caso, creemos que los términos del Estatuto son diáfanos en este sentido y que, por lo tanto, la única alternativa viable desde un punto de vista jurídico sería la de aceptar la investidura para proceder después a la disolución inmediata del Parlamento y la convocatoria de unas nuevas elecciones autonómicas que podrían clarificar el mapa político regional.

Presidente de la Junta de Andalucía tiene que recaer de forma automática y necesariamente sobre el líder de una concreta formación política (partido político). Esta solución se ajusta sin duda a los términos que formalmente relata el artículo 37-3º, el cual se refiere, en efecto, al “*partido* que tenga mayor número de escaños”, pero también es cierto que la misma puede representar un obstáculo para garantizar la gobernabilidad de la CA, ya que impide formar gobierno a una hipotética “coalición parlamentaria de gobierno”, que sea superior en número de diputados al partido más votado y que, por lo tanto, con un mayor índice de probabilidad también esté capacitada para dirigir la acción política del Gobierno andaluz. Esta otra alternativa requeriría, desde un punto de vista jurídico, una interpretación flexible el concepto de “partido”, de forma que se consideren englobados en aquella solución extraordinaria de la investidura los posibles pactos de coalición que durante ese proceso se produzcan en el seno de la Asamblea<sup>10</sup>. Sin embargo, juegan en contra de esta solución tanto la rigidez de la solución estatutaria, como la acepción jurisprudencial del papel meramente “instrumental” que tiene —y para nosotros también, debe tener normalmente— el Presidente del Parlamento en la propuesta de candidato a la presidencia de la Junta. Si bien es cierto que el supuesto nunca se ha presentado en nuestra CA, pensamos que no se trata de un “caso de laboratorio”, cuya presentación sea imposible en la realidad política de la Comunidad, mucho más si se tiene en cuenta una tendencia generalizada en buena parte de las CCAA hacia una mayor fragmentación del sistema de partidos regional. No obstante, esa “referencia a la voluntad popular” como criterio determinante —según el TC— en la propuesta de investidura parlamentaria,

---

<sup>10</sup> Así lo ha hecho con acierto la Ley del Parlamento navarro (Ley Foral 9/1991), que modifica la Ley de Gobierno y la Administración de 1983, de la CA de Navarra, al incluir dentro del concepto estatutario de “partido” a las “federaciones de partidos”, las “agrupaciones”, y las “coaliciones electorales”.

debería servir para considerar dentro de unos márgenes legítimos, estatutarios y constitucionales, la facultad del Presidente del Parlamento para proponer a la Asamblea, no al candidato del partido más votado, sino al propuesto por aquella “coalición parlamentaria” que suponga una mejor garantía de estabilidad gubernamental para la legislatura.

Por otro lado, queda por dilucidar —aunque sea sólo por agotar todas las posibles opciones de la praxis política— la cuestión de un eventual empate en número de escaños entre las formaciones políticas “más representativas” dentro de la Comunidad. Se trata de una hipótesis en absoluto imaginaria a la vista de la actual —o previsible a corto plazo— evolución del sistema de partidos en Andalucía. No obstante la solución sería relativamente fácil, ya que necesitaría tan sólo una reforma de la LG actualmente vigente, mediante la cual se complementara la referencia estatutaria sobre los “escaños”, con un regla subsidiaria donde se estableciera que, en casos de igual representación parlamentaria, el empate entre los dos partidos más votados se va a dirimir tomando como base el número de sufragios obtenido por cada uno de ellos en los comicios autonómicos<sup>11</sup>.

Se ha apuntado doctrinalmente con frecuencia que la CA andaluza representa en este tema —junto a las Comunidades de Castilla-La Mancha y Navarra— una de las pocas excepciones a los principios del “mimetismo” y la “homogeneidad” institucionales, criterios generales que explican buena parte de la estructura organizativa autonómica<sup>12</sup>. No sólo se rompe aquí

---

<sup>11</sup> Así lo ha entendido también la Ley Foral 9/1991 de Navarra, al establecer que, en caso de empate entre los dos partidos más votados, será designado automáticamente como Presidente de la Comunidad el candidato del “partido con mayor número de votos”.

<sup>12</sup> Estos dos características han sido reiteradamente señaladas por numerosos autores. Entre otros, J. A. Santamaría Pastor, en “Fundamentos de Derecho Administrativo”. Madrid. 1988. Pág. 1084 y ss; J. Rodríguez Zapata, en Comentario al artículo 152, en “Comentarios a las leyes

con esa tendencia a proyectar el diseño institucional constitucionalizado para la esfera política estatal sobre la esfera jurídico-estatutaria; también, y al mismo tiempo, el Estatuto andaluz va a marcar una diferencia cualitativa con respecto tanto a las CCAA homólogas del artículo 151, como al resto de entidades territoriales creadas mediante el procedimiento del artículo 143. El dato cobra aún mayor relieve si cabe, puesto que la técnica de la investidura automática implicaba una más que probable vulneración del diseño institucional del artículo 152 de la CE, al cual no tenían por qué ajustarse Comunidades de vía lenta —como Castilla-La Mancha o Navarra— pero sí indudablemente la CA de Andalucía, por la razón antes apuntada.

No obstante, no fuese siempre el único planteamiento estatutario sobre el tema; esta es la conclusión que se extrae a la vista de uno de los proyectos iniciales del Proyecto de EA andaluz (Anteproyecto de Carmona de 1981, art. 37), donde se había previsto un procedimiento de investidura muy similar al dispuesto en el artículo 99 de la CE, así como en otros Estatutos ya aprobados en las Comunidades “históricas”. Así, el artículo 37-1º de dicho Anteproyecto finalizaba con una redacción plenamente coherente con el mandato constitucional que establecía la elección parlamentaria del Presidente de la CA: “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”.

---

políticas”, dirigidos por O. Alzaga. EDERSA. Madrid. 1988. Pág. 137; E. García de Enterría y T. R. Fernández, en “Curso de Derecho Administrativo”. Madrid. 1979. Vol. I. Pág. 311; B. Pendás García, en “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”. Cit. Pág. 85 y ss. E. Aja Fernández, en “El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas”. Madrid. 1985. Pág. 17.

Pero nuevamente sería la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados la responsable de reformar el Proyecto elaborado por la asamblea de parlamentarios andaluces, introduciendo en esta cuestión una novedad sustancial respecto de la solución constitucional y estatutaria precedente, y desmarcándose a la vez de lo que iba a suceder en la mayoría de los procesos estatuyentes pendientes aún de cerrarse. Lo que se comprueba con facilidad a juzgar por el escaso número de CCAA que han asumido finalmente la hasta entonces inédita fórmula de “investidura técnica” (o designación automática). La mayor parte de las CCAA instituidas al amparo del procedimiento del artículo 143 volverían por lo tanto a introducir el mecanismo de la “disolución automática”, en consonancia con la forma de gobierno parlamentaria formalizada en sus respectivas normas estatutarias, para hacer frente a un hipotético supuesto de “crisis fiduciaria” por falta de investidura del Gobierno autonómico.

En la tramitación que experimenta el proyecto de EA, el texto de aquella modificación inicial no sufrirá corrección alguna a lo largo del debate parlamentario posterior, quedando definitivamente fijado en los mismos términos que hoy se recogen en el artículo 37-1º del Estatuto<sup>13</sup>: “Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiera obtenido mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños”<sup>14</sup>. En las discusiones que tienen lugar sobre el Proyecto de Estatuto andaluz en la Comisión

---

<sup>13</sup> Con idéntico contenido ya había sido redactado el artículo 36-3º del Informe de la Ponencia de 23 de Junio de 1981. En A. Jiménez-Blanco, en “Monografías Parlamentarias. Estatuto de Autonomía de Andalucía”. Cit. Pág. 151.

<sup>14</sup> La síntesis de este debate se puede encontrar en M. Bonachela Mesas, “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, dentro de la monografía “EL Estatuto de Andalucía. II. EL Parlamento” (junto a A. Ruiz Robledo y G. Ruiz-Rico). Barcelona, 1990, pág. 181.

Constitucional del Congreso, con la participación de una delegación de parlamentarios andaluces, la voz discrepante con la enmienda introducida por el Informe de la Ponencia —responsable en realidad de incluir esta fórmula subsidiaria de la “designación automática”— corrió a cargo del representante del Grupo Parlamentario Andalucista (Sr. Aguilar Moreno), el cual dio a entender que de esta manera se estaban limitando las competencias del Parlamento de Andalucía. La réplica vino de la palabra del representante del Grupo Parlamentario socialista (Ojeda Escobar), para el que en ningún caso se estaba restringiendo con ello la soberanía parlamentaria, sino que en opinión de éste, “lo único que se ha pretendido introducir (...) ha sido una *racionalización* (el subrayado es nuestro) en algunos aspectos concretos”<sup>15</sup>. Sin embargo, nos llama la atención que ninguno de los grupos políticos que contribuyeron a la elaboración del EA planteara las objeciones que, desde un punto de vista jurídico-constitucional, representaba la incorporación de un sistema de investidura que entraba en contradicción frontal con el la “elección parlamentaria” que se había diseñado por el artículo 152 de la norma fundamental; al contrario, la discusión iba a derivar en todo caso hacia el problema de las relaciones y posiciones político-institucionales de Gobierno y Parlamento autonómicos.

Pero dejando al margen por el momento la problemática jurídica que genera su recepción estatutaria frente al diseño constitucional de las instituciones autonómicas (art. 152-1º), a la hora de evaluar la oportunidad y conveniencia políticas

---

<sup>15</sup> En este punto coincidimos en su totalidad con la opinión manifestada por Cámara Villar cuando critica la fórmula empleada por el EA andaluz, por considerar que “la perspectiva de la disolución forzaría a los grupos políticos a negociar y a buscar un acuerdo o a formalizar un pacto de coalición, lo que indudablemente sería una salida políticamente más beneficiosa y menos costosa desde todos los puntos de vista”. Vid. G. Cámara Villar, “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en “El Estatuto de Andalucía. III, El Gobierno y la Administración”, Barcelona, 1990, pág. 26.

tampoco están muy claras las ventajas que supone esta peculiaridad institucional. Con él se evita, en efecto, el “castigo” que supone una especie de autodisolución de la Cámara legislativa recién constituida, producida por su propia incapacidad para consensuar la formación de un Gobierno. Pero la posibilidad de eludir unos nuevos comicios autonómicos, o desde otro ángulo, la afirmación a toda costa del principio de estabilidad gubernamental, 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. La solución que ofrece el EA andaluz desde luego no facilita ni incentiva la negociación política entre las formaciones políticas con representación en el Parlamento de la CA, sino más bien al contrario; pues eliminada para éstas la amenazada de “sanción” que implica una “disolución técnica” al cabo de dos meses si no llegan a formar una “mayoría de gobierno”, tienen un mayor margen de maniobra, si bien no para facilitar el acuerdo parlamentario, cuanto para permitir la adopción de posturas con una mayor intransigencia política<sup>16</sup>.

Precisamente la experiencia en este sentido de la Comunidad andaluza ha puesto de relieve cómo la formación de un Gobierno en minoría<sup>17</sup>, sin una mayoría en el Parlamento —sea

---

<sup>16</sup> Nos estamos refiriendo a la IV Legislatura del Parlamento andaluz, en la que si bien no llegó a utilizarse el procedimiento de “investidura automática”, no fue por el hecho de que llegara a consolidarse una mayoría parlamentaria en torno al nuevo Ejecutivo socialista, si no por la estrategia de una de las formaciones parlamentarias (IU) de no agotar el plazo de dos meses previsto en el EA, utilizando para ello una peculiar forma de abstención (“no participar en la votación”); en cualquier caso, 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 estuviera respaldado en ningún momento por la confianza del Cámara.

<sup>17</sup> La composición política del Parlamento andaluz durante la cuarta legislatura anunciaba en cierto modo la estrategia de bloqueo institucional,



monopartidista o de coalición— que respalde su programa político, carece de fuerza para poner en práctica una dirección política a la CA<sup>18</sup>. Lo único que favorece —a nuestro juicio— la solución estatutaria de la investidura automática es la “bunquerización” del Ejecutivo. Probablemente el legislador estatuyente quería garantizar a los futuros Gobiernos autonómicos, con independencia de su mayor o menor apoyo parlamentario, una casi completa estabilidad —a excepción de la siempre improbable aprobación de una moción de censura— a lo largo de todo el tiempo de duración del mandato parlamentario<sup>19</sup>. Lo que con seguridad no imaginó, sin embargo, es que estaba subordinando así al principio de estabilidad del Ejecutivo la “governabilidad” efectiva de la Comunidad, desde el momento en que un Presidente que cuenta con el rechazo expreso y mayoritario de la Asamblea resulta impotente al final para desarrollar sin condicionamientos el indirizzo político de su programa de gobierno. Pues aunque en un sistema parlamentario tan “racionalizado” como el andaluz la oposición mayori-

---

después de doce años en los que los grupos de la oposición apenas habían tenido opciones para intervenir con un cierto grado de eficacia en las tareas propias de una Asamblea legislativa, dominada como estaba por una disciplinada mayoría absoluta socialista, que había supuesto en la práctica también un factor de parálisis en el sistema de partidos regional. Pero en esta legislatura la configuración política de la Cámara había variado notablemente por vez primera en la CAA, presentando la siguiente división por Grupos Parlamentarios y número de escaños respectivamente: SOCIALISTA (45), POPULAR (41), IUCA (20), ANDALUCISTA (3). Vid. “El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional”, A. Porrás (Coordinador). Sevilla. 1998.

<sup>18</sup> Vid. J. Pérez Royo y A. Porrás Nadales, en “El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)”. Madrid. 1987.

<sup>19</sup> Este planteamiento es puramente teórico y, en todo caso, tendría sentido exclusivamente antes de la modificación en 1994 de la Ley de Gobierno de la CA, ya que a partir de la introducción en esa fecha de la disolución discrecional por el Presidente de la Junta, la ruptura de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno siempre se puede solucionar, desde un punto de vista jurídico-institucional, mediante el ejercicio de esa potestad presidencial y la convocatoria de nuevos comicios autonómicos.



taria tiene escasas posibilidades de sacar adelante una moción de censura constructiva, eso no implica que el Consejo de Gobierno pueda dirigir la acción política con un cierto margen de autonomía funcional, proponiendo proyectos normativos ( y fundamentalmente el Proyecto de Presupuestos de la CA) que van a recibir la segura oposición parlamentaria, o bien adoptando iniciativas políticas que con seguridad pueden quedar bloqueadas a través de una férrea fiscalización de la Asamblea.

Como hemos apuntado ya, desde una dimensión jurídico-constitucional la implantación estatutaria de una “designación automática” del Presidente de la Junta supone la ruptura evidente con uno de los principios estructurales de la forma de gobierno parlamentaria, que la Constitución ha previsto para las CCAA que acceden al autogobierno por la vía rápida del artículo 151. Rompiendo con la lógica de la indeterminación, característica del Título VIII, la norma fundamental ha dispuesto aquí de forma muy clara la necesidad de que el Presidente del Consejo de Gobierno sea “elegido” por la Asamblea. En contra de esta previsión constitucional, y con el mismo índice de claridad, el EAA permite sin embargo que eventualmente sea designado como tal un candidato a ese título que no cuente con el suficiente respaldo parlamentario como para salir elegido ni siquiera por la mínima (mayoría simple). Se trata, en efecto, de una hipótesis que no tiene por qué presentarse siempre durante el proceso de investidura, pero que en el caso de que se produzca, obliga a aplicar un mecanismo de selección, no sólo no contemplado en la norma constitucional, sino además contrario al espíritu y sentido de ésta.

Desde este punto de vista tiene sentido que el texto constitucional utilice la expresión “elegido” —y no “designado”, por ejemplo— a la hora de referirse a la forma en que se determina la selección del candidato a Presidente de la CA, lo que significa a su vez un proceso donde el Gobierno autonómico debe contar con el apoyo de una mayoría dentro de la Asamblea, en el marco de una relación fiduciaria que ha de evidenciarse de forma explícita mediante el procedimiento de investidura. Sin embar-

go, ese carácter parlamentario de la forma de gobierno en las CCAA del 151 va a quedar virtualmente en suspenso por el sistema implantado en el Estatuto andaluz, en virtud de una fórmula que legitima el nombramiento automáticamente como Presidente de la Junta de Andalucía de un candidato que no ha podido reunir el necesario consenso dentro de la Cámara autonómica para suscribir con ella un contrato de investidura. La conclusión, estrictamente desde un punto de vista constitucional, no es otra que la evidente contradicción con el texto de la norma fundamental (art. 152-1º) de una solución como la contenida en el EAA, y ello pese a que, en términos formales, cabría sostener que sigue siendo el Parlamento el órgano en el que se residencia la designación —aunque no realmente la decisión efectiva— de la persona que va a ocupar la Presidencia de la Comunidad.

Por otra parte, sospechamos que la articulación estatutaria de la elección “automática” puede llegar a tener consecuencias más allá del estricto mecanismo de formación del Ejecutivo autonómico, para repercutir de manera inmediata en el plano de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política, contribuyendo en concreto a aumentar la dosis de “racionalización” en la puesta en práctica de la cuestión de confianza. Efectivamente, la regulación normativa de ésta pone ya en evidencia su más que escasa operatividad como instrumento parlamentario con el que se llegaría a forzar el cumplimiento de los compromisos políticos del Gobierno (basta una mayoría simple para poder superarla); pero es más, la conexión de esta moción de confianza en último extremo con el sistema de designación “extraordinaria” pensamos que aumenta su potencial ineficacia ante la hipótesis de una quiebra de la relación fiduciaria con el Ejecutivo. En realidad, lo único que queremos subrayar es la imposibilidad práctica para que el Parlamento pueda promover una renovación de la mayoría gubernamental, a través de una moción de confianza, siempre que el sistema de nombramiento se reconduzca finalmente al mecanismo de la investidura automática.

En primer término, el Estatuto impide la utilización por el Gobierno de la moción de confianza para “provocar” de forma indirecta la disolución anticipada de la Asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones. Así se desprende sin dificultad de la remisión que hace su artículo 39-3º al procedimiento previsto en el artículo 37, en el caso de que la Cámara legislativa vote mayoritariamente en contra de la cuestión de confianza<sup>20</sup>. Por este motivo, el Parlamento no puede impulsar una “solución electoral” al conflicto entablado con el Ejecutivo, rechazando la investidura posterior de cualquier candidato a Presidente.

Pero incluso más, el efecto que se obtendría normalmente al rechazar la cuestión de confianza pierde buena parte de su virtual efectividad. Una expresión indirecta de “racionalización” parlamentaria que se pone de manifiesto, no tanto en la eventualidad de que sea designado nuevamente como Presidente quien ya fue privado del respaldo parlamentario, sino esencialmente en el hecho de que esta nueva designación no se encuentra forzosamente supeditada a la renegociación del programa de gobierno (de la minoría gubernamental anterior) ni a la modificación de la composición o presidencia del Ejecutivo, presupuestos políticos éstos que se presentan como ineludibles para solicitar la confianza del Parlamento en el sistema de investidura constitucional y de la mayor parte de las CCAA. En cualquier caso, el mecanismo de la “designación automática” no hace sino invertir en el Parlamento la responsabilidad de la alternancia política, ya que ha quedado estatutariamente vedada la intervención del electorado. Ciertamente no se puede descartar la hipótesis de que la Asamblea sea capaz, tras la cuestión de confianza rechazada, de aglutinar en torno a otra candidatura “alternativa” una nueva mayoría parlamentaria. Sin embargo, el Parlamento va a tener que conciliar para ello posiciones políticas por lo general antagónicas, lo cual repre-

---

<sup>20</sup> Vid. A. Porras Nadales, en “El Régimen Parlamentario de Andalucía”, en *Revista Administración de Andalucía*, núm. 21, pág. 22.

senta una dificultad añadida frente al sistema general de investidura. En definitiva, creemos que la implantación de la “designación automática” convierte a este mecanismo de responsabilidad política en una especie de cuestión de confianza — que denominaríamos— “constructiva”, cuya eficacia radica no tanto en la reorientación de la política general de la Comunidad, cuanto en el bloqueo de la dirección política del Gobierno. Además, indirectamente el resultado de la misma no puede llegar a ser nunca la solución electoral del conflicto institucional Gobierno-Parlamento.

En resumen, y dejando a un lado las fundadas dudas sobre su acomodación constitucional, el mecanismo de investidura “automática” establecido en el Estatuto constituye ciertamente un componente “patológico” de la forma de gobierno parlamentaria de Andalucía<sup>21</sup>. Primero, 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). Pero al mismo tiempo, porque distorsiona potencialmente el funcionamiento del mismo sistema de gobierno, al polarizar la dirección política en torno a dos ejes enfrentados<sup>22</sup> 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. De este modo,

---

<sup>21</sup> Como advierte Pérez Royo, en los casos de designación automática, “el candidato propuesto no consigue ni siquiera la “abstención” o la “ausencia” de un número de parlamentarios que le permita obtener la mayoría “relativa”, sino que cuenta con la “reprobación expresa” de su programa de gobierno por la Cámara”. En “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 49, 1986. Pág. 16.

<sup>22</sup> El caso más reciente se ha dado en la Ciudad Autónoma de Melilla donde, tras la aprobación de una moción de censura presentada contra el Gobierno del PP, ha sido elegido Presidente el “tránsfuga” de ese partido (E. Palacios) que permitió con su voto desbancar al Ejecutivo anterior. Vid. *EL PAIS* (1 a 7 de Marzo).

aunque puede enclavarse en el contexto instrumental del “parlamentarismo racionalizado”, la designación técnica margina a la Asamblea del procedimiento efectivo de investidura, demostrándose así totalmente opuesta a la “racionalidad” en sí misma de la forma de gobierno parlamentaria, ya que en el fondo no viene sino a eliminar en todo caso el principio de “governabilidad” mediante la implantación de un principio de estabilidad gubernamental que se pretende sustentar en términos absolutos. Este claro exponente del proceso de rigidificación que experimenta el sistema parlamentario andaluz produce asimismo lo que creemos es una relativa “mutación” del sentido y finalidad que normalmente tienen algunos de los mecanismos en que se condensa la relación Gobierno-Parlamento. Desde el punto de vista de los instrumentos de control parlamentario, pues no se entiende bien cómo sin haber otorgado previamente su confianza a un determinado programa de gobierno, encuentra después justificación la fiscalización del mismo por parte de la Cámara, en especial cuando el fundamento del control no es otro que vigilar el cumplimiento de los compromisos que se suscriben en el “contrato de investidura” entre Gobierno y su mayoría parlamentaria, que en este caso resultaría inexistente. En cuanto a los sistemas de exigencia de responsabilidad política, carece también de sentido activar —tal y como hemos intentado demostrar— una cuestión de confianza, si ésta no se ha otorgado por el Parlamento, o si —en caso de perderse la votación— el resultado siempre puede reconducirse al mecanismo de investidura automática, lo que desde luego no facilita la “alternancia política”, al quedar en manos de la misma formación política el “nuevo” Gobierno.

Quizás por esta razón, las propuestas que algún momento de la IV legislatura se hicieron para obligar al Presidente de la Junta a la presentación de una cuestión de confianza carecían de antemano de eficacia, al menos si lo que se intentaba era provocar un cambio de Gobierno. Ciertamente, la introducción de un mecanismo alternativo que sustituía la legitimación subjetiva para plantear dicha moción, de manera que la iniciativa no corriera ya a cargo del Presidente sino de la propia

Cámara, significaba en realidad un forma encubierta de establecer en el sistema político andaluz una especie de “moción de censura encubierta”, de carácter “no constructivo” además. Sobre la base de forzar al Ejecutivo a revalidar la confianza parlamentaria se estaba produciendo una operación a través de la cual se pretendía certificar precisamente la ruptura de esa relación fiduciaria. Pero la aprobación en ese sentido de una resolución por la mayoría de la Asamblea implicaba ya la expresión de un “censura anunciada”, en la medida en que esa misma mayoría sería suficiente para retirarle al Gobierno autonómico la confianza y provocar en consecuencia su cese. De este modo se eludían los inconvenientes que presenta una moción de censura constructiva, al tiempo que se articularía — esta sería la única virtualidad, a nuestro parecer — un mecanismo con el que la Cámara encontraba una salida a una ruptura “sobrevvenida” de aquella relación fiduciaria con un Gobierno en minoría, opuesto a plantearla o bien a hacer uso de su potestad de disolución anticipada. Sin embargo, los potenciales beneficios de una cuestión de confianza “a iniciativa parlamentaria” quedan en entredicho con un sistema de designación automática, ya que al final el proceso siempre puede reconducirse al nombramiento del anterior Presidente, o bien al “enclaustramiento” en sus mismas posiciones de la minoría gubernamental, amparada en todo caso por un mecanismo estatutario que le permite consolidar la separación política con el Parlamento de la CA. De ahí que sea posible deducir de la propuesta que en algún momento se hace de reforma del voto de confianza como el intento más bien de introducir en el modelo institucional andaluz un nuevo instrumento de control, y no de responsabilidad política, cuya eficacia se reducía a provocar el desgaste electoral futuro del partido gubernamental.

La articulación, pues, a partir de esa oposición mayoritaria, de una mayoría gubernamental “alternativa” sólo es posible a partir de la aprobación de una moción de censura; pero la configuración estatutaria de ésta pone serios obstáculos para cesar a un Ejecutivo ya constituido (moción de censura constructiva). De este modo, sólo cabe esperar entonces que alguna

manifestación de “transfugismo” rompa el desequilibrio del sistema parlamentario de partidos y provoque así una renovación política de la institución gubernamental. Pero en este caso ya no estaríamos analizando un componente estructural de la forma de gobierno autonómica, sino más bien un caso de fenomenología irregular que en la práctica acompaña siempre al modelo político parlamentario, afectando a elementos básicos de su funcionamiento, y en especial a los niveles de conservación del principio de estabilidad gubernamental.





## 2

# LA POTESTAD PRESIDENCIAL PARA LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA:

¿todavía una cuestión polémica desde el punto de vista estatutario?

---

### 2.1. EL DIFÍCIL CAMINO PARLAMENTARIO

#### *A) Primera etapa: “la autodisolución discrecional” del Parlamento y su posterior desaparición durante el proceso estatuyente*

El Anteproyecto de Estatuto de 1981 había previsto una doble modalidad de disolución anticipada de la Cámara legislativa autonómica. La primera de ellas contaba ya con un patrón de referencia en los Estatutos de las Comunidades “históricas”, en los cuales se había contemplado —al igual que había hecho la CE para el proceso de formación del Gobierno de la nación— la disolución “automática”, como sanción a la incapacidad del Parlamento autonómico para elegir en el plazo de dos meses a un Presidente del Consejo de Gobierno<sup>1</sup>. En cuanto a la segunda alternativa, la disolución “discrecional”, la propuesta de aquel Anteproyecto (art. 39, bis) contenía algunas particularidades que —como se podrá observar fácilmente— acentuaban el carácter parlamentario que el legislador estatuyente quiso imprimir inicialmente a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza.

---

<sup>1</sup> Este primer tipo de “disolución automática” se había diseñado asimismo con anterioridad en el primer Anteproyecto de Estatuto de Autonomía andaluz de 1980 (art. 37).

En efecto, en este borrador de Estatuto el Presidente de la Junta, si bien es cierto que no disponía de una verdadera potestad para decidir unilateralmente la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones autonómicas, sí podía ejercitar en cambio una especie de “facultad propositiva”, a través de la cual se solicitaba de la Asamblea un pronunciamiento positivo para su propia “autodisolución” anticipada. Una vez más, la originalidad de aquella fórmula apartaba al proyecto estatutario andaluz de ese principio mimético con el que se abordaba la organización institucional de las CCAA, atendiendo a la regulación constitucional que se había hecho de los órganos homólogos estatales.

En este caso, sin embargo, el artículo 39-bis del Anteproyecto de EA de 1981 va a plantear una modalidad de disolución que reforzaba el papel del Parlamento autonómico como árbitro de aquellas hipotéticas situaciones de conflicto institucional, entre Legislativo y Ejecutivo regionales, que conducen normalmente a la disolución de la Asamblea representativa y la convocatoria anticipada de unos comicios electorales. Esta es una conclusión obvia que se desprende sin dificultad de los términos con que fue redactado el precepto:

“El Presidente de la Junta, previa deliberación del Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Parlamento, que será acordada por mayoría absoluta del mismo. El acuerdo de disolución fijará la fecha de las nuevas elecciones. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura, y no procederá nueva propuesta de disolución antes de que transcurra un año de la anterior, salvo en el supuesto previsto en el artículo 37 de este Estatuto”.

De acuerdo con esta primera versión estatutaria de la facultad disolutoria del Presidente del Consejo de Gobierno — inédita hasta entonces en los sistemas de gobierno autonómicos de las Comunidades “históricas” ya instituidas— la decisión última y definitiva sobre la expiración prematura del mandato parlamentario correspondía en realidad a la propia Asamblea, si bien era necesario para adoptar esa resolución una mayoría cualificada (mayoría absoluta), lo que requería por tanto un

elevado consenso parlamentario. Podría argumentarse que lo verdaderamente previsto en ese proyecto estatutario era una especialidad de “autodisolución encubierta”, mediante instancia o propuesta previa del Ejecutivo andaluz. El Presidente de la Junta ostentaba tan sólo una prerrogativa de carácter procedimental, limitada a la posibilidad de impulsar la disolución del Parlamento autonómico; pero de acuerdo con ese esquema funcional, resultaba obvio también que la voluntad del órgano de representación política regional sería determinante en último extremo de la convocatoria anticipada del electorado de la Comunidad. Por otro lado, la exigencia de una mayoría cualificada intentaba evitar que aquella decisión quedara en exclusiva en manos de una mayoría gubernamental, al menos mientras no existiera una fuerza hegemónica en el sistema de partidos andaluz, y con ello además el riesgo — bastante probable por lo que se deduce de la experiencia actual de esta institución<sup>2</sup>— de una instrumentalización política por ésta de la “autodisolución” del Parlamento. En definitiva, se estaba intentando implantar de este modo una válvula de seguridad que reforzara la posición del Parlamento sobre el Gobierno (y su mayoría “minoritaria”) respecto del momento oportuno para proceder a la disolución anticipada de aquél<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nos parecen oportunas aquí las palabras de M. Revenga cuando afirma que “la disolución ha dejado de ser instrumento de combate del Ejecutivo contra el legislativo, para convertirse en una técnica utilizable por la fuerza o fuerzas políticas de la mayoría, al solo objeto de propiciar su perpetuación como tal mayoría tras la celebración de las elecciones subsiguientes”. En “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, cit., pág. 89.

<sup>3</sup> El requisito de una mayoría “cualificada” para disolver el Parlamento andaluz sería todavía más difícil de cumplir, si no resultaba imposible en la práctica, en el Anteproyecto de Estatuto de 1980, donde se exigía una votación favorable en este sentido de las tres cuartas partes de los miembros de la Cámara legislativa autonómica.

De esa manera, la creación estatutaria de un mecanismo como éste, en el que se combinaban los elementos característicos de una facultad gubernamental —la disolución discrecional por el Presidente del Gobierno— con una figura desconocida hasta entonces en el modelo de parlamentarismo autonómico español —la “autodisolución” de la Asamblea Legislativa— no puede ser interpretada como la pretensión del poder estatuyente por introducir un elemento equilibrador en la relación entre las dos esferas político-institucionales de la Comunidad (Ejecutivo y Legislativo). Al contrario, creemos que representaba más bien el intento por subrayar la idea que estaba implícita en todo aquel proyecto estatutario de ubicar la centralidad política de la futura Comunidad Autónoma en el Parlamento andaluz.

La corrección de esta vocación tendencialmente “asamblearia” o “directorial” —lógica hasta cierto punto durante el período inicial de la democracia española— tiene lugar en los siguientes trámites del proceso de elaboración del EA. Pero para entender mejor la evolución posterior del proyecto de EA no debe olvidarse que el otorgamiento al Presidente del Ejecutivo autonómico de una facultad meramente “propositiva”, y nunca decisional en un plano efectivo, para iniciar el proceso de disolución anticipada, no significaba en ningún caso una forma de perfeccionar el diseño institucional de un modelo de parlamentarismo racionalizado y equilibrado, en el que la disolución discrecional por el Ejecutivo actúa siempre de contrapeso frente al poder de cese de que dispone el Parlamento mediante la aprobación de una moción de censura. La verdadera naturaleza de aquella institución prevista en el Anteproyecto de Estatuto, en cuanto potestad de la Cámara autonómica para decidir sobre su propia “autodisolución”, significaba una clara apuesta del poder estatuyente andaluz en favor de una forma de gobierno parlamentaria “pura” (con predominio de la Asamblea).

De ahí que tenga que hacerse una lectura muy específica de su supresión durante los debates parlamentarios que tienen lugar en el Congreso de los Diputados. Porque, en el caso

andaluz, la eliminación en el proyecto de Estatuto de la disolución anticipada (al igual que sucede con los Proyectos estatutarios de otras CCAA, a raíz de los Pactos Autonómicos de 1981) no sólo se explica en clave de “estabilidad política”, esto es, como medida con la que eludir los inconvenientes que para las principales fuerzas políticas (UCD y PSOE) suponía dejar abierta la puerta de convocatorias electorales permanentemente. Para el sistema de gobierno de Andalucía su desaparición tenía un significado complementario, cuando no distinto, ya que en realidad no se trataba de suprimir una potestad presidencial, operación que cabría interpretar en todo caso como un medio a través del cual se reforzaba indirectamente la posición político-institucional del órgano de representación política de Andalucía; al contrario, si tenemos en cuenta el diseño original de la disolución anticipada, como competencia decisional parlamentaria, su posterior desaparición en los debates estatuyentes venía a acentuar el nivel de racionalización parlamentaria, al privar a la Asamblea de una facultad “arbitral”, cuya relevancia política no es fácil desconocer, y que otorgaba de hecho al Parlamento un superior protagonismo a la hora de resolver las hipotéticas situaciones de bloqueo institucional entre éste y el Ejecutivo autonómico.

En cualquier caso, ese proceso de “racionalización” que experimenta el modelo parlamentario andaluz en el proceso estatuyente va a conducir a la postergación —cuando no al veto encubierto— de cualquier indicio de disolución anticipada, considerada en su doble acepción potencial de facultad presidencial o de competencia parlamentaria. La temprana supresión de este instituto dentro del Proyecto de Estatuto enviado a la Comisión Constitucional del Congreso, va a producir a su vez una lógica modificación del artículo 26-2º de aquél, precepto cuyo contenido inicial permitía deducir la posibilidad de un mandato de los Diputados autonómicos inferior al término normal de la legislatura; una conclusión por otra parte que se extrae de los términos con que fue redactado: “El Parlamento es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina

cuatro años después de su elección *o el día de la disolución del Parlamento*<sup>4</sup>.

Este dato autoriza a suscribir en principio una interpretación favorable a la posición implícita del futuro Estatuto, contraria al posible reconocimiento en el cuadro funcional del Presidente de la Junta —vía desarrollo legislativo posterior— de una potestad de disolución discrecional de la Asamblea. Sin embargo, esta interpretación apriorística choca también con el argumento que insiste en la falta de una prohibición expresa al respecto, al igual que con la visión comparada que se proyecta desde la experiencia en otros sistemas de gobierno autonómicos con similar nivel de autogobierno (Cataluña, País Vasco, Galicia), donde finalmente ha sido aceptada e incorporada en sus respectivas Leyes de Gobierno como una institución imprescindible del parlamentarismo autonómico. Estas referencias de modelos que han ejercido sin duda una considerable influencia sobre la forma de gobierno diseñada en la norma fundacional de la Comunidad dejan abiertos los márgenes de flexibilidad —aunque tampoco es que se cierren con ello los de incertidumbre— sobre la adecuación al Estatuto de Andalucía de una regulación normativa de dicha facultad presidencial. De lo que no cabe duda, sin embargo, es de que ésta resulta perfectamente coherente, desde una óptica estrictamente conceptual, con el submodelo político constitucionalizado para las entidades político-territoriales, y aplicable por tanto en sus rasgos esenciales a las CCAA que como la andaluza, accedieron al autogobierno

---

<sup>4</sup> Hay una diferencia destacable en este punto entre el Proyecto enviado al Congreso y el que sale de la Ponencia de la Comisión Constitucional. Nos referimos al supuesto de “disolución automática” —tras dos meses de intentar infructuosamente la investidura del Presidente del Consejo de Gobierno— prevista aún en el primero de los textos mencionados, a pesar de que ya se establecía que la duración del mandato de los parlamentarios nunca sería inferior a cuatro años. Obviamente se trataba de una contradicción que será resuelta con posterioridad por el Proyecto aprobado en el informe de la Ponencia, cuando la alternativa de la disolución se sustituye por la de la designación del candidato del partido con mayor número de escaños.

por la vía del artículo 151 de la norma fundamental. Pero es más, esa falta de regulación estatutaria podría calificarse en todo caso como un “error de diseño” en la organización institucional del sistema de gobierno autonómico.

A la vista de la perfecta compatibilidad con los criterios estructurales de la forma de gobierno parlamentaria, y ante la escasa claridad que arroja en este punto el proceso estatuyente como punto de referencia para encontrar una solución al problema de su acomodación jurídica, la posible implantación de la disolución discrecional acaba por convertirse en una cuestión puramente “técnica”. Nos referimos al hecho de que, una vez superados los inconvenientes de carácter doctrinal, la decisión política de su implantación en el sistema parlamentario andaluz se reduce a determinar cuál es la esfera normativa más idónea, en términos formales, para incluir esa potestad presidencial al entramado institucional de la CA de Andalucía: la estatutaria (reforma del Estatuto), la legislativa (Ley de Gobierno) o la reglamentaria (Reglamento del Parlamento andaluz). En cualquier caso, y sin que pretendamos resolver ahora una cuestión que en otro lugar será objeto de más profundo análisis, lo cierto es que hay un dato que induce a pensar cual de las anteriores soluciones sería la más correcta.

En efecto, nuevamente el debate parlamentario que tiene lugar en el Congreso de los Diputados durante el proceso de elaboración del Estatuto va ser un instrumento hermenéutico útil no sólo para observar en él la evolución que experimenta el esquema institucional de las relaciones Parlamento-Consejo de Gobierno autonómicos, sino también para poner en tela de juicio las soluciones más favorables a la estatutatoriedad de la disolución presidencial, sea en relación con la tesis que defiende su reconocimiento implícito a partir del silencio en el EA, como de aquella otra para la que que no cabe oponer serios obstáculos a su incorporación en el sistema de gobierno andaluz por ese mismo motivo. Contra estos razonamientos no se entiende muy bien el sentido de la propuesta elaborada por la Ponencia de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea regional, en el marco de un informe donde aparecen regulados con



detalle otros instrumentos clásicos de la relación entre ambas instituciones (cuestión de confianza, moción de censura, artículo 37 bis, nuevo) y, en cambio, no se haga referencia alguna a la disolución discrecional. Esta contradicción puede que no sea decisiva para negar la regularidad estatutaria de una ley del Parlamento andaluz que reconozca con posterioridad la disolución anticipada, pero sí al menos puede ser indicativa de la conveniencia de una mediación del legislador estatuyente con preferencia a la del legislador autonómico ordinario.

***B) Segunda etapa: el debate en el Parlamento de Andalucía sobre la incorporación de la facultad de disolución discrecional en el ordenamiento autonómico andaluz***

Durante el largo itinerario que recorre la facultad disolutiva presidencial hasta su incorporación al esquema institucional autonómico, el primer intento parlamentario serio en este sentido tiene lugar a raíz de unas proposiciones de ley presentadas por la Agrupación Parlamentaria Andalucista, relativas respectivamente a la modificación de la Ley de Gobierno y la Administración (LGA 6/83, de 21 de Julio) y de la Ley Electoral de Andalucía (Ley 1/86, de 2 de Enero). Esta doble iniciativa legislativa coincide con otra apoyada por el resto de los grupos políticos de la Cámara, encaminada a la reforma del artículo 14 de la LGA, al objeto de otorgar al Presidente del Gobierno andaluz una potestad orientada no tanto a la disolución anticipada del Parlamento, sino tan solo a la necesidad de evitar que la celebración de los comicios regionales coincidiera con los meses de verano<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Los debates parlamentarios sobre estas iniciativas se encuentran en Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, de 13 de Enero de 1990. Pág. 6109 y ss.



Durante el debate de las dos primeras proposiciones de ley andalucistas la posición de los partidos se divide en torno a diferentes alternativas. En primer lugar, los proponentes consideran plenamente justificada la atribución de esa potestad al Presidente sin que para ello fuese preciso, además, reformar previamente el EA. Entre los argumentos que se adujeron por esta formación política se hizo alusión a la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad para organizar sus "instituciones de autogobierno" (art. 13, EA), en cuyo ámbito material se podía englobar perfectamente aquella facultad presidencial. En segundo lugar, se señala también la sintonía que de este modo la Comunidad Autónoma andaluza alcanzaría con las otras Comunidades del artículo 151, donde se había previsto ya en sus respectivas leyes de Gobierno, sin que hubiese presentado en este sentido problemas de constitucionalidad. Por otra parte, habría un motivo de coherencia con el modelo de gobierno implantado, al ser consustancial —y hasta cierto punto característica insalvable— de un régimen parlamentario la concesión al Presidente del Ejecutivo de una potestad con la que se equilibra y compensa la que puede ejercer el órgano representativo para censurar y forzar el cese del Gobierno. En definitiva, la principal argumentación que sostienen aquellas iniciativas legislativas no es otra que la ausencia de una prohibición expresa en el Estatuto para el reconocimiento de esa facultad, lo que —a juicio de los proponentes— era una manifestación implícita de un margen de autonomía en el legislador autonómico para establecerla dentro de las instituciones donde se condensa la relación Gobierno-Parlamento autonómicos en la esfera comunitaria.

La tesis defendida por el Grupo de IU insiste, por el contrario, en la imperiosa necesidad de modificar el EA antes de proceder a aprobar una potestad gubernamental como ésta. Pero la idea de fondo que subyace en sus alegaciones radica más bien en su oposición a un mecanismo que viene a reforzar el poder ejecutivo, mientras que la tendencia que se observa en el derecho comparado era precisamente la opuesta, esto es, la ubicación del Parlamento en el eje central de la actividad

política. La síntesis articulada de esta posición política se concretaría en una vuelta a la propuesta contenida en el primitivo Anteproyecto de EA andaluz, cuyos elementos esenciales se han descrito con anterioridad: la disolución anticipada decidida conjuntamente por el Gobierno y el Parlamento autonómicos.

Del discurso propugnado durante el debate parlamentario por el Grupo Socialista merece la pena prestar atención a dos razones en las cuales se apoya la mayoría parlamentaria del Gobierno para oponerse en aquel momento a la iniciativa del Grupo andalucista. La primera de ellas se refiere a la “obsesión mimética” que se critica de los andalucistas, al intentar implantar en la CA de Andalucía una institución análoga a la que ya había sido objeto de regulación normativa en las Nacionalidades históricas, cuando la cuestión, además, estaba —en su opinión— “cerrada” desde el punto de vista estatutario. En vista de lo que ocurriría algunos años más tarde (reforma de la LG en 1994), con esa “flagrante” contradicción que supone con respecto a esta posición adoptada inicialmente, el apoyo brindado por esa misma formación política a la reforma de la LGA en 1994, queda patente que ese carácter “cerrado” que tenía para el grupo Parlamentario socialista el tema no significaba, de ningún modo y al parecer, el veto inamovible desde el punto de vista jurídico; tan sólo se traba de una simple laguna normativa del Estatuto pactada en aras del consenso entre los partidos firmantes de los Pactos Autonómicos de 1981. Más aún, el carácter “oportunista” de su oposición a la iniciativa parlamentaria quedaba en evidencia cuando se intentaba justificar mediante el superficial argumento de que así no se intentaba sino mantener aquello que podría denominarse “plus democrático” del Parlamento en el sistema político andaluz, es decir, la inexistencia de una contrapartida gubernamental a la potestad parlamentaria para cesar al Ejecutivo a través de la moción de censura.

***C) Tercera etapa: la aprobación de la Ley 1/1990, de 30 de Enero, sobre “anticipación” del proceso electoral andaluz***

El rechazo a la proposición de ley andalucista se explicaría fundamentalmente por el pacto alcanzado entre los restantes grupos parlamentarios para aprobar una reforma de la Ley de Gobierno y Administración, en concreto de su artículo 14-c), en virtud de la cual se otorgase al Presidente de la Junta la facultad para decidir el adelanto de las elecciones autonómicas con objeto de evitar así su celebración en los meses de verano. A pesar de que en torno a esta iniciativa se produce un elevado grado de consenso, no faltó por ello la oposición de quienes (Grupo Andalucista) veían en ella indicios de la posible vulneración de algunos preceptos del EA (artículos 28-3º y 26-2º), así como del artículo 42 de la Ley Electoral del Estado (LOREG). En realidad, las razones del rechazo a la proposición se podían condensar en el argumento de la inseguridad jurídica que generaba una fórmula “híbrida”, que no podía calificarse ciertamente de verdadera potestad gubernamental para la disolución anticipada de la Asamblea Legislativa.

Los partidarios de la proposición legislativa, sin embargo, no llegaron a homogeneizar los motivos por los que apoyaron una forma tan peculiar de extinción anticipada de la legislatura parlamentaria autonómica. Esta falta de sintonización política entre los Grupos firmantes de la iniciativa se pone en evidencia ya en los motivos que arguye IU-Convocatoria para apoyarla, y que parecen realmente no tener demasiada conexión con el sentido de la propuesta. La exposición que hace su portavoz se orienta más a criticar de “fuertemente presidencialista” la potestad presidencial de disolución, contemplada con carácter general en la proposición de ley andalucista, que en defender el voto favorable a un mecanismo con idéntica finalidad aunque limitado a un supuesto específico de índole temporal, como era el caso de la convocatoria de elecciones autonómicas durante el periodo estival. La contradicción se acentúa cuando se pone de

manifiesto la intención de este Grupo de votar favorablemente esta proposición, y mantener al mismo tiempo otras dos iniciativas particulares que tenían como objetivo la inhabilitación de los meses de julio y agosto para la celebración de elecciones<sup>6</sup>.

Las reservas en contra de la atribución al Presidente de la Junta de una potestad disolutoria sin restricciones se hacen patentes igualmente en la defensa que hace de su propia iniciativa el Grupo Popular<sup>7</sup>. Inspirándose en la necesidad de fortalecer la institución parlamentaria, y dentro del ámbito competencial de la Comunidad para regular sus instituciones de autogobierno, se defiende esta proposición de ley como la más correcta desde el punto de vista constitucional y estatutario, amén de ser la que mejor favorece la participación política y democrática.

Finalmente, el Portavoz de la mayoría socialista hace hincapié asimismo en la estatutoriedad de la fórmula propuesta, que excepciona sólo en un supuesto específico la posibilidad de disolver anticipadamente la Asamblea Legislativa. Pero lo más significativo de su argumentación en defensa de la proposición legislativa es el reconocimiento explícito —apoyándose en una doctrina desconocida para nosotros— de la inconstitucionalidad de la potestad de disolución presidencial, frente a la cual se propugna este otro modelo “coyuntural” de extinción del mandato de los parlamentarios, el cual —paradójicamente según sus proponentes— se respetaría en su integridad en aras, a su vez, de no violentar la voluntad popular de los electores.

---

<sup>6</sup> Para Medina Precioso, portavoz de la Coalición, esta actitud no era contradictoria; al contrario, se trataba de medidas complementarias que proporcionaban —a su juicio— una red de seguridad en el caso de que no pudiera aplicarse la primera de ellas, al haber anunciado anteriormente el Portavoz del Partido Comunista del Pueblo Andaluz (Sr. Fernández Marín) la intención de esta formación política de presentar un recurso contra la Ley.

<sup>7</sup> Para su Portavoz, García Montoya, era necesario “fortalecer el Parlamento” y, en este sentido, no resultaba conveniente “conceder al Presidente del Gobierno de Andalucía la capacidad de disolver el Parlamento”.

***D) La discusión de un proyecto de Ley que regula definitivamente una potestad “discrecional” del Presidente de la Junta: terminan por fin los argumentos y las posiciones oportunistas de la clase política andaluza***

Los debates parlamentarios para la aprobación de la reforma legislativa que conduce a la aprobación de la Ley 6/1994 abordan el tema en sus justos términos desde el punto de vista político y estatutario<sup>8</sup>. Ya no se trataba de proponer un mecanismo por el solo hecho de equiparar simbólicamente a la autonomía andaluza con la de las Nacionalidades Históricas. Tampoco se planteaba como un diseño demasiado original de “ingeniería jurídica” —discutible en cuanto a su legitimidad estatutaria— con el que solucionar una situación eventual que afectaba a la convocatoria de unas puntuales elecciones autonómicas. La cuestión toma cuerpo en la discusión parlamentaria con el significado real que tiene la atribución al Presidente del Ejecutivo de la facultad de disolver anticipadamente y de forma discrecional la Asamblea Legislativa andaluza. Sin embargo, todavía se aprecian contradicciones entre las distintas fuerzas políticas respecto de las posiciones que se habían adoptado durante la discusión de la Ley de 1990, que reconocía ya, aunque parcialmente, ese poder de disolución.

Para el Consejo de Gobierno, el proyecto de ley introduce en el sistema de relaciones Gobierno-Parlamento de Andalucía una figura asociada normalmente a los regímenes parlamentarios, sin sobrepasar la competencia auto-organizativa asignada a la CA por el artículo 13-1º del EA. En apoyo de esta idea suscribe una interpretación permisiva del silencio estatutario en este punto, y refuerza finalmente su argumentación con el dato de que otros EEAA que no han querido reconocer en ningún

---

<sup>8</sup> Vid. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), de 23 de Marzo de 1994. Pág. 7680 y ss.

caso esta facultad de disolución lo han prohibido expresamente. Por último, defiende que esta prerrogativa presidencial no entra en contradicción con el ordenamiento estatal, al estar previsto de manera implícita su otorgamiento por el artículo 42 de la LOREG.

Las enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios mantienen una serie de reservas contra el Proyecto abordando cuestiones de una doble naturaleza. Por un lado, se insiste una vez más en la conveniencia de la modificación estatutaria como paso previo a la institucionalización mediante ley de la facultad disolutoria del Presidente (Grupo Mixto, Partido Andaluz de Progreso). Desde una dimensión menos formalista, el Grupo Popular enfoca su intervención con una triple gama de motivos de oposición; primero, al poner un especial énfasis en subrayar la falta de consenso que precede a la iniciativa formulada por el Ejecutivo autonómico, a diferencia de lo ocurrido con la proposición de ley que dio lugar a la aprobación de la primera reforma de la Ley de Gobierno en ese sentido; reitera asimismo el "espíritu" de aquella Ley de 1990, desde la que se impulsaba la modificación de la Ley Electoral, con la finalidad de evitar en adelante que se pudiesen celebrar las elecciones autonómicas durante los meses estivales; finalmente va a proponer una enmienda en virtud de la cual se establezca, como una nueva limitación para hacer uso de esa potestad, la prohibición de disolver la Asamblea mientras se esté debatiendo en ella una cuestión de confianza.

En cuanto a la orientación de la postura sostenida por IU, y como primera alternativa, se propone la celebración en fecha fija de los comicios autonómicos (el tercer domingo del mes de Mayo); igualmente se recuerda por esta Coalición la necesidad de revalorizar al Parlamento autonómico frente al "excesivo presidencialismo" del sistema político andaluz, mediante la utilización de un mecanismo de disolución, previsto ya en uno de los Anteproyectos de EA, donde se había previsto la eventualidad, no tanto a partir de una decisión discrecional del Presidente de la Comunidad de un poder de iniciativa, sino como

potestad de la Junta de Andalucía, cuya voluntad se concretaría mediante una votación de la Asamblea Legislativa autonómica que, con el respaldo de la mayoría absoluta de aquélla, podía decidir sobre su propia “autodisolución”.

No obstante, la amplia gama de motivos que se oponen al Proyecto de ley no impediría su aprobación definitiva con el voto favorable de las dos principales fuerzas políticas (PSOE y PP), tras aceptar la mayoría gubernamental una enmienda relativa a la inhabilitación electoral de los meses de Julio y Agosto<sup>9</sup>, suscrita por el Grupo Popular, modificación que quedaría incorporada más tarde al artículo 14-2º de la Ley Electoral de Andalucía (Ley 1/1986, de 2 de Enero).

## **2.2. APUNTES SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA DISOLUCIÓN DISCRECIONAL DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DESDE EL CONTEXTO AUTONÓMICO GENERAL**

Cuando se aprueba la reforma de la Ley de Gobierno de la CAA de 18 de Mayo de 1994 (Ley 6/94) el legislador andaluz disponía ya de algunos precedentes en otras CCAA de implantación “a posteriori” de la potestad presidencial para disolver

---

<sup>9</sup> Este es un dato paradigmático de las contradicciones y oscilaciones que experimentan las posiciones defendidas por los diferentes partidos políticos desde 1990 a 1994 (fechas que pueden ser consideradas respectivamente como inicio y cierre del debate sobre la introducción de la facultad de disolución anticipada de la Cámara autonómica). Esa inhabilitación temporal para las elecciones regionales ya se había propuesto por la Coalición IU, con anterioridad incluso a la aprobación de la Ley de 1990, y fue rechazada entonces por la mayoría por entender que podría vulnerar el derecho fundamental a la participación política, así como algunos preceptos de la LOREG.



anticipadamente el Parlamento autonómico. La ausencia de polémica jurídica alguna en aquellas otras entidades regionales, donde se había regulado a través de sus respectivas LG una competencia del Presidente de la Comunidad, inédita a nivel estatutario pese a configurarse como una de las claves esenciales para entender el sistema de relaciones interinstitucionales de una forma de gobierno parlamentaria, proporcionaba al legislador andaluz una referencia previa muy positiva para su importación al organigrama político de esta CA. La razón — como acabamos de matizar— se basaba en que las normas fundacionales de esas CCAA tampoco habían contemplado, al igual de tampoco lo había hecho el Estatuto andaluz, ningún caso de disolución anticipada del Parlamento autonómico, al menos fuera del supuesto de “disolución automática” (dos meses, desde el inicio del procedimiento de investidura); y sin embargo, aun sin contar con un expreso fundamento estatutario, la habían establecido después en reformas sucesivas de sus respectivas Leyes de Gobierno. Este dato explica con toda probabilidad que, para evitar la extensión de este tipo de potestad presidencial al resto del mapa autonómico, donde se repetía además idéntico esquema jurídico (silencio sin oposición formal del Estatuto de Autonomía), los Acuerdos de 1981 consideraran “beneficioso para el interés general” su prohibición en los EEAA de las CCAA aún por constituir.

Como resultado de este primer ensayo de consenso postconstitucional sobre la estructura territorial del Estado, protagonizado por las dos principales fuerzas políticas a nivel nacional, la Ley del Gobierno del País Vasco de 1981 significaría durante algún tiempo la única excepción, en el conjunto de ordenamientos autonómicos, que consagraba la disolución del Parlamento por decisión del Ejecutivo (art. 50), con una regulación en la línea de la atribución conferida al Presidente del Gobierno del Estado por el artículo 115 de la CE. Sólo en una fase posterior del desarrollo del Estado Autonómico se fue paulatinamente ampliando esta institución a otras Comunidades “históricas” a través de sus respectivas Leyes de Gobierno:



en Cataluña, por Ley de 24 de Mayo de 1985, y en Galicia, mediante Ley de 20 Octubre de 1988<sup>10</sup>.

Esta legislación autonómica sobre la disolución anticipada incorpora, con carácter general, unas condiciones para su ejercicio análogas a las que ya se habían contemplado en la norma fundamental para la potestad presidencial que en este sentido se otorga al Presidente del Gobierno de la Nación: la previa deliberación con el órgano ejecutivo colegiado (Consejo de Gobierno), la individualización de la responsabilidad del acto en la persona del Presidente, a través de la fórmula “bajo su exclusiva responsabilidad”, y finalmente la prohibición de llevar a cabo la disolución en el momento en que se esté tramitando una moción de censura. Aunque hay que subrayar la existencia no obstante de algunas variaciones con respecto al modelo de disolución discrecional en el Estado: por ejemplo, no se recoge en la Ley vasca la limitación temporal del artículo 115 (CE), cuyo apartado tercero impide una nueva disolución antes de que transcurra el plazo mínimo de un año desde la anterior (salvo lo dispuesto en el artículo 99), lo que implica un mayor margen de maniobra para el Presidente de la Comunidad Autónoma —en relación al Presidente del Gobierno— que puede ser utilizado en función de las necesidades políticas de desbloqueo institucional. Esta limitación de carácter temporal sí aparece contemplada, por el contrario, en la ley de Gobierno de Cataluña (Ley 8/1985, de 24 de Mayo), al igual que será

---

<sup>10</sup> El elemento común a éstas dos CCAA es que en un primer momento las leyes de Gobierno (aprobadas en uno y otro caso en 1982 y 1983) no habían regulado la potestad disolutiva del Presidente del Consejo de Gobierno, lo que permite pensar en que la repercusión de los Acuerdos Autonómicos de 1981 no se circunscribió geográficamente a las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143. Vid. J. Lasarte, en “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía”, en Revista de las Cortes Generales, núm. 19, pág. 174 y ss.

establecida —como tendremos ocasión de comprobar— por la Ley andaluza de 18 de mayo de 1994 (Ley 6/1994).

La Ley 6/1994 de la CA de Andalucía pone fin a un largo proceso en el que, si bien los actores políticos estaban de acuerdo en reconocer la posibilidad de una disolución anticipada de la Asamblea Legislativa regional, sin embargo había quedado patente la falta de un consenso unánime, bien sobre la fórmula jurídica idónea que debía emplearse para lograr ese objetivo (reforma del EA, modificación de la Ley de Gobierno o inclusión en el Reglamento de la Cámara legislativa autonómica), bien sobre el alcance de la potestad que en este ámbito de la relación Gobierno-Parlamento se debía otorgar al Presidente de la Junta de Andalucía. Las sucesivas contradicciones en que incurrían todas las fuerzas políticas, en la larga secuencia parlamentaria que tiene lugar desde la presentación de la primera de las iniciativas legislativas sobre el tema hasta la reforma legislativa de 1994, abonan la sospecha de que el eje central del debate político no era tanto la legitimidad estatutaria y constitucional de la importación del mecanismo de la disolución anticipada a la forma de gobierno de la Comunidad andaluza, sino más bien, y realmente, la oportunidad política de hacerlo de forma gradual; primero, para solucionar primero una coyuntura eventual (posibles elecciones en el verano de 1990) y, más tarde, para hacer frente a una hipotética situación de bloqueo institucional que se presagiaba tras las elecciones autonómicas de 1994, con la presumible pérdida en ellas de la mayoría absoluta del PSOE.

Desde una óptica estrictamente jurídica, el problema arranca de la ausencia de una regulación estatutaria en la que se reconozca —o se pueda deducir al menos— la potestad del Presidente para proceder a la disolución anticipada de la Cámara Legislativa autonómica. Un silencio normativo a partir del cual cabe una doble opción interpretativa. La primera dejaría a la libre disposición del legislador andaluz la decisión sobre su definitiva incorporación a la organización institucional de la CA; se trataría de este modo de desarrollar el ambiguo diseño constitucional de parlamentarismo autonómico estable-

cido en el artículo 152 de nuestra norma fundamental<sup>11</sup>, utilizando para ello además una interpretación flexible o analógica con otros Estatutos, en ninguno de los cuales —por cierto— tampoco se ha previsto expresamente. Pero cabe mantener, desde una segunda posición hermenéutica, que ese vacío estatutario únicamente es el sinónimo implícito de una voluntad en el legislador estatuyente por prohibir, en cualquier caso, su implantación, vía desarrollo legislativo o reglamentario, dentro del apartado que la norma fundacional dedica a las relaciones entre Gobierno y Parlamento de Andalucía.

Ciertamente el modelo político autonómico se caracteriza por obviar, en su marco constitucional y estatutario, uno de los instrumentos clásicos del sistema parlamentario de gobierno. Pero este silencio normativo no parece responder a una idea preconcebida en el constituyente por evitar una superposición territorial del cuadro institucional previsto para la esfera política nacional-estatal. Al contrario, si algo se deduce con claridad del modelo de parlamentarismo, esquematizado de forma bastante simple por el artículo 152, es el esfuerzo por “homogeneizar” las estructuras políticas de ambas dimensiones territoriales. Más bien, la ausencia de referentes constitucionales primero, y luego también estatutarios, responde con toda probabilidad al escaso convencimiento, aunque mayoritario en la clase política española (incluida —cabría añadir— la de base nacionalista y autonómica), sobre la oportunidad de trasladar inicialmente a las CCAA una de las instituciones susceptibles de provocar en potencia una cierta desestabilización política, al dejar abierta la posibilidad de una convocatoria electoral permanente en el nuevo Estado autonómico. Se produce así una ruptura evidente con el principio “mimético”, que

---

<sup>11</sup> Este es uno de los aspectos que destaca la Exposición de Motivos de la Ley 6/94 de cara a justificar la aprobación de la reforma de la LG de Andalucía. En idéntico sentido se había expresado con anterioridad, desde la esfera doctrinal, J. Lasarte, en “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento de Andalucía”. En RCG, cit., pág. 170.

constituye la regla generalizada en relación con la estructura y funciones de buena parte de las instituciones políticas autonómicas; tanto más cuanto esa misma potestad disolutoria había quedado garantizada al máximo rango jurídico por el artículo 115 de la CE, lo que es indicativo en todo caso de que a pesar de la voluntad del legislador constituyente, así como del estatuyente, por acercarse al modelo de gobierno estatal, el efecto de la —si se nos permite la expresión— “desestatutoriedad” de un elemento clave del parlamentarismo, no sería otro que la hipotética singularización de la forma de gobierno autonómica, que cobra a partir de entonces una potencialidad específica; queremos decir que a partir del momento en que un desarrollo normativo posterior se podría acentuar más aún las diferencias con el sistema de gobierno estatal, permitiendo —por qué no— la adaptación al sistema político autonómico de fórmulas cercanas al modelo asambleario o convencional. Esta teórica flexibilidad es una de las pocas ventajas que tiene la indecisión originaria del legislador estatuyente.

Originariamente, en la mayoría de los EEAA la única fórmula que se había previsto para anticipar los comicios regionales era la disolución “automática”, esto es, aquella que se producía ante la incapacidad de la Cámara legislativa autonómica para designar un Presidente del Ejecutivo regional en el plazo de dos meses desde su constitución. Pero obviamente este supuesto no representaba en ningún caso el ejercicio de una potestad discrecional del Jefe del Ejecutivo, sino más bien una especie de “sanción” frente al incumplimiento de una función básica que tiene encomendada el órgano de representación política en cualquier régimen parlamentario: la formación del Gobierno mediante el voto de investidura. No obstante, además de este mecanismo disolutorio “ex lege”, podría pensarse todavía en impulsar de una forma indirecta la interrupción de la legislatura parlamentaria mediante el juego que en potencia ofrecería, orientado hacia esa finalidad, uno de los mecanismos tradicionales de exigencia de responsabilidad política: la cuestión de confianza. En efecto, hay una manera de “provocar” la anticipación de elecciones autonómicas en aquellas Comunidades —son

en realidad, mayoría— que han implantado un mecanismo disolutorio análogo al del artículo 99 de la CE. Para ello, sería necesario emplear una estrategia que se pone en marcha con la presentación por el Presidente del Consejo de Gobierno de una cuestión de confianza que se sabe de antemano perdida, al haberse formado con anterioridad una oposición mayoritaria en la Asamblea que impediría tanto la investidura de otro Gobierno —del mismo signo político— como el necesario consenso para la formación de una alternativa a la mayoría gubernamental existente hasta ese momento. Esta hipótesis de vacío de poder desembocaría —según las previsiones estatutarias de aquellas CCAA— en la aplicación del mecanismo de disolución automática, con idénticas condiciones procedimentales a las ya dispuestas para la investidura que tiene lugar al inicio de cada legislatura. No obstante, es preciso advertir que la progresiva incorporación de la “disolución discrecional” en la esfera funcional de los Presidentes de las Comunidades hace innecesario plantear una hipótesis tan rocambolesca de desbloquear la ruptura de las relaciones Gobierno-Asamblea.

Como hemos venido sosteniendo, la explicación —válida también para la CA de Andalucía— de la concepción restrictiva (inclusive podría interpretarse como tácita prohibición) con que se aborda estatutariamente este instrumento, habitual por otra parte en las relaciones institucionales de la forma de gobierno parlamentaria, hay que buscarla en los conocidos Pactos Autonómicos de 1981. Suscritos por las dos principales fuerzas políticas de aquella etapa (UCD y PSOE), justo antes de la aprobación del Estatuto andaluz, y una vez ya se habían promulgado los de las CCAA llamadas “históricas”, supusieron una clara interpretación a la baja del autogobierno regional, así como la voluntad implícita de limitar en el futuro la libertad de desarrollo estatutario del legislador autonómico a la hora de concluir el diseño del modelo de gobierno de la Comunidad<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En los Acuerdos Autonómicos de 1981 se hace referencia a la necesidad de que las elecciones autonómicas se celebrasen el mismo día, una regla

Todo ello a pesar de que la finalidad originaria de estos acuerdos no era otra que la homogeneización de los Estatutos de aquellas entidades territoriales que accedieran a la autonomía por la “vía lenta”, procedimiento constitucional distinto al utilizado en Andalucía<sup>13</sup>. Sin embargo, la misma dinámica parlamentaria que se va a desarrollar en esta última, durante la fase de consolidación de su estructura político-institucional, pone en evidencia claramente el notable grado de afectación que sobre el proceso estatuyente andaluz ejerció aquella especie de “convención constitucional”; en especial la “recomendación” relativa a la configuración de las relaciones entre órganos de gobierno. En efecto, se había contraindicado expresamente en su punto 4.2.1º la oportunidad de introducir en la esfera autonómica la facultad presidencial para disolver la Asamblea legislativa, aunque —paradójicamente— se consideraba al mismo tiempo que sería “beneficioso para el interés general hallar la fórmula que así lo establezca en las Comunidades Autónomas ya constituidas”. Este no era el caso, obviamente, de la Comunidad de Andalucía, cuyo Estatuto sería promulgado con posterioridad (LO de 6/1981, de 30 de Diciembre)<sup>14</sup>, si bien el sistema

---

incompatible de hecho con la concesión de una potestad disolutoria a los Presidentes de los Gobiernos autonómicos, y susceptible por tanto de romper esa rígida disciplina electoral. Para las Comunidades del artículo 151 la recomendación se hace expresamente en ese sentido (número 8. 2): “Deberán establecerse 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 u Organo Ejecutivo disolver el Parlamento o Asamblea”.

<sup>13</sup> Vid. J. Ramón Montero y J. M<sup>a</sup>. Morales. “El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía...”. Cit., pág. 140.

<sup>14</sup> Esta invocación del “interés general” resultó ser el criterio que justificaba la “armonización institucional” de las restantes CCAA que todavía no estaban constituidas plenamente, cerrando de esta forma el paso a una posible interpretación del futuro EA de Andalucía, en línea con la que se había hecho con anterioridad por la LG del País vasco (art. 51). Pero no estamos tan seguros de que los Acuerdos autonómicos pretendieran además condicionar a las CCAA con normas estatutarias ya aprobadas, aun cuando esa facultad de disolución no estuviera aún regulada en sus



de acceso al autogobierno empleado en este caso no era el mismo que el de aquellas otras CCAA, todavía en proceso de creación, a las cuales parecía ir dirigida una sugerencia que tenía visos de convertirse en mandato casi imperativo para el legislador estatuyente. En todo caso, lo que sí se deduce del sentido de los Pactos de 1981 es que para los principales actores políticos había que reservar el reconocimiento de la potestad presidencial para disolver la Asamblea Legislativa exclusivamente a las Nacionalidades “Históricas”, eliminando esa alternativa para el resto independientemente de la vía de acceso a la autonomía (la del artículo 143 o excepcionalmente —como en Andalucía— la “extraordinaria” del 151). Sin embargo, esta interpretación no queda demasiado contrastada desde la perspectiva de la inaplicación que hizo el Estatuto andaluz de aquel punto (4.2.3º) de los Pactos de 1981 relativo al mecanismo de la “disolución automática”, esto es, cuando el Parlamento autonómico no consiguiera otorgar su confianza a un candidato a Presidente del Consejo de Gobierno en el plazo de dos meses, opción que quedó abierta finalmente a la decisión de los legisladores estatuyentes (de las CCAA del 143); la única limitación impuesta en este sentido afectaba a la duración de la legislatura siguiente, cuyo término debía coincidir necesariamente, y de forma simultánea, con la de las demás Autonomías de la misma categoría. En definitiva, no se entiende muy bien cómo las propuestas institucionales de aquellos Pactos autonómicos tuvieron en un caso y otro (disolución automática y disolución discrecional) una respuesta totalmente distinta en el Estatuto andaluz.

Pero con independencia del margen de influencia que pudieron ejercer sobre el proceso de formación de la CA de Andalucía,

---

respectivas Leyes de Gobierno; no nos costa, en este sentido, que las fuerzas políticas que aprobaron aquellos acuerdos se opusieran poco más tarde a la reforma de la Ley del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aprobada mediante Ley de 20 de mayo de 1985.

como un elemento interpretativo más para averiguar la voluntad normativa implícita en el silencio estatutario sobre este punto, la naturaleza puramente convencional o política de los Pactos de 1981 deja un margen para intentar descubrir, en la esfera estrictamente jurídica, los elementos necesarios para apoyar esta atribución al Presidente de la Junta. En este ámbito no existe, en efecto, una prescripción en el articulado del EA andaluz que se oponga —o de la que se deduzca con nitidez una colisión directa con aquél— al reconocimiento posterior de la facultad presidencial para la disolución anticipada. Más aún, ésta se podría inferir en sentido lato de la configuración parlamentaria del sistema de gobierno de la CA. Una calificación que encuentra corroboración inclusive en la jurisprudencia del TC a propósito del general del modelo político regional como “una variante del sistema parlamentario nacional” (STC 17/1984); sin olvidar que el régimen parlamentario resulta, además, objeto de una explícita recepción constitucional en el diseño institucional programado por el artículo 152-1º del texto fundamental español. Precisamente a raíz de la extensión del organigrama básico constitucionalizado a las Comunidades “de vía lenta” no puede aceptarse que existan —tampoco en este supuesto— impedimentos estatutarios insalvables en ellas para establecer vía legislativa esa potestad presidencial para la disolución anticipada del Parlamento autonómico. Conclusión a la que se llega mediante un análisis comparativo con aquellas otras que sí han previsto claramente un único supuesto de disolución anticipada cuando no resulta imposible la investidura parlamentaria del gobierno en el plazo de dos meses<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Las previsiones estatutarias de las CCAA de Asturias (art. 25-1º), Cantabria (arts. 10-3º y 16-2º), Murcia (arts. 27-3º y 31-1º), La Rioja (arts. 18-3º y 22-2º), Extremadura (arts. 20-2º y 34-4º), Madrid (arts. 10-1º y 18-5º) y Baleares (arts. 19-2º y 31-5º) han regulado como supuesto exclusivo de disolución anticipada la falta de elección de un candidato a la Presidencia de la Comunidad durante los dos primeros meses de la legislatura. Esto impediría el establecimiento en el futuro de una potestad presiden-



Parece razonable, por consiguiente, intentar encontrar una solución a esta indeterminación jurídica en el contexto de aquellas Comunidades que gozan de un status autonómico similar al de la CAA, y donde el mismo silencio normativo del Estatuto no ha significado un veto a la posibilidad de articular normativamente la potestad disolutoria del Presidente en las leyes que regulan el funcionamiento de las instituciones de gobierno. La primera en ofrecer un tratamiento normativo de esta competencia fue la CA del País Vasco, a raíz de su inclusión en la LG 7/1981<sup>16</sup>; más tarde las Comunidades catalana y gallega adoptan una iniciativa análoga a través de las reformas de sus respectivas Leyes de Gobierno, en las que no se había reconocido inicialmente esa competencia del Presidente para decidir unilateralmente el término de la legislatura (Leyes 8/1985 y 11/1988 respectivamente)<sup>17</sup>.

---

cial de disolución anticipada en las respectivas leyes de Gobierno, sin una previa modificación de sus EEAA.

Por el contrario, el hecho de que otras Comunidades no hagan mención expresa a esta "exclusividad", permitiría interpretar que aquélla no es potencialmente la única vía de disolución: EEAA de Aragón (art. 22-3º), Canarias (art. 16-2º) y Castilla-León (art. 15-2º). Un caso verdaderamente singular es el del Estatuto valenciano, en el cual no se ha contemplado solución alguna al problema de la falta de acuerdo parlamentario para la designación del Presidente del gobierno regional (ni disolución al cabo de dos meses, ni nombramiento automático del líder del partido con mayor número de escaños).

<sup>16</sup> El artículo 50 de la LG del País Vasco señala textualmente: "El Lehendakari podrá, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, disolver el Parlamento, salvo cuando esté en trámite una moción de censura en los términos establecidos en el artículo 47".

<sup>17</sup> En un principio la facultad de disolución anticipada no había sido prevista por el texto originario de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (de 25 de marzo de 1982); con la posterior reforma de 1985 se añade un párrafo nuevo a su artículo 46 que viene a reproducir la disposición de la LG vasca, si bien introduce una novedad más en consonancia con el artículo 115 de la CE, al prohibir el ejercicio de esa facultad "antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por ese procedimiento". Vid. M. Gerpe Landín, en "El Parlament, el President i el Consell Executiu de la

A priori, por lo tanto, la similitud entre estos Estatutos y la norma fundacional andaluza no debe sino proporcionar un argumento favorable a la posibilidad de trasladar al ordenamiento regional, sin inconvenientes de aquella naturaleza, un esquema institucional análogo de las relaciones Gobierno-Asamblea autonómicos; especialmente cuando estamos hablando de Comunidades de la misma categoría (CCAA de “vía rápida” o “de primer grado”) que contaban con un mismo, y más alto por otra parte, nivel competencial de autogobierno.

No obstante, cabría igualmente discutir esta última posición interpretativa —por no dejar de exponer tampoco todas las posibles razones en contra— debido al hecho de que el EA andaluz, en un esfuerzo desmedido por garantizar a toda costa en principio de estabilidad, no llegó siquiera a prever la posibilidad de una “disolución automática”, en el supuesto de falta de mayoría parlamentaria en el proceso de investidura. Ciertamente de aquí parte, y encuentra cierta base lógica, una concepción restrictiva con la que se sostiene una hipotética voluntad del legislador estatuyente en favor de agotar como fuese el mandato parlamentario de cuatro años, aun cuando se rompiera así uno de los principios básicos de la forma de gobierno autonómico que quiso implantar la CE en su artículo 152, el cual establece la necesaria elección del Presidente del Consejo de Gobierno por la Asamblea. Vale además, como segundo argumento de esta hipótesis, la referencia —fuera de toda ambigüedad— que hace el propio Estatuto de Autonomía andaluz en su artículo 26-2º. En este precepto se afirma con

---

Generalitat de Catalunya: Nota sobre la forma de govern de Catalunya”, en *Autonomies*, Revista Catalana de Dret Public. Núm. 12.

La Ley 11/1988 de la CA de Galicia supone también una modificación de la LG promulgada en 1983 (Ley 1/1983), aunque olvida mencionar —incomprensiblemente— una de las limitaciones al ejercicio de esa potestad discrecional de disolución, inluida en las dos anteriores normativas autonómicas, en relación concretamente a la prohibición de decretar la disolución del Parlamento autonómico cuando se esté tramitando una moción de censura.

claridad que “El Parlamento de Andalucía es elegido por cuatro años”; a lo que añade a continuación, de forma casi reiterativa pero con una rotunda intención contraria a cualquier opción temporal diferente a la allí prescrita: “El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección”. Una fórmula tan explícita como ésta obliga a pensar en la conveniencia de intentar la reforma estatutaria antes de introducir por vía legislativa la prerrogativa del Presidente para disolver la Asamblea<sup>18</sup>.

El análisis sistemático de algunas otras disposiciones normativas de referencia revela que ésta sería en teoría la única interpretación posible. Una conclusión así se desprende — aunque por su sentido completamente opuesto al estatutario — desde la observación de un precepto equivalente al artículo 26-2º (del EAA) ubicado en el texto constitucional, donde, tras una afirmación tan categórica en apariencia como la del artículo 68-4º (“El Congreso es elegido por cuatro años”), reconoce a continuación la salvedad potencial, pero indiscutible, de que la legislatura no tenga que concluir al término de ese periodo de tiempo: “El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección *o el día de la disolución de la Cámara*”. Así, esa mención final resulta coherente y cobra sentido plena-

---

<sup>18</sup> Para J. Lasarte esta sería la única solución admisible desde un punto de vista teórico frente al silencio de los EEAA sobre la disolución anticipada. Cit., pág. 171. En la misma línea, la opinión doctrinal más extendida en un principio — al menos antes de las primeras propuestas de modificación de la LG que se empiezan a presentar a finales de 1989 — era que la institución de la “disolución discrecional” a iniciativa del Presidente del Gobierno regional había quedado excluida en el Estatuto de Autonomía. Vid. a título de ejemplo J. R. Montero y J. M. Morales, “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”. En “Las Cortes Generales”. I. E. F. Madrid. 1987. Vol. III. Pág. 1790. En relación a la CA de Cataluña, M. Gerpe pone en duda también la legitimidad estatutaria de establecer ese poder de disolución del Presidente de la Generalitat a través de una Ley ordinaria del Parlamento catalán, ya que — en su opinión — opera aquí una “reserva material” en el Estatuto. Cit. Pág. 13.

mente con la facultad que otorga después el artículo 115 al Presidente del Gobierno para disolver las Cortes Generales.

Como añadidura de los razonamientos anteriores, se podría argumentar desde una consideración puramente formal del EA —correcta sin duda desde esta estrecha dimensión interpretativa— que donde no aparece una referencia determinada a otra opción disolutoria es que el poder estatuyente no quiso contemplarla para remitir su regulación al legislador ordinario (silencio “permisivo”); y más aún cabría pensar, al mismo tiempo que se estaba prohibiendo implícitamente para el futuro cualquier intento de introducirla en el ordenamiento jurídico andaluz, al no encajar tanto en el esquema funcional del Consejo de Gobierno regional como tampoco en la estructura misma de la institución parlamentaria previstos en el EA de Andalucía (veto estatutario).

Esta traducción restrictiva de los márgenes estatutarios tiene sin duda cierta base, por lo demás, al comprobar que estamos en presencia de una de las normas estatutarias más minuciosas en cuanto a formalización jurídica de las principales instituciones de autogobierno, en línea con la “racionalización del proceso autonómico” promovida por los Pactos de 1981. Frente a la ambigüedad o la simple remisión al legislador regional de los Estatutos de las Comunidades históricas ya promulgados en aquella fecha, la influencia de estos acuerdos en proyectos estatutarios pendientes entonces de aprobación queda patente, entre otros aspectos, a través de la regulación, bastante más pormenorizada, del régimen parlamentario autonómico<sup>19</sup>. Una razón que podría añadirse a las anteriores, por consiguiente, para rechazar una concepción “positiva” del silencio del Estatuto sobre esta clase de disolución presidencial.

Sin duda, la fórmula de la “legalización” empleada por el EA del País Vasco es con toda seguridad la que plantea menos

---

<sup>19</sup> Vid. J. R. Montero y J. M. Morales, en “Sistema parlamentario y crisis de gobierno...”. Cit., pág. 1793.

inconvenientes a la introducción de esta figura tradicional de la forma de gobierno parlamentaria<sup>20</sup>. Con esta técnica se evita en gran medida entrar en polémica sobre el carácter antiestatutario de la extinción anticipada del mandato del órgano representativo, al tratarse obviamente de una figura típica que se enmarca dentro de la relación Gobierno-Parlamento y, por lo mismo, cuya implantación va a depender en todo caso de una decisión del legislador ordinario de acuerdo con lo previsto en el propio Estatuto vasco.

Pese a que la solución “legislativa” permite una mayor elasticidad y autonomía a la hora de establecer la disolución discrecional, existen otras razones que aconsejarían su mejor incorporación mediante una regulación en la esfera jurídico-estatutaria. No sólo por la relevancia política que tiene como factor clave de la gobernabilidad<sup>21</sup>, sino porque constituye además un elemento consustancial a la propia definición del sistema de gobierno autonómico. Sin embargo, en el caso andaluz los redactores del Estatuto eludieron de un modo premeditado —como hemos podido apreciar con anterioridad— cualquier referencia a la eventual disolución del Parlamento de Andalucía, frente a una paradójica formalización en detalle de otros instrumentos de aquella relación interinstitucional (control y exigencia de responsabilidad políticos) característicos también de ese sistema parlamentario. Justamente esa fuerte “racionalización” estatutaria del sistema político andaluz constituye el indicio más evidente de una voluntad implícita contraria a conferir esa potestad disolutoria al Presidente de la Junta.

---

<sup>20</sup> El artículo 33-3º del EA de la CA del País Vasco señala textualmente: “El Parlamento Vasco determinará por Ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento”. De este modo, la incorporación de la disolución discrecional como una de esas atribuciones o potestades presidenciales no hacía sino desarrollar normativamente la previsión contenida en la esfera estatutaria.

<sup>21</sup> Según opinión de García Roca, en “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho de disolución”. REP., núm. 46-47. 1985, pág. 231.

Esta conclusión sólo podría salvarse mediante la interpretación —quizás algo forzada— del artículo 27-5º del Estatuto, precepto que establece una reserva material en favor del Reglamento de la Cámara en orden a la regulación de “las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno”. Precisamente desde esta perspectiva metodológica, uno de los aspectos que centraron el debate sobre los problemas del reconocimiento en Andalucía de esta potestad del Presidente de la Junta fue el relativo a la hipotética configuración en el EA de una “reserva” reglamentaria, que dejaba al margen de la disponibilidad del legislador ordinario autonómico la regulación de la disolución discrecional. Pero lo cierto es que en este punto la opción estatutaria no se ha respetado —al menos en sus términos literales— desde el instante en que la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, de 21 de Julio de 1983, dedicó uno de sus títulos a “las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con el Parlamento” (Título V). No obstante, el escaso relieve y precisión de los preceptos de este apartado de la Ley, junto al dato de que la mayor parte de los mecanismos de interrelación entre ambas instituciones se encuentran regulados de forma mucho más pormenorizada en el Reglamento de la Asamblea, permite calificar la solución al final adoptada sólo de incumplimiento parcial de la “reserva” estatutaria. En todo caso consideramos normal y lógico que en una ley de aquellas características se establezcan también algunos aspectos de la forma de gobierno que afectan a las funciones y relaciones del Parlamento con otros órganos de la Junta. Así sucede, por ejemplo, con el procedimiento de elección del Presidente del Consejo de Gobierno (Título Primero, Capítulo Primero de la LG); aunque tampoco cabe afirmar categóricamente que este tema haya quedado al margen del Reglamento, pues buena parte de las condiciones necesarias para su designación parlamentaria se engloban dentro del Título VI de este cuerpo normativo (“Del otorgamiento y retirada de confianza”).

Pese a esta reserva “formal” prevista en el EAA, es posible defender la opción finalmente empleada en el sistema jurídico-político andaluz, y ello por diversas razones. Primero, nos

inclinamos a pensar que el contenido de la expresión “relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno” del artículo 27-5° tiene un significado más bien “procedimental”, centrado sobre todo en la dinámica estrictamente parlamentaria de la relación fiduciaria entre ambos órganos. Al igual que el resto de los preceptos de ese bloque, en donde se ha previsto la regulación por el Reglamento de la Cámara de cuestiones que afectan a su funcionamiento *strictu sensu* (elección del Presidente de la Asamblea, composición y funciones de la Diputación Permanente, periodos de sesiones, etc.), el ámbito al que parece apuntar la referencia estatutaria no se extendería más allá de los específicos mecanismos de información y control ordinarios en los que se plasma esa relación del Parlamento con el Ejecutivo regional. Debido además al carácter “excepcional” que sin duda tiene, la disolución anticipada se distingue de aquellas técnicas habituales de intercomunicación y fiscalización utilizadas por la Asamblea. Por último, y como otro argumento más favorable a una regulación “legislativa” de este tema, resulta en cierto modo un contrasentido que sea el Reglamento del PA la norma que discipline las condiciones y requisitos de una función que corresponderá en exclusiva a una institución diferente. Así se ha entendido por lo demás en las otras CCAA donde se ha implantado la disolución anticipada de la Asamblea regional, pues no se encuentra entre todas ellas ninguna que haya escogido la vía reglamentaria para aumentar el diseño funcional del Presidente de la Comunidad con una atribución no contenida en la esfera estatutaria<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> En efecto, la única referencia reglamentaria —y de carácter bastante remoto, por cierto— a la disolución anticipada del Parlamento autonómico sería aquella en la que se establece la posibilidad de pérdida de la condición de parlamentario “al disolverse la Cámara”, que aparece junto a las causas habituales de extinción del mandato de los parlamentarios individuales al expirar el término de la legislatura. Vid. artículos 18-3°, del RPPV, 16-3° del RPC y 21-3° del RPG. Este tipo de alusión, muy indirecta por cierto, a una eventual disolución anticipada de la Asamblea no se contiene en el artículo 18 del RPA.



Ahora bien, su reconocimiento —por cualquiera de los instrumentos normativos posibles— no significa una modificación superficial del esquema competencial que prevé para el Presidente de la Junta el EAA. La disolución discrecional o anticipada representa uno de los elementos esenciales para alcanzar el equilibrio institucional de la forma de gobierno parlamentaria. No está de más recordar que actúa como único contrapunto del poder de la Cámara para derribar al Ejecutivo por alguno de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política y, por tanto, nunca podría considerarse fuera del sistema general donde se articulan las relaciones institucionales de un régimen parlamentario de gobierno. De ahí que, si de lo que se trata en realidad es de buscar —a partir de la expresión del artículo 27-5º— el necesario apoyo estatutario para justificar el reconocimiento de la disolución discrecional, tampoco dejaría de ser correcta la interpretación que considera la disolución discrecional sobreentendida en aquel enunciado (“las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno”) y, en consecuencia, aceptable como una alternativa regulativa más en el sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma<sup>23</sup>.

En efecto, la referencia comparativa que proporciona la rúbrica del Título V de la CE (“De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”), dentro del cual aparece la potestad del Presidente del Ejecutivo estatal para disolver las Cortes Generales o de alguna de sus Cámaras (artículo 115),

---

<sup>23</sup> Esta es en realidad la posición doctrinal adoptada por P. Fernández-Viagas, quien admite al final la potestad disolutoria del Presidente de la Junta, al entender que entra dentro del contenido de la expresión “relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno”. Vid. “La disolución del Parlamento de Andalucía”. En *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16. 1989. Pág. 244.

Contrariamente a la tesis anterior, J. A. Piqueras Bautista piensa que el silencio del artículo 28-3º sobre una posible disolución distinta a la normal expiración del mandato parlamentario tiene que traducirse como exclusión de tal posibilidad. En “Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos”. En “Las Cortes Generales”. Cit., pág. 1985.



significa un dato a favor de esta última tesis interpretativa. Lo mismo ocurre con el argumento “garantista” que se refiere a la oportunidad de establecerla mediante Reglamento parlamentario, al requerir éste para su aprobación de una mayoría cualificada (mayoría absoluta)<sup>24</sup>.

En sentido opuesto a la argumentación anterior se puede alegar, en efecto, que ningún Reglamento de las Cámaras legislativas del Estado ha llegado a introducir en su articulado referencias, aunque fuesen meramente instrumentales o de procedimiento, al proceso de disolución anticipada, dando a entender indirectamente que se trata de una materia al margen de una disposición de esta naturaleza. Por otro lado, es cierto que tampoco han llegado las Cortes Generales a promulgar una ley que desarrolle aspectos como éste de la relación Ejecutivo-Parlamento; algo que lleva a pensar que la CE ha establecido con el artículo 115 una “norma de cierre” que hace innecesaria cualquier remisión o desarrollo legislativos. Una interpretación que dificulta —por extensión comparativa— la validez de cualquier ley autonómica que haya conferido al Presidente la facultad de disolución anticipada sin al menos un previo pronunciamiento estatutario al respecto.

No obstante, hay que tener en cuenta que el proceso de construcción del Estado de las autonomías no llegó a ser concluido durante el proceso constituyente. Buena parte de la estructura territorial fue “desconstitucionalizada”<sup>25</sup> para favorecer así el consenso de las fuerzas nacionalistas sobre el proyecto constitucional. Por este motivo, el silencio dentro de la redacción definitiva de la norma fundamental, respecto de algunos temas esenciales tanto de índole competencial como

---

<sup>24</sup> Son dos de los razonamientos empleados por P. Fernández-Viagas para evitar la calificación antiestatutaria de la capacidad de disolución del Presidente de la CAA. Cit., pág. 244-245.

<sup>25</sup> Vid. P. Cruz Villalón, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 4, 1981.

institucional, no debe traducirse como una prohibición indirecta para el poder estatuyente ni una contradicción con los principios estructurales del artículo 152, cuyo notable nivel de indeterminación deja, por otra parte, un considerable espacio de maniobra a los EEAA.

Ahora bien, hemos de poner de manifiesto nuestras dudas sobre si sería correcto interpretar ese silencio en el caso andaluz con idéntico significado a las lagunas que se detectan, también sobre este punto, en los Estatutos de otras CCAA de vía rápida. Porque resulta evidente que tampoco en ellas se había previsto inicialmente en sus respectivas normas fundacionales.

Por ejemplo, en la CA del País Vasco, sólo podría suponerse, pero nunca afirmarse categóricamente como voluntad explícita del legislador estatuyente, cuando éste reenvía al legislador ordinario regional la determinación de cuestiones tan cruciales como la forma de elección del Presidente, sus atribuciones, “así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento” (artículo 33-3º, EAPV). Lo mismo cabe predicar del Estatuto catalán, donde únicamente a través de una traducción “flexible” de los términos de su artículo 36-5º puede entenderse incluida esa facultad disolutoria entre las atribuciones presidenciales cuyo desarrollo se delegaba en una ley del Parlamento de aquella Comunidad<sup>26</sup>. Creemos que la diferencia sustancial entre el EA andaluz y sus homólogos normativos no reside tanto en la técnica empleada a la hora de contemplar la remisión normativa de la esfera de las relaciones interinstitucionales (en Andalucía mediante su recepción en el Reglamento del Parlamento, mientras en las demás CCAA del 151 a través de ley autonómica). Quizás, por el contrario, el motivo que nos inclina a pensar

---

<sup>26</sup> Con una propuesta semejante se pronuncia el artículo 15-4º del Estatuto gallego:

“El Presidente de la Junta será políticamente responsable ante el Parlamento. Una ley de Galicia determinará el alcance de tal responsabilidad, así como el Estatuto personal y atribuciones del Presidente”.

en una intención menos favorable del Estatuto de Andalucía al reconocimiento futuro de esta potestad presidencial radica en la diferente significación que tiene una laguna jurídica como ésta dentro de una norma dotada de un alto nivel de “racionalización”, especialmente si establecemos una comparación en este sentido con los EEAA de las “Nacionalidades Históricas”. Pues no se entiende bien cómo si otras características del sistema parlamentario andaluz fueron objeto de una regulación bastante detallada —lo que no sucede tampoco en las primeras normas fundacionales de las CCAA— se decidió finalmente omitir cualquier referencia a la posibilidad de una disolución anticipada del Parlamento autonómico. Mucho menos, además, si se tiene en cuenta que esta cuestión ya había estado presente en alguno de los Anteproyectos de Estatuto, y además rompía con esa obsesión “mimética” —en relación con el cuadro orgánico del Estado, regulado en la CE— que parece inspirar buena parte del articulado del EAA, especialmente en lo que a diseño institucional se refiere.

En resumen, y a la vista de esta serie de argumentaciones y contra-argumentaciones —que acaba siendo casi inagotable— tanto a favor como en contra de la legitimidad estatutaria de la disolución discrecional, la solución al problema en la CAA no puede alcanzarse exclusivamente con estrictos parámetros jurídicos (Constitución, Estatuto de Autonomía), lo bastante ambiguos de por sí como para inclinarse por una solución en uno u otro sentido. Quizás la única traducción aceptable al silencio normativo se encuentre en la concepción teórica que emana de la estructura general del modelo definido por esas normas “habilitantes”. Porque si la CE y el EA han hecho una opción clara por una forma de gobierno parlamentaria, es indudablemente consustancial a ésta la capacidad del Ejecutivo para equilibrar su relación con el Parlamento mediante la disolución anticipada y discrecional. A partir de esta conclusión —y a falta de una prohibición expresa formalizada— no cabe poner reparos a su introducción en el ámbito de la CA de Andalucía. Al anterior razonamiento debe sumarse la valoración positiva sobre su funcionalidad política, esto es, como mecanismo siem-

pre útil, y hasta imprescindible, tal y como ha demostrado la experiencia política andaluza, al servicio de la gobernabilidad y, en especial, como instrumento que se puede accionar siempre para resolver situaciones de crisis y bloqueos institucionales<sup>27</sup>. Ahora bien, también deberíamos puntualizar que sólo en términos muy teóricos representa ese mecanismo “equilibrador” de la relación entre Consejo de Gobierno y Parlamento autonómicos. La Asamblea tiene sólo una facultad de carácter “potencial” para derribar al Ejecutivo mediante una moción de censura en el marco de un esquema estatutario fuertemente “racionalizador” del sistema parlamentario; por contra, el Presidente de la Junta apenas si se encuentra limitado, desde el punto de vista de las condiciones legalmente impuestas, a la hora de hacer uso de la potestad de disolución. Frente a consideraciones de índole dogmático-doctrinal, la experiencia política —aunque no, por ahora, la de la Comunidad andaluza— autoriza a concluir que el poder de disolución en manos del Presidente del Ejecutivo no tiene por qué ser el último recurso, sino que se trata de un recurso más para eludir el control de un “indisciplinado” órgano representativo. 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 ha sido utilizado— en orden a la funcionalidad y, por qué no también, gobernabilidad del sistema político andaluz<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Vid. M. L. Balaguer Callejón, “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, pág. 270-271.

<sup>28</sup> Somos conscientes de estar utilizando indistintamente como sinónimos “modelo de gobierno”, “forma de gobierno”, o, por último, “sistema” o “subsistema político”, cuando es posible que esta liberalidad por nuestra parte no sea del todo correcta. Sin embargo, y aunque ahora no podamos acreditarlo doctrinalmente de una forma muy precisa, hemos podido observar que se emplean corrientemente por la doctrina como términos con un significado equivalente.

### **2.3. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LA DISOLUCIÓN DISCRECIONAL EN LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

La facultad del Presidente de la CAA para disolver anticipadamente el Parlamento autonómico fue incorporada por la Ley 6/1994, de 18 de Mayo, a la originaria Ley de Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (LG 6/1983, de 21 de Julio), mediante la adición de dos nuevos preceptos (art. 55 y 56) que colocaban por fin a Andalucía en la misma dirección a la que ya se había adoptado por las Nacionalidades Históricas en cuanto al perfeccionamiento del diseño institucional de su régimen parlamentario. Sin embargo, su aplicación no sería automática ya que su Disposición Transitoria había previsto que entrara en vigor en la legislatura siguiente a aquella en que fue promulgada<sup>29</sup>.

La primera impresión es que no existen diferencias significativas entre esta regulación y la establecida, tanto en la CE para la disolución discrecional de las Cortes Generales (art. 115), como en otros ordenamientos autonómicos donde se ha otorgado al Presidente del Consejo de Gobierno esa misma facultad. El legislador andaluz ponía así fin a un largo proceso de actitudes vacilantes de la clase política regional y, de este modo, inscribe a nuestra Comunidad en una tendencia que hoy

---

<sup>29</sup> La transitoria en cuestión establecía que “la facultad de disolución anticipada del Parlamento, regulada en la presente Ley, sólo podrá ser ejercida por el Presidente de la Junta de Andalucía en las legislaturas posteriores en la entrada en vigor de esta Ley”. La aplicación de esta regla implicaba que el Presidente de la CA no podía hacer uso de esa nueva atribución en la tercera legislatura del Parlamento andaluz, donde todavía la mayoría socialista gubernamental (62 escaños del PSOE) contaba con suficiente margen de maniobra para garantizar la estabilidad del Ejecutivo frente a la oposición de los demás Grupos Parlamentarios (26 escaños del PP, 11 de IUCA, y 10 de Andalucista).

se puede considerar práctica generalizada dentro del sistema autonómico español. De este modo, además, se estaba poniendo fin a ese proceso de uniformización institucional, inaugurado por los Pactos Autonómicos de 1981, desde el que se había proyectado sobre el conjunto casi total del mapa autonómico una lectura homogénea, pero al mismo tiempo restrictiva, de la competencia estatutaria sobre "organización de instituciones de autogobierno" (art. 148-1º-1). Se inaugura, pues, una nueva tendencia a partir de la cual el alcance concreto de esa atribución ya no va a quedar condicionado por el ritmo o procedimiento seguido para acceder al autogobierno regional, como tampoco por la catalogación en que se adscriba a cada Comunidad Autónoma; a partir de esa "ruptura esquemática" que supone la aprobación de la Ley 6/1994 de Andalucía nada va a obstaculizar ya a esas otras entidades regionales, calificadas de segunda categoría, para incorporar igualmente a su estructura organizativa la disolución anticipada. La principal razón que ha llevado a todas estas CCAA a modificar su inicial cuadro institucional no ha sido otra probablemente que la comprobación, sobre la praxis precisamente de la Comunidad andaluza, de los aspectos positivos que tiene la potestad disolutoria del Presidente para la funcionalidad global del sistema e, inclusive, para favorecer la gobernabilidad ante situaciones potenciales de bloqueo de la relación Gobierno-Parlamento autonómicos. A esta misma motivación respondía en realidad la reforma que se llevaría a cabo en Andalucía de la Ley de Gobierno, como una especie de premonición política de una eventualidad luego confirmada, al desaparecer la estable mayoría del partido dominante, hasta ese momento el rasgo con toda probabilidad más emblemático y característico del sistema de partidos andaluz respecto de la otras CCAA.

Pero centrándonos ya en la actual regulación normativa, el artículo 55 de la LG establece que "el Presidente de la Junta de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de las elecciones".

El perfil legislativo de la disolución discrecional arroja ya una primera duda, aunque de carácter más conceptual que práctico, sobre la naturaleza institucional del titular de esa facultad. Nos referimos a una apreciación dogmática no tanto sobre la persona o sujeto de quien se predica dicha atribución — no cabe duda alguna de que se trata del Presidente de quien se predica esa potestad unilateral— sino más bien sobre el status desde el cual se va a ejercitar aquélla. Según los términos en que está redactado el precepto (“El Presidente de la Junta de Andalucía”), parece que el legislador ha querido otorgar dicha facultad no tanto en su calidad de Jefe del Ejecutivo autonómico, sino más bien en su condición de Presidente del conjunto de la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. Así se confirma por otro lado, al haber sido incluida la disolución discrecional entre las facultades que se le encomiendan como “supremo representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía” por el artículo 14-d (LG)<sup>31</sup>.

Esta configuración de la disolución discrecional como expresión del carácter vicarial del Presidente no resulta —a nuestro juicio— demasiado acertada. En la distribución que lleva a cabo la LG de sus funciones se observa una ordenación competencial que encaja sustancialmente con la diversidad de status presidenciales. Junto a las que le corresponden en calidad de representante supremo de la Comunidad, ejercita las que le son propias además tanto como “representante ordinario del Estado en Andalucía” (art. 15), como en calidad estrictamente de “Presidente del Consejo de Gobierno” (art. 16).

Pero en el artículo 17 de la LG se relacionan una serie de potestades que parecen no tener una correspondencia directa

---

<sup>30</sup> Este matiz se advierte asimismo en la LG del País Vasco, donde se atribuye al Lehendakari esa potestad como “supremo representante de Euskadi” (art. 7. c). Vid. E. Lucas Murillo de la Cueva. Cit. P. 303; y A. Saiz Arnaiz. “La forma de gobierno...”. Cit. P. 140.

<sup>31</sup> Añadido como último apartado del artículo 14, por la Ley 6/1994, de 18 de Mayo.



con alguna de las funciones constitucionales asignadas al Presidente (art. 152, CE). Se trata, pues, de un elenco competencial que carece para el legislador autonómico de una adscripción específica en alguno de aquellos status que ostenta el Presidente<sup>32</sup>. La Ley demuestra así una notable, y a la vez sorprendente, incapacidad para definir la naturaleza de aquellas atribuciones que, teniendo una proyección interna en el ámbito institucional de la Comunidad, inciden con mayor intensidad en las relaciones del Gobierno con el Parlamento: plantear una cuestión de confianza, facilitar la información que recabe la Asamblea o solicitar que ésta se reúna en sesión extraordinaria. La finalidad esencial que orienta la propia concesión al Presidente de estas competencias, en las cuales se plasma parte del equilibrio institucional de un régimen parlamentario, hubiera aconsejado la mejor ubicación entre ellas (art. 17) del poder de disolución discrecional. No estamos en presencia —creemos— de una facultad característica de quien actúa como vicario representativo de un complejo institucional, sino en todo caso de un clásico mecanismo relacional entre el órgano que aglutina el principio de representación política y el líder político-institucional del Poder Ejecutivo.

No obstante, cabe encontrar una explicación en cierto modo lógica a la decisión por el legislador autonómico de enmarcar esta potestad dentro del ámbito competencial que ejerce un Presidente como “suprema representación” de la Comunidad.

---

<sup>32</sup> Mientras las demás competencias del Presidente de la Junta sí tienen un ajuste funcional en alguna de las tres facetas que se le atribuyen por la CE, las que recoge el artículo 17 no tienen un encuadre demasiado claro en ninguno de esos status presidenciales. En efecto, los artículos 14, 15 y 16 contienen el conjunto de atribuciones que corresponden a aquél, respectivamente, como “supremo representante de la Comunidad Autónoma”, “como representante ordinario del Estado en Andalucía”, y por último como “Presidente del Consejo del Gobierno”. Por el contrario, las funciones del artículo 17 —condensación a su vez de las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento autonómicos— carecen de una asignación previa entre alguno de esos status.



Una vez más es la referencia del texto constitucional como modelo importable a la esfera territorial lo que justificaría la configuración de la disolución discrecional como una facultad del Presidente, en su calidad de órgano supra-partes, al estilo de la función representativa que desempeña el Jefe del Estado en el ámbito estatal. De este modo, y análogamente al reconocimiento a este último de una potestad de naturaleza simbólica para disolver las Cortes Generales y convocar elecciones (art. 62-b), se le atribuye también al Presidente de la Comunidad una competencia de carácter formal (firmar el Decreto de disolución y convocatoria electoral), cuyo contenido político y real se plasmaría después en el procedimiento previsto en el artículo 55<sup>33</sup>.

El examen de la LG arroja algunas dudas, en esta ocasión más de índole técnica que conceptual, que afectan a la titularidad de esa competencia institucional. La LG reconoce como exclusiva del Presidente de la Junta la facultad la decisión de disolver la Cámara legislativa autonómica. Esta es una deducción que se extrae sin dificultad aparente de la fórmula empleada por el artículo 55-1º: “bajo su exclusiva responsabilidad”. Sin embargo, la concentración monocrática de la competencia disolutoria no implica que el Consejo de Gobierno, como tal órgano colegiado, quede excluido totalmente del proceso decisorio, como tampoco que su intervención en la fase de deliberación previa (requisito también del artículo 55-1º) no llegue a influir

---

<sup>33</sup> El marcado carácter simbólico-formal de las funciones presidenciales previstas en el artículo 14 de la LG andaluza encuentra un modelo de referencia en los artículos 62-b y 63-2º de la Constitución, donde se recogen las atribuciones regias para “disolver las Cortes Generales”, “convocar elecciones” y “manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados”, todas ellas —como se sabe— competencias sin efectividad política alguna. Del mismo modo, la LG ha querido trasladar ese mismo esquema a las competencias del Presidente de la Junta en calidad de representante máximo de la Comunidad; lo que explica, primero el encuadre, y después la índole meramente formal, que tiene la recepción legislativa en este lugar de la potestad disolutoria presidencial.

en la determinación final del Presidente sobre la conveniencia o no de anticipar las elecciones autonómicas. No obstante, lo que se evidencia a todas luces de la Ley es que, en cualquier caso, la postura que al respecto adopte el Consejo carece de efectos jurídicos vinculantes para el Presidente, el cual tiene siempre la responsabilidad última exclusiva de tomar aquella decisión.

Pero todavía en relación con el problema de la habilitación subjetiva, es posible localizar en la regulación legislativa una deficiencia notable y a la vez incomprensible. Nos referimos al hecho de que no se haya vetado expresamente por la Ley la posibilidad de ejercitar esa competencia por un Presidente de la Junta “no electo”, es decir, que no haya sido investido previamente por un voto expreso de confianza por la Asamblea. En primer lugar, y según se desprende del artículo 18 de la LGA, no se ha contemplado ninguna limitación sobre delegación de funciones presidenciales que se refiera concretamente a la disolución discrecional. Por otra parte, tampoco existe esa restricción en el uso de la facultad disolutoria para los casos de sustitución por enfermedad o ausencia del Presidente electo. Por último, el Presidente “interino” —por fallecimiento o declaración de incapacidad permanente— no tiene más límites funcionales que la facultad de plantear una cuestión de confianza (art. 13-2º)<sup>34</sup>.

No puede hacerse objeción alguna a la ausencia en la LG de una prohibición explícita en relación con la figura del Presidente “en funciones”<sup>35</sup>, ya que se trata de una potestad extraordinaria que debe quedar normalmente excluida de la esfera de atribuciones que corresponden a una Presidencia con carácter

---

<sup>34</sup> En otras Leyes de Gobierno sí se ha previsto la prohibición tanto de delegar la potestad disolutoria como su utilización por parte de los Presidentes interinos; es el caso, por ejemplo, de la LGPV, (art. 25-1º, 39-1º y 11-2º).

<sup>35</sup> Supuestos de dimisión voluntaria, pérdida de cuestión de confianza, aprobación de moción de censura y renovación del Parlamento autonómico (art. 12, apartados a, b, c y d, LGA).

transitorio hasta que se celebre la siguiente investidura parlamentaria. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en cuanto a los casos de delegación, sustitución e interinidad. El Legislador andaluz debería haber situado aquella competencia fuera del conjunto de facultades presidenciales, ya que si bien se puede afirmar que la relación fiduciaria entre Asamblea y Ejecutivo no ha sufrido merma alguna, la naturaleza estrictamente personal de la relación fiduciaria entre Parlamento y Presidente de la Junta impediría considerar legitimado a cualquier otro miembro del Gobierno para decidir precisamente sobre la ruptura de aquélla a través de una disolución anticipada.

Señalábamos con anterioridad que la “previa deliberación” del Consejo de Gobierno aparece como una condición preceptiva pero no vinculante para el Presidente. No obstante, la posición del colegio gubernamental puede ser eventualmente determinante de la decisión final que se adopte por aquél, en especial cuando exista dentro del Consejo una orientación mayoritaria contraria a la oportunidad de disolver la Asamblea anticipadamente. Todavía desde esta dimensión —como puede apreciarse, más política que jurídica— es posible que la relevancia de la discusión interna en el caso de un Ejecutivo formado por una coalición de partidos sea muy superior a la que parece desprenderse de la simple formalización normativa de este requisito; sobre todo si tenemos en cuenta que la mayoría parlamentaria que ha depositado su confianza en un Presidente es el resultado de la compleja expresión de la voluntad unitaria de varias formaciones políticas, y no del respaldo homogéneo de un solo Grupo parlamentario, cuya fidelidad a aquél se presume de antemano. Por esta razón, y en estas circunstancias, el grado de “atención” que vaya a prestar éste último a la deliberación del Consejo será seguramente mayor y ejercerá una influencia potencial considerable a la hora de resolver sobre la decisión de anticipar o no las elecciones autonómicas. A idéntica conclusión cabe llegar en aquellos supuestos en que las posibles divisiones internas del partido gubernamental, o bien la separación entre el status presidencial y el de liderazgo partidista no garanticen un nivel de homogeneidad suficiente en el seno del Consejo de

Gobierno, lo cual obligaría al Presidente a tomar en consideración las opiniones de Consejeros representativos de las diferentes corrientes de opinión de la mayoría gubernamental<sup>36</sup>.

En cuanto a los límites de la *potestad disolutoria*, el artículo 55-2º y 3º de la Ley 6/1994 prohíbe el ejercicio de la misma únicamente en dos supuestos concretos: cuando esté tramitándose una moción de censura y “antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara”<sup>37</sup>. No obstante, y junto estas prohibiciones específicas, cabría pensar que la declaración de inhabilitación, a efectos electorales, de los meses de Julio y Agosto<sup>38</sup> representa también una forma indirecta de limitación a esta potestad presidencial; a no ser que se considere “en suspenso” la disolución decidida por el Presidente hasta que transcurra ese período de tiempo, con objeto de respetar así los márgenes establecidos legalmente entre la disolución y la convocatoria de elecciones por la Ley Electoral de Andalucía<sup>39</sup>.

La primera de las condiciones antes indicadas —planteamiento durante la discusión de una moción de cesura— se

<sup>36</sup> Las implicaciones que tiene para el funcionamiento de la forma de gobierno las relaciones entre Partido, Grupo Parlamentario y Ejecutivo fueron analizadas por López Guerra en la Conferencia pronunciada en el marco del Seminario Internacional organizado por la Universidad Internacional de Andalucía. Baeza. Mayo. 1995.

<sup>37</sup> En esto se diferencia de otras Leyes aprobadas recientemente por algunas de las CCAA llamadas de “vía lenta”, donde el ejercicio de la facultad del Presidente para proceder a la disolución anticipada del Parlamento regional está supeditado a otras condiciones adicionales. Vid. Leyes de Gobierno de Aragón (art. 11), Madrid (art. 1, Ley reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid) y Valencia (art. 16).

<sup>38</sup> El artículo 2 de la Ley 6/1994, que modifica el artículo 14-2º de la Ley Electoral de Andalucía, establece en este sentido: “El Decreto de Convocatoria fijará la fecha de la votación, que no podrá estar comprendida entre los días 1 de Julio a 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”.

<sup>39</sup> Ley 1/1986, de 2 de Enero, reformada por la misma Ley 6/1994, artículo 2. Lo que queremos subrayar es que si hipotéticamente la decisión del Presidente de la Junta se adoptara poco antes del mes de Julio, el decreto

justifica obviamente por el carácter racionalizado del sistema parlamentario autonómico, al bloquear cualquier intento de eludir la exigencia de responsabilidad política al Gobierno de la Comunidad. Sin embargo, no afecta a la posibilidad de disolver la Cámara legislativa cuando esté tramitándose una cuestión de confianza, lo que es explicable sólo en cierto modo porque, en esta otra circunstancia, la iniciativa corre a cargo del propio Presidente de la Junta y no del Parlamento. Sin embargo, la eventual pérdida de esta moción de confianza debe implicar la incapacitación del Presidente, ya en funciones, para proceder a la disolución de la Asamblea. Aún cuando no exista en la LG una prohibición así que lo impida expresamente, resulta ilógico conservar esa atribución durante un periodo de interinidad en el que el Gobierno autonómico deja de tener legitimidad para ejercer una función de verdadera dirección política —que se funda en realidad sobre la relación fiduciaria con la Asamblea—, al convertirse en un órgano encargado solamente de gestionar asuntos de trámite o con carácter urgente. Habría que explicar además esta restricción por los mismos motivos que fundamentan la prohibición contenida prevista el artículo 55-2º. Si la capacidad para disolver anticipadamente el Parlamento encuentra su justificación en el “equilibrio democrático” entre poderes<sup>40</sup> desde el momento en que empieza a cuestionarse la

---

de disolución debe forzosamente fijar una fecha para la votación posterior al 31 de Agosto, por lo que habría que dejar transcurrir prácticamente hasta su límite el plazo de treinta a sesenta días que fija la Ley Electoral de Andalucía (art. 14-c). Todo ello puede representar una limitación de hecho —más que jurídica— al ejercicio por el Presidente de su facultad de disolución del Parlamento.

<sup>40</sup> Expresión sacada de la exposición de motivos de la Ley 6/1994, con un significado contradictorio sin duda con el que aparece en la discusión parlamentaria que lleva a la aprobación de la Ley 1/1990, sobre anticipación del proceso electoral andaluz, el llamado “plus democrático”, que fue mencionado por algunos Grupos opuestos entonces al reconocimiento de esa facultad presidencial; expresión que indicaba una virtud positiva de la forma de gobierno andaluza, ya que otorgaba al Parlamento una posición de relativa superioridad institucional sobre un Ejecutivo autonómico susceptible de ser derribado sin aquella otra contrapartida.

relación fiduciaria en la que ese mismo equilibrio se apoya (planteamiento de una moción de censura), o bien cuando ésta ya ha sufrido una ruptura definitiva (rechazo de una cuestión de confianza), automáticamente desaparece la legitimidad política y democrática de esa potestad disolutoria del Gobierno.

La LG (art. 55-2º) establece una segunda restricción temporal, en virtud de la cual el Presidente no puede proceder a disolver el Parlamento “antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara”. De esta manera, y en lugar tomar como referencia la fórmula empleada por la LG del País Vasco —donde no se había previsto una prohibición de este tipo— se optó al final por una regulación similar a la contenida en el artículo 115 de la CE, y recogida asimismo por la LG de Cataluña (art. 46-c). Sin bien con respecto a la primera, la Ley andaluza no podía por fuerza establecer como excepción —como sí lo hace en este sentido la norma fundamental— una posible disolución anticipada decretada antes de un año de la disolución “automática”, ya que el EA no había contemplado esta hipótesis, que sólo entra en juego cuando, al cabo de dos meses después de su constitución, la Asamblea es incapaz de designar un Presidente del Ejecutivo autonómico.

Es necesario, no obstante, hacer alguna precisión sobre la oportunidad —o falta de ella— de esta especie de suspensión, o más bien interdicción temporal, del ejercicio de la disolución discrecional. Responde al motivo lógico de evitar una potencial manipulación electoral por el Gobierno de la Comunidad. Pero, desde otro ángulo, esta limitación puede presentar más inconvenientes que ventajas en determinadas situaciones de bloqueo institucional, en las cuales es necesario utilizar el mecanismo de convocatoria al electorado como único recurso contra un conflicto insalvable entre Gobierno y Parlamento de la Comunidad. La oportunidad de esta prohibición transitoria debe cuestionarse mucho más en un sistema de gobierno como el andaluz, en el que cabe la formación de Gobiernos que no cuenten con el apoyo mayoritario en la Cámara legislativa. Si la probabilidad de esta hipótesis es bastante mayor en Andalu-

cía, no tiene sentido suspender durante un año la posibilidad de disolución anticipada, impidiendo así la convocatoria de unos nuevos comicios que permitan la normalización de las relaciones institucionales y la estabilidad política, objetivos éstos que constituyen en realidad el fundamento intrínseco de la facultad disolutoria del Presidente<sup>41</sup>.

La decisión de disolver anticipadamente la Asamblea Legislativa tiene unas consecuencias que se proyectan doblemente en la dimensión funcional, tanto del órgano representativo como incluso también del Gobierno autonómico. En primer lugar, el Parlamento deja de realizar las funciones que normalmente tiene encomendadas, para llevar cabo tan solo aquéllas para las que está capacitada su Diputación Permanente<sup>42</sup>. En cuanto al Presidente y el Consejo de Gobierno, la aprobación del Decreto de disolución lleva aparejada también la imposibilidad técnica de ejercitar algunas de sus atribuciones, en especial aquellas que requieren la colaboración obligada del Parlamento (iniciativa legislativa o cuestión de confianza). No obstante, en nada debe quedar mermado el status vicarial como Presidente de la Comunidad Autónoma, en tanto en cuanto la disolución no significa necesaria ni jurídicamente una ruptura (moción de censura) o desaparición (expiración de la legislatura) de la

---

<sup>41</sup> En este sentido, nos parece bastante correcta la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Coalición Andalucista, que pretendía suprimir ese apartado 3 del artículo 55 de la LG, sobre la base de que era “mas beneficioso para los intereses públicos la celebración de una nuevas elecciones que el deterioro producido por la ingobernabilidad (...) y en consecuencia, —terminaba diciendo la Exposición de Motivos de aquella proposición de ley andalucista— se pretende obviar el requisito de que transcurra un año antes de la última disolución, a fin de no generar un sin sentido como el actual”. BOPA. núm. 49, de 25 de Enero de 1995.

<sup>42</sup> El Reglamento del Parlamento de Andalucía apenas hace mención a las competencias de la Diputación Permanente. De las que se le atribuyen en todo caso durante el período entre legislaturas, le serían aplicables la responsabilidad genérica de “velar por los poderes de la Cámara” y la más específica de “conocer de la delegación temporal de las funciones ejecutivas propias del Presidente en uno de sus Consejeros” (art. 59, RPA).

relación fiduciaria con el Parlamento. Esto implica que desde la publicación del Decreto de disolución no se puede considerar que el Ejecutivo permanezca exclusivamente “en funciones”. Sin embargo, parece lógico pensar que, durante esa etapa de provisionalidad, no sea posible desempeñar en toda su plenitud la función gubernamental de dirección política, pese al elevado grado de discrecionalidad con el que ésta se realiza por el Gobierno autonómico durante la vigencia del mandato parlamentario<sup>43</sup>.

En efecto, en un sistema parlamentario la legitimación de los poderes del Gobierno radica básicamente en el otorgamiento de la confianza parlamentaria. Por esta razón, la disolución anticipada de la Asamblea condiciona el alcance efectivo de los poderes gubernamentales. Concretamente, la programación política —indirizzio politico— (art. 16-1º) y el desarrollo de las

---

<sup>43</sup> De la misma manera, el reconocimiento por el Reglamento del PA a la Diputación Permanente de una función básica de “velar por los poderes de la Cámara” (art. 59) ofrece también no pocas dudas sobre el alcance competencial de la misma. Porque no parece demasiado correcto circunscribir esa función, y por tanto traducir lo que se entienda por “poderes”, únicamente a esas dos siguientes atribuciones, de carácter más procedimental que sustantivo, que no agotan —a nuestro juicio— las posibilidades de la Cámara en cuanto a la hipotética necesidad de mantener su posición política frente al Ejecutivo de la CA; especialmente para evitar que éste aproveche la interinidad que ha producido la disolución acordada por él mismo para adoptar decisiones que entrarían de lleno en el ámbito de una función de gobierno, que ha quedado en suspenso hasta la elección de un nuevo Presidente de la Junta. En definitiva, lo que proponemos en realidad es una interpretación de la expresión reglamentaria (“velar por los poderes”) más allá de su significado estrictamente jurídico-estatutario (poder legislativo, presupuestario, de control); o de otro modo, el reconocimiento implícito al Parlamento de una especie de “poder fiscalizador” con el que neutralizar cualquier pretensión del poder ejecutivo de eludir la presión que sobre él ha ejercido la oposición parlamentaria y que ha determinado probablemente la decisión al final de disolver el Parlamento ante la imposibilidad de “gobernarlo” por el Ejecutivo.



directrices de la acción de gobierno (art. 26-1º, LGA) tienen que quedar en suspenso hasta la renovación del vínculo fiduciario. Pero el desdoblamiento del status funcional del Presidente le permitiría conservar todavía algunas de las competencias que le corresponden en el ámbito de la representación institucional. No encontramos razones de peso para que no pueda conservar las funciones previstas en el artículo 14-1º (LGA), e inclusive las que se le atribuyen en su calidad de representante ordinario del Estado en Andalucía (art. 15).



# 3

## **LA TENDENCIA PRESIDENCIALISTA DEL SISTEMA PARLAMENTARIO ANDALUZ:**

### **la supremacía político-institucional del Presidente de la Junta de Andalucía**

---

Como en las demás Comunidades “de vía rápida” (creadas en el marco procedimental del artículo 151, CE), la delimitación del diseño funcional del Presidente de la Junta de Andalucía está contenida básicamente el artículo 152, precepto que condiciona, como mandato constitucional vinculante, cualquier regulación normativa autonómica que se haga más tarde de sus potestades y atribuciones específicas. No se puede, por lo tanto, modificar la estructura esencial de ese diseño competencial de mínimos, sino tan sólo completarlo o desarrollarlo mediante el Estatuto de Autonomía y la respectiva Ley de Gobierno. Por lo tanto, las funciones atribuidas al Presidente se van a incardinar generalmente dentro de alguno de los status con que la norma fundamental configura la máxima institución ejecutiva de estas CCAA.

No obstante, desde una percepción doctrinal, la impresión que se recibe de aquel enunciado constitucional dificultaría su clasificación dentro de las categorías tradicionalmente aceptadas tanto de la forma de gobierno parlamentaria como de un típico modelo presidencial. Respecto de la primera, la especial configuración del Poder Ejecutivo de las CCAA no encaja con exactitud en los regímenes parlamentarios, caracterizados por el principio de “dualidad”, esto es, la estructuración en dos niveles del organigrama de Gobierno: por un lado, el Jefe del Estado (Presidente de la República o Monarca parlamentario) con funciones generalmente simbólicas y representativas, y de

otro, un Presidente de Gobierno en el que se concentra la verdadera función de dirección política.

Sin embargo, tampoco responde totalmente esa estructura competencial, diseñada desde el punto de vista constitucional, a los parámetros con que habitualmente se presenta un modelo de gobierno presidencialista, articulado en torno a un principio “monista” de centralización del Poder Ejecutivo en una sola instancia orgánica, que queda personalizada en la figura del Presidente o Jefe de Estado, el cual —y aquí radica el rasgo diferencial— cuenta con su propia legitimación democrática; esta “cohabitación” de legitimidades directamente procedentes de las urnas (la parlamentaria y la presidencial) no es óbice para la aplicación más real que teórica del principio de separación de poderes. Finalmente, el reforzamiento de la posición institucional del Presidente en este segundo modelo conlleva la inexistencia de un desdoblamiento de las funciones simbólica y ejecutiva, de manera que —a diferencia de lo que ocurre en el régimen parlamentario— el vértice del Poder Ejecutivo asume el ejercicio de ambas<sup>1</sup>.

Pues bien, el trazado funcional que ha previsto el artículo 152 de la norma fundamental española no permite fácilmente adscribir la figura del Presidente autonómico a ninguno de los anteriores arquetipos organizativos<sup>2</sup>. Podría afirmarse que la dimensión jurídica de esta ingeniería constitucional —luego asumida en la esfera estatutaria— supone más bien la creación

---

<sup>1</sup> Para G. Sartori son dos los criterios fundamentales que permiten definir un sistema como presidencial: la elección popular o directa del Jefe de Estado y la imposibilidad del Parlamento para derribar al Ejecutivo; pero junto a las anteriores, considera igualmente que un modelo puro de presidencialismo “no consiente una “autoridad dual” o desdoblada entre el Presidente y su Gabinete”. Vid “Ingegneria costituzionale comparata”. Bolonia. 1994. Pág. 97 y ss.

<sup>2</sup> Así se ha puesto de relieve en E. Aja y otros, “El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas”, Madrid, 1985, pág. 269.

ex novo de un modelo “híbrido”<sup>3</sup> entre los anteriores. Pero esta caracterización ecléctica de la presidencia de gobierno autonómica, a medio camino entre la dimensión presidencial y la parlamentaria, tampoco puede traducirse —a nuestro modo de ver— como una opción que se acomode a los cánones estructurales que configuran el llamado sistema “semipresidencial”, en el cual —si se toma como referencia básica el modelo francés— el Poder Ejecutivo se encuentra articulado sobre un principio dual, desde el que se articula un reparto de la función de gobierno —más equilibrado que en un régimen parlamentario— entre el Jefe de Estado (Presidente de la República) y el Presidente del Consejo de Ministros, basado además en un sistema de doble legitimación democrática a su vez, parlamentaria y presidencial respectivamente.

La originalidad de la fórmula constitucional española para la forma de gobierno autonómica radica en haber sintetizado en un solo órgano —el Presidente de la Comunidad Autónoma— la doble competencia, ejecutiva y de gobierno strictu sensu por un lado, junto a la función vicarial o representativa, característica de las Jefaturas de Estado parlamentarias. La primera, nace de un vínculo fiduciario con el Parlamento autonómico, ante el que responde políticamente y donde tiene su base la legitimación del poder político que ostenta<sup>4</sup>, quedando subordinada su permanencia en el cargo al mantenimiento de esa relación de

---

<sup>3</sup> Vid. G. Cámara Villar. “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Cit. Pág. 16. Ese carácter “híbrido” del sistema de gobierno parlamentario, si bien referido al modelo estatal constitucionalizado, con el que no obstante tiene un notable paralelismo el autonómico en general —y el andaluz en particular—, ha sido puesto de relieve también por Aragón Reyes, en “La forma parlamentaria de gobierno en España: reflexiones críticas”, en el Libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico López-Lendínez, “Estudios de Derecho Público”, Madrid, 1997. Pág. 169.

<sup>4</sup> Para E. Aja y otros, el Presidente de la Comunidad Autónoma “mantiene sólo un nexo directo entre el Parlamento, órgano que le elige y ante el que responde, única sede representativa del pueblo de la Comunidad Autónoma, y de donde nace la legitimidad del Presidente”. Cit. Pág. 269-270.

confianza. Con la segunda de esas facetas, el Presidente representa la asunción jurídica de una responsabilidad que ha de ejercerse de forma neutral, en cuanto símbolo de los intereses del conjunto de la Comunidad Autónoma. El ejercicio de la función de gobierno se entabla en una esfera típicamente política (la relación entre Asamblea y Ejecutivo), en tanto que las competencias de carácter representativo se proyectan sobre un ámbito puramente institucional y formalizado con un reducido margen de maniobra política.

La simbiosis competencial, no obstante, puede acarrear algunos problemas cuando se produzca una colisión de su status político-funcional con el status jurídico-institucional, en la medida en que ocasionalmente el Presidente del Ejecutivo autonómico tenga que implementar la representación de intereses comunitarios de manera contraria, o al margen por lo menos, de la orientación política que en un principio inspira su propio programa gubernamental<sup>5</sup>. Se trata en cierto modo de una cuestión de "lectura" de los intereses generales de la Comunidad, y de quién está legitimado para definirlos como voluntad global de aquélla. Esta operación no es nada sencilla si, por ejemplo, subsiste el enfrentamiento de dos expresiones institucionales contradictorias —el indirizzo político gubernamental y el impulso parlamentario—, dotadas cada una de ellas de una legitimación propia (la parlamentaria y la electoral, respectivamente); separación de legitimidades a partir de la

---

<sup>5</sup> En la experiencia política andaluza tenemos un ejemplo bastante reciente de esa situación, cuando el Presidente de la Junta tuvo que defender ante el Gobierno central la oposición de la CA de Andalucía, aprobada mayoritariamente por el Parlamento autonómico en Agosto de 1994, a la cesión de 15 % del IRPF a las CCAA, iniciativa estatal a la que en un primer momento el Gobierno socialista andaluz no se había opuesto, lógicamente al tener esta propuesta su origen en una decisión de política financiera adoptada a nivel central por el mismo partido que gobernaba en la Comunidad. Vid. "Crónica Parlamentaria", en Revista Administración de Andalucía, núm. 20.

cual resulta prácticamente imposible establecer la posición “macro-institucional” de la entidad político-territorial. O al menos una orientación política homogénea que pueda considerarse expresión de la voluntad institucional de la Comunidad. Esta eventualidad no debe descartarse en un sistema de gobierno como el andaluz, donde la formación del Ejecutivo no depende en todos los casos de una decisión mayoritaria del Parlamento (“investidura automática”), y donde es posible que coexistan dos direcciones políticas —gubernamental y parlamentaria— en permanente tensión, lo cual hace mucho más difícil la actuación del Presidente de la Junta como representante de los intereses generales de la Comunidad, en especial si existen dos instituciones enfrentadas a la hora definirlos con exactitud. En estos casos, la personalidad política y el liderazgo social de cada Presidente pueden sin duda alguna facilitar —o todo lo contrario— el ejercicio de esa representación institucional, jugando al mismo tiempo de factor clave para inclinar la balanza de aquel “equilibrio inestable” —al que hacíamos referencia— en favor de las posiciones gubernamentales o de las parlamentarias<sup>6</sup>. Se trata, en definitiva, de una hipótesis que tampoco se tiene por qué descartar en el supuesto incluso de competencias que entrarían en la estricta dimensión de la función representativa, y que carecen de un procedimiento detallado de formalización.

Aunque no entra dentro específicamente de su dimensión ejecutiva, sino más bien de su condición de Presidente del conjunto institucional de la Comunidad, una de las pocas referencias constitucionales al respecto, la contenida en el artículo 155, no proporciona una imagen demasiado precisa del alcance real que supone su papel de interlocutor representativo

---

<sup>6</sup> Sobre la importancia que tiene el liderazgo político y social en el reforzamiento del presidencialismo autonómico, concretamente de la CA de Cataluña, vid. M. Gerpe Landín, en “Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad: nota sobre la forma de gobierno en Cataluña”, en *Autonomies*, núm. 12, pág. 17.

de la CA, en los supuestos de requerimiento por parte del Gobierno central, previo a la adopción de medidas necesarias para obligar a la entidad regional al cumplimiento forzoso de los deberes constitucionales y legales. En este supuesto el Presidente no actúa como un simple mandatario de la voluntad del Ejecutivo central, aunque no dispone por sí mismo de mecanismos estatutarios extraordinarios para imponer al resto de las instituciones autonómicas una rectificación de las iniciativas o actuaciones contrarias a los mandatos constitucionales o las normas legales<sup>7</sup>.

### **3.1. LA SUPREMACÍA INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA DESDE LA ÓPTICA DE SU DOBLE FUNCIÓN REPRESENTATIVA**

El artículo 152 de la CE delimita el status funcional del Presidente de las CCAA (del artículo 151) con una doble atribución de naturaleza jurídica que no carece sin embargo de una clara vocación simbólica en su ejercicio real. Según el precepto de la norma fundamental corresponde al Presidente “la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla”<sup>8</sup>. Aunque el Estatuto andaluz no hace

---

<sup>7</sup> Como afirma Pendás García, “este precepto (...) significa en concreto que el Presidente ocupa una única y peculiar posición 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”. Vid. “El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas”. Cit. Pág. 2544.

<sup>8</sup> Hay que hacer observar una vez más que lo que se confiere aquí al Presidente es únicamente la representación de las instituciones de la Comunidad o, como mucho, de la región o nacionalidad. La única salvedad que rompe de alguna forma este esquema atribucional se localiza en el



sino incorporar con absoluta fidelidad el enunciado constitucional en su artículo 35-1º, la LG complementa y especifica algo más esta dimensión funcional del Presidente con la enumeración de una serie de facultades y derechos que se le atribuyen para su ejercicio. Como quiera que un análisis exhaustivo de esa ambivalente función representativa presidencial escaparía a los límites de este trabajo, intentaremos centrarnos por tanto en aquellos aspectos de la misma susceptible de incidir de algún modo en la determinación de la forma de gobierno en Andalucía.

La CE y el EA de Andalucía reconocen al Presidente de la Junta la condición de representante supremo de la Comunidad Autónoma. Ya hemos puesto de relieve la originalidad que supone la concentración simultánea en una sólo magistratura de dos funciones (la estrictamente de gobierno y la de representación institucional), por lo general distribuidas respectivamente entre Presidente del Ejecutivo y Jefatura de Estado en un régimen parlamentario. La única diferencia sustancial con respecto a este esquema tradicional del parlamentarismo consiste en que el status de representante máximo de la entidad territorial no implica en realidad para el Presidente de la Comunidad una posición neutral que le legitime para intentar ejercer el papel de árbitro o moderador del resto de las instituciones autonómicas. La vinculación con una concreta y coyuntural mayoría parlamentaria impide considerarlo como una figura carente de la necesaria asepsia política para desempeñar este cometido en un sentido suprapartes; tampoco se puede decir que cuente en teoría con una legitimación específica y propia, al margen de la que como Jefe del Ejecutivo recibe por medio de la investidura parlamentaria<sup>9</sup>.

---

Estatuto del País vasco, donde el Lehendakari ostenta "la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma" (art. 1, LG del País Vasco).

<sup>9</sup> No obstante, y como hemos intentado poner de relieve en otro momento, el peculiar sistema de formación del Gobierno en Andalucía, a través del

La representación de la Comunidad Autónoma se proyectaría en un doble plano, a su vez, bien sobre las propias instituciones autonómicas, bien sobre las de otras CCAA o del mismo Estado. Desde esta perspectiva “interna” no sólo encarna la posición directorial de uno de los poderes (el Ejecutivo) que componen la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma sino que, al mismo tiempo, desempeña el papel de Presidente de toda la Comunidad Autónoma y, en tal sentido, la representación institucional que le corresponde es superior a cualquiera otra que puedan ejercer otros poderes u órganos autonómicos de forma sectorial. Esta facultad tiene una proyección jurídica, que se concreta en la personación del Gobierno autonómico, en nombre de la Comunidad, como parte en determinados procesos judiciales. Es cierto que la formulación jurídica de esta competencia recae sobre el Consejo de Gobierno, concretamente al ser legitimado éste para representar los intereses de la Región en algunos de los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional. No cabe duda de que a quien otorga la CE (artículo 161-1º-a) la facultad para presentar recursos de inconstitucionalidad no es sino a los “órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”. Pero esta atribución al colegio ejecutivo no nos parece especialmente relevante, por cuanto el funcionamiento del Gobierno regional bajo premisas características de un principio “monocrático” presupone la subordinación de la voluntad del Consejo a la de su Presidente

---

mecanismo de “investidura automática”, autoriza a pensar que puede darse el caso de Gobiernos que cuenten en virtud de un mandato jurídico-estatutario con una legitimación democrática casi directa de las urnas, al margen —e inclusive en contra— de la voluntad política mayoritaria expresada por Parlamento autonómico, lo que acentúa más aún si cabe el rasgo de presidencialismo de la forma de gobierno andaluza. Este diagnóstico no puede ser tachado de engañoso ni superficial, frente a quienes opinan así cuando se refieren a la incorrecta observación —a su juicio— de una mutación constitucional del régimen parlamentario en España. Vid. M. Aragón, en “La forma de gobierno parlamentaria... “. Cit. Pág. 168.

en el momento de adoptar una decisión en ese sentido. Asimismo, en el contenido de esta primera faceta del status presidencial se enmarcaría el ejercicio de una representación simbólica de la unidad jurídica e institucional del ordenamiento autonómico y de sus instituciones<sup>10</sup>, que implica la imputación formal a la figura del Presidente de los actos de toda la organización política y administrativa de la Comunidad Autónoma<sup>11</sup>.

Junto a esta que podríamos calificar dimensión “jurídico-vicarial”, existe una segunda variante más “institucional” del Presidente en su calidad de representante supremo de la Comunidad, cuyo perfil esencial se encuentra dentro del artículo 14-c de la LG de Andalucía, en la competencia para convocar las elecciones autonómicas dentro del plazo de treinta a sesenta días desde la expiración del mandato parlamentario. En este sentido, parece correcto atribuir al Presidente una potestad que tiene como finalidad la moderación del funcionamiento interno de las instituciones comunitarias, con un margen de discrecionalidad tan estrecho que no permite su potencial manipulación con otros fines de carácter político. Sin embargo, lo que no se entiende muy bien es que a partir de la reforma que se aprueba en 1994, la LG de Andalucía haya incluido en esta esfera de competencias presidenciales la facultad de disolución anticipada del Parlamento (art. 14-d), puesto que se trata de una función que claramente entra dentro de la órbita de las relaciones entre Gobierno y Asamblea características del siste-

---

<sup>10</sup> Vid. E. Aja y otros, cit., pág. 272 y ss. También en este mismo sentido, y concretamente en relación con la CA de Cataluña, Carles Viver opina que la representación ordinaria significa el “símbolo de la unidad del ordenamiento jurídico”. En “La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. Barcelona, 1982, pág. 85-90.

<sup>11</sup> Vid. M. Aragón Reyes. Comentario al artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. En “Comentarios al Estatuto...”. Cit. Pág. 607. De forma análoga se expresa también Cámara Villar, para quien el Presidente de la Junta de Andalucía “simboliza la unidad del ordenamiento jurídico autonómico, situándose en este punto de vista en un plano similar, salvadas las distancias, al de un Jefe de Estado”. Cit. Pág. 29.

ma parlamentario autonómico, y que poco tiene que ver, por tanto, con el status del Presidente como representante institucional de la Comunidad. La única explicación a esta relativa imprecisión normativa es que el legislador andaluz haya querido referirse en realidad, no al contenido político que encierra la potestad disolutoria del Presidente, sino al aspecto formal de la plasmación normativa de esa decisión política, es decir, a la competencia para dictar el Decreto por el que se procede a la disolución de la Asamblea Legislativa y la correspondiente convocatoria anticipada de elecciones autonómicas (art. 56, LGA)<sup>12</sup>. Desde esta interpretación sí resulta lógico y aceptable que, como máxima institución representativa de la Comunidad, tenga atribuida esa función “notarial” con la que se otorga una especie de certificación jurídico-formal a las decisiones adoptadas por los poderes políticos autonómicos.

Tal y como ya se ha indicado con carácter general para el conjunto de las CCAA, tampoco en este caso la condición de representante supremo de la CA de Andalucía puede traducirse de ningún modo como la asignación de una especie de conexión directa del Presidente de la Junta con el electorado andaluz<sup>13</sup>. Esta función representativa tiene únicamente carácter simbólico, pues, a través de ella sólo se da validez jurídica a decisiones que son competencia de otras instituciones<sup>14</sup>; es decir, queda circunscrita a la esfera orgánica de la Comunidad-institución,

---

<sup>12</sup> A propósito de la formalización jurídica de esa decisión presidencial el texto del artículo 56 dispone lo siguiente: “El Decreto de disolución se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” y entrará en vigor en el mismo día de su publicación. En él se fijará la fecha de celebración de las nuevas elecciones y demás circunstancias previstas en la legislación electoral de Andalucía”.

<sup>13</sup> Vid. G. Cámara Villar. Cit. Pág. 29.

<sup>14</sup> Entre las facultades que desde un punto de vista estatutario pertenecerían a esta esfera funcional se encuentran la promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento (art. 31), la petición de informes al Consejo de Estado sobre los proyectos de Reglamento de ejecución de las leyes estatales (art. 44-3º), así como la firma de convenios de cooperación con el

no siendo por tanto correcto configurarla como una relación directa con la Comunidad-pueblo, ya que en una forma de gobierno parlamentaria la representación política de ésta se va a canalizar, exclusivamente, a través de la Asamblea Legislativa autonómica<sup>15</sup>. Dentro de esta dimensión “emblemático-institucional” la LG de Andalucía confiere al Presidente aquellas prerrogativas que deben acompañar el status de figura representativa suprema de la Comunidad: recibir el tratamiento de Excelencia, la precedencia sobre cualquier otra autoridad de la Comunidad, recibir honores propios de la dignidad de su cargo, ocupar residencia oficial, utilizar la bandera de Andalucía como guión, y percibir la correspondiente remuneración y gastos de representación (art. 7, LGA).

Esta función representativa tiene asimismo una vertiente “externa” reconocida en el artículo 14 (apartados a y b) de la LG de Andalucía. Sin embargo, no es fácil deducir de esta regulación normativa cuál será el alcance exacto de los poderes del Presidente cuando actúa como interlocutor supremo de la CA en las relaciones inter-territoriales. La Ley se limita escuetamente a reconocer dos competencias que se identifican con en ese marco funcional de referencia: la representación de la Comunidad “en las relaciones con otras instituciones del Estado”, y la competencia para “firmar convenios y acuerdos cooperación con otras Comunidades Autónomas”.

---

Estado y otras CCAA (art. 73). Vid. A. Ruiz Robledo, “El Parlamento de Andalucía: composición, organización y funcionamiento”, en “EL Estatuto de Andalucía. II. EL Parlamento” (junto a M. Bonachela Mesas y G. Ruiz-Rico). Barcelona. 1990. Pág. 13.

<sup>15</sup> Nuevamente hay que traer a colación en este punto la excepción a este planteamiento de la CA del País Vasco, en donde se ha atribuido al Lehendakari la representación del “pueblo vasco”, confundiendo así —a nuestro entender— lo que es una representación de naturaleza “política”, que sólo puede estar avalada por las urnas, con una especie de representatividad “simbólica” de la nacionalidad o pueblo, que adquiere personalización en la figura del Presidente de la CA.

La segunda de esas atribuciones tiene para el Presidente tiene un escaso margen de maniobra, ya que el artículo 72 del Estatuto otorga al Parlamento autonómico un indudable protagonismo, tanto a la hora de impulsar alguno de los dos procedimientos de colaboración con otras CCAA como en la determinación del contenido de esas iniciativas (convenios y acuerdos de cooperación). En efecto, el precepto estatutario en cuestión centraliza en la Cámara legislativa el impulso político para el desarrollo de relaciones inter-comunitarias. Los términos que conducen a esta conclusión son suficientemente explícitos de una voluntad del legislador estatuyente por reservar al Parlamento la decisión de establecer convenios de colaboración (para la gestión y prestación conjunta de servicios) y acuerdos de cooperación otras CCAA. En relación a los primeros, el EAA señala que su celebración se hará “en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento” (art. 72-1º) y respecto de los segundos se atribuye también a la Asamblea la competencia en orden a “determinar el alcance, la forma y contenidos de dichos acuerdos”. Así pues, la intervención del Presidente se limitaría estrictamente a estampar su rúbrica en el texto del convenio o acuerdo suscrito con alguna otra Comunidad Autónoma. No obstante, esta participación centrada exclusivamente en la fase última del proceso de formalización de los acuerdos no significa que la mayoría parlamentaria con que cuenta el Presidente dentro de la Asamblea vaya a actuar de forma independiente a la programación gubernamental; en su elaboración tiene aquél un indudable protagonismo, al corresponderle por prescripción expresa de la Ley la potestad para fijar “las directrices generales de la acción de gobierno” (art. 16-1º, LGA), entre las cuales, con seguridad, se encuentran las iniciativas relativas a este tipo de cooperación externa con otras CCAA. En cualquier caso, la conclusión a que conducen los anteriores razonamientos es que no parece fácil deducir del Estatuto una “reserva material” dentro de este campo en favor del Consejo de Gobierno andaluz, al menos no equivalente —o con igual hegemonía

funcional— a la facultad del Gobierno central para dirigir directamente la “política exterior” del Estado (art. 97, CE)<sup>16</sup>.

Todavía en el mismo ámbito, la LG (art. 14-1º) ha realizado un desarrollo mínimo de lo preceptuado en el EA andaluz (art. 73), en el que se contemplaba la proyección exterior de aquella función representativa del Presidente “en las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas”. La práctica reiteración por el legislador andaluz de la dicción estatutaria no contribuye a aclarar el problema de la determinación del grado de autonomía funcional con el que el Presidente puede desempeñar esa competencia. El precepto en cuestión de la LGA se limita a apuntar que corresponde al Presidente, como supremo representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía: “representarla en las relaciones con otras instituciones del Estado”. En lo que parece una visión restrictiva, además, la Ley no ha incluido aquí a las instituciones de otras entidades autonómicas, olvidando así que la función representativa del Presidente en las relaciones inter-autonómicas (artículo 73, EAA) no se limita a la firma de los convenios de colaboración con aquéllas (art. 14-b, LGA). El artículo 72 del Estatuto otorga al Parlamento andaluz un papel relevante en la determinación de las relaciones de cooperación y colaboración de la CAA con otras Comunidades, mediante la fijación de su alcance, forma y contenido (acuerdos de cooperación), así como de las condiciones y requisitos establecidos por la Cámara (acuerdos de cola-

---

<sup>16</sup> Utilizando también aquí el “principio mimético” a nivel institucional, hay que puntualizar, no obstante, que la CE tampoco llega a proporcionar al Poder Ejecutivo central una libertad absoluta para la fijación de la política exterior del Estado, sino que, respecto de la celebración de Tratados Internacionales —salvando una vez más las distancias, una materia análoga a la que, en la esfera infraestatal, representarían los acuerdos y convenios de colaboración entre CCAA—, se requiere en la mayoría de los casos la autorización previa (o la autorización directa antes de su celebración) de las Cortes Generales para prestar el consentimiento del Estado en la firma de uno de esos acuerdos internacionales (vid. art. 93 y 94, CE).



boración). Sin embargo, la verdadera dirección política de esta proyección “externa” de la CA corresponde a la esfera ejecutiva. Esta es una conclusión que se deduce sin dificultad del artículo 171 del Reglamento del PA, precepto encargado de disciplinar la tramitación parlamentaria de aquellos convenios y acuerdos con otras CCAA. Existen aquí ciertas similitudes con respecto al sistema constitucional de intervención de las Cortes Generales en la celebración de los Tratados Internacionales (art. 93 y 94, CE), pues se ha previsto igualmente en este sentido la necesidad de “autorización” de la Cámara legislativa andaluza a la hora de “prestar consentimiento” —obsérvese el parecido con la formulación de la norma fundamental— para la firma de unos de esos instrumentos de colaboración horizontal autonómica. Pero tampoco en esta materia se puede cuestionar la hegemonía del Poder Ejecutivo regional en la fijación del indirizzo político externo de la Junta, ya que —tal y como se establece en el Reglamento— corresponde siempre al Consejo de Gobierno la iniciativa para la celebración de esos convenios (art. 171-2º), al estar facultado para remitir a la Asamblea el texto previamente negociado ya con otra Comunidad. Y no sólo esto, sino que además en caso de “autorización parcial”, es decir, cuando se haya aprobado por el PA alguna propuesta de modificación parcial del mismo, esta resolución parlamentaria —según se desprende de la redacción literal del propio RPA (art. 171-5º)— tendrá la consideración de simple “recomendación” al Consejo para que renogocie los términos de aquél, “si lo considera oportuno”. Desde esta perspectiva por tanto, el otorgamiento por el Estatuto al Presidente de la Junta de un poder vicarial en relación a las demás CCAA (art. 73, EAA) adquiere una relevancia y autonomía políticas específicas, determinantes a su vez de una traducción no meramente simbólica de su papel de máxima representación de la CA<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> La supremacía institucional del Presidente de la Junta en la determinación de las directrices políticas del Ejecutivo autonómico proporciona un contenido y alcance especiales tanto a esta labor de representación del



No obstante, esta potestad del Presidente se proyectaría asimismo sobre otros supuestos a través de los que se articula alguna vía de información o comunicación entre Estado y Comunidad Autónoma (artículos 21 a 23 del EAA). La función que desempeñaría aquí se concreta, no obstante, en el papel de mero interlocutor o transmisor de la voluntad de la Comunidad al Estado, facultado solamente para vehicular la presentación de aquellas solicitudes dirigidas al Gobierno de la Nación y las Cortes Generales en las que se insta por aquélla la aprobación de una ley marco (art. 150-1º, CE), la delegación o transferencia de competencias estatales (art. 150-2º, CE), así como la celebración de Convenios o Tratados internacionales con otros países donde se localiza la recepción de emigrantes andaluces<sup>18</sup>.

En este sentido, y aunque se trate de una excepción más al “principio mimético”, no creemos que pueda establecerse una simetría exacta con la función constitucional encomendada al Rey como “la más alta representación” de las instituciones del Estado (art. 56-1º, CE). El carácter parlamentario de la forma de gobierno central, la falta de dotación en la Jefatura de Estado monárquica de una legitimación democrática directa (aunque no así de una legitimación constitucional), y la ubicación de ésta última fuera de la tradicional división tripartita de poderes, son razones suficientes que deben asegurar un ejercicio aséptico desde el punto de vista político de cualquiera de sus atribuciones constitucionales. Pero la función de representación institucional que se confiere al Presidente de una Comunidad Autónoma no tiene por qué encajar dentro de esa concepción “apolítica” o neutral con la que se desempeña el cargo de representante supremo del Estado, y mucho menos cuando se

---

Presidente, como a la atribución, en un concreto ejercicio de ésta, de la facultad para firmar los convenios y acuerdos de cooperación con otras CCAA (art. 14-c, LGA).

<sup>18</sup> Cabría incluir también dentro de este ámbito la petición de informes al Consejo de Estado, suscrita en nombre de la CA de Andalucía por el Presidente de la Junta (art. 44-3º, EAA).

le atribuye un doble status funcional que le permite ejercitar al mismo tiempo la dirección del Ejecutivo autonómico. Precisamente es esa simultaneidad con el ejercicio de competencias de gobierno lo que induce a pensar en la concesión implícita de un cierto margen de autonomía —que escapa a la simple dimensión institucional formalizada en los procedimientos específicos de representación de la voluntad global de la Comunidad— en virtud del cual el Presidente conservaría, en esta dimensión política, una dosis de iniciativa propia en el ejercicio de su atribución vicarial, conectada sin duda con el indrizzo político establecido en su programa de gobierno (y del Gobierno). De ahí que esta función como Representante máximo del Presidente pueda entenderse a veces no sólo como la simple labor de un agente interlocutor de la voluntad institucional de la Junta, sino también como la expresión de una voluntad política mayoritaria, que representa y defiende desde su condición de Presidente del Gobierno autonómico.

Partiendo de esta diferenciación, esto es, de lo que sería la doble vertiente política e institucional del Presidente en su calidad de representante supremo de la Junta, habría que entrar a valorar ahora el significado real de una atribución constitucional como la recogida en el artículo 155 de la norma fundamental española<sup>19</sup>. En efecto, el requerimiento que se le dirige desde el Gobierno central, en los casos de incumplimiento grave por parte de la Comunidad de las obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes, o ante atentados graves de aquélla al interés general, no tiene únicamente el efecto de una simple comunicación institucional, sino que traslada a la esfera competencial del Presidente la potencial solución del conflicto

---

<sup>19</sup> Para Aragón Reyes, esta función del Presidente de la Junta no se enmarcaría en la esfera de su condición de representante ordinario del Estado dentro de la Comunidad, sino que se trataría de una “representación extraordinaria” que se ejerce en situaciones excepcionales, como las previstas no sólo en el artículo 155, sino también en el artículo 116-4º de la CE (Estado de sitio). En “Comentario al artículo 35...”. Cit. Pág. 608.

Estado-Comunidad Autónoma. Pero si bien frente a aquél personaliza los intereses y la voluntad global de la Junta de Andalucía, puede que de hecho no haya intervenido ni directa ni indirectamente en las decisiones que han provocado aquella confrontación interterritorial. El problema tendría fácil solución si el centro de imputación de los actos autonómicos que vulneran las obligaciones constitucionales o legales (o son contrarios al interés general) se localizara en la estricta esfera gubernamental (Presidente o Consejo de Gobierno), o bien entrara dentro de la esfera orgánica dependiente de forma directa del Ejecutivo autonómico (algún organismo de la Administración de la CA de Andalucía).

Pero —todavía en un terreno hipotético— la cuestión se torna bastante más difícil de resolver si esa infracción constitucional o atentado a los intereses generales del Estado tiene su origen en otra institución de la CA no subordinada al Ejecutivo autonómico desde el punto de vista político o administrativo, especialmente cuando hablamos de decisiones o posiciones adoptadas por el Parlamento autonómico, tanto si se trata de iniciativas legislativas o simples resoluciones parlamentarias de otra índole<sup>20</sup>, frente a las cuales en efecto cabe utilizar desde el exterior algún instrumento jurisdiccional reglado. En este sentido, acertamos sólo a suponer que cabría emplear el Recurso de Inconstitucionalidad si la intervención presuntamente contraria a la norma fundamental (los mandamientos legales, o al interés general) adopta la forma de Ley autonómica; pero no vemos cómo sería posible controlar la resoluciones parlamentarias autonómicas —a no ser que afecten a derechos fundamentales o libertades públicas subjetivos, cosa bastante improbable en la práctica— mediante un eventual recurso de amparo ante

---

<sup>20</sup> Como advierte G. Cámara acertadamente esas actuaciones atentatorias contra el interés general también podrían haberse producido por el Gobierno de la Comunidad, aunque en el cumplimiento estricto o la ejecución de las leyes o decisiones aprobadas por el Parlamento. Vid. Cit. Pág. 30-31.

la jurisdicción constitucional. En todo caso la solución a un problema de esta naturaleza no podría articularse —pensamos— a través de algún mecanismo interno previsto hoy a nivel estatutario, ya que no existe en la esfera autonómica un sistema de control inter-institucional como el que se establece constitucionalmente para los conflictos entre Legislativo y Ejecutivo estatales. De igual modo, no se ha formalizado en la LGA procedimiento alguno mediante el cual se puedan imponer desde el Ejecutivo la corrección necesaria de actuaciones parlamentarias atentatorias de ese interés general. No resulta sencillo aceptar la existencia de una especie de “poderes implícitos” del Presidente, en su calidad de representante de la Junta de Andalucía, con los cuales pudiera obligar al Parlamento a rectificar sus posiciones anticonstitucionales.

De ahí que las posibilidades de que el Presidente de la Junta esté en condiciones de forzar una rectificación de la actuación parlamentaria sólo pueden estar basadas, una vez más, en la ostentación de un doble status —como representante máximo y como director político del Gobierno— que le permite conectar de forma directa con la “mayoría parlamentaria”; se encontraría así una solución que, en todo caso, será de naturaleza política y que no está fundada en ninguna de las facultades estatutarias ni legales que delimitan la función representativa del Presidente de la Junta. Sin embargo, no sería del todo incierto sostener que con esa concentración de status funcionales se está facilitando la solución del conflicto entre Estado y Comunidad, al tiempo que se redimensiona políticamente la competencia del Presidente como representante global de la CA, situándola, dentro de la hegemonía institucional que ostenta en el modelo de gobierno implantado en la esfera autonómica.

Desde otra perspectiva, ahora, la función del Presidente de la Junta como “representante ordinario” del Estado dentro de la Comunidad Autónoma se configura como una competencia indeterminada, cuyo perfil exacto requiere de un notable esfuerzo interpretativo, ya que es necesario evitar identificarla con aquella atribución que hasta hace poco se otorgaba igual-

mente a los Presidentes de las Corporaciones municipales como representantes al mismo tiempo del poder central y del poder local<sup>21</sup>. La solución doctrinal que se ha propuesto —y aceptado por lo general— parte del planteamiento de un criterio diferencial entre “Estado-aparato” y “Estado-ordenamiento” (o similarmente entre “Estado-persona” y “Estado-comunidad”)<sup>22</sup>. Se trata de un planteamiento encaminado en realidad a circunscribir esta función a lo que podría considerarse la representación de la “unidad superior estatal”, esto es, el nexo de incardinación entre la esferas institucionales central y regional y punto de convergencia entre el principio unitario y el de autonomía<sup>23</sup>, lo que significa en definitiva la necesidad de descartar en cualquier caso el “desdoblamiento funcional” del Presidente en esta esfera competencial, ya que la verdadera representación del Estado dentro de la Comunidad corre a cargo del Delegado de Gobierno (representante del Estado-persona).

La concreción competencial de esta función representativa se proyecta sobre un doble plano: en primer lugar, la promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas por el Parlamento andaluz (junto a la orden de publicación de éstas en los Boletines Oficiales del Estado y de la respectiva Comunidad) y, en segundo término, la facultad para ordenar la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Estas serían los cometi-

---

<sup>21</sup> Vid. G. Ruiz-Rico, “La forma de gobierno autonómica en España”, en “Formas de Gobierno y Sistemas Electorales (la experiencia italiana y española)”, (G. Ruiz-Rico y S. Gambino, coordinadores). Valencia. 1997. Pág. 557.

<sup>22</sup> Para Pendás García esta representación “ordinaria” nunca debe entenderse “como opuesta a excepcional o extraordinaria, sino a superior o máxima, dado que ésta corresponde al Rey”. Vid. B. Pendás. “El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno”. Cit. Pág. 2545.

<sup>23</sup> Vid. C. Viver, cit., pág. 85 a 90.

dos principales —y casi los únicos— del Presidente de la Junta como representante “ordinario del Estado”. Su formulación jurídica aparece por vez primera en la Ley catalana sobre el Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, y se repite más tarde en la práctica totalidad de las leyes de Gobierno de las restantes CCAA (excepto la del País Vasco). No obstante, en algunos casos se ha enmarcado esta representación estatal ordinaria dentro del marco cooperativo que debe presidir las relaciones entre ambas instancias territoriales<sup>24</sup>; expresión concreta del mismo es la atribución que se encomienda en varias leyes de gobierno al Presidente en orden a mejorar la coordinación de las Administraciones estatal y autonómicas, en colaboración siempre con el Delegado del Gobierno central<sup>25</sup>.

### **3.2. LA HEGEMONÍA DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA COMO JEFE DEL EJECUTIVO ANDALUZ**

En clara sintonía con lo que parece ser una tendencia generalizada de los sistemas parlamentarios, la CE y el EAA otorgan al Presidente de la Junta un status hegemónico indiscutible en el seno del Ejecutivo autonómico respecto del colegio gubernamental (Consejo de Gobierno). No obstante, la formulación normativo-jurídica de este “presidencialismo” se puede ver contrarrestada en la práctica por la dinámica que sobre el modelo teórico imprimen determinados factores extraídos de la realidad política; en este sentido son potencialmente significa-

---

<sup>24</sup> Vid. S. Muñoz Machado, en “Derecho Público de las Comunidades Autónomas”, Madrid, 1982.

<sup>25</sup> Vid. las leyes de Gobierno de Asturias (art. 16), Galicia (art. 25), Madrid (art. 8) y Castilla-León (art. 12). Hay que puntualizar que en el Estatuto personal del Presidente de la Junta de Andalucía, regulado en la LGA, no se contiene ninguna competencia análoga o semejante a ésta.

tivos para el funcionamiento del sistema la configuración que en cada momento tenga el sistema de partidos, en especial cuando es necesario llegar a la constitución de gabinetes de coalición o existe una cierta división interna dentro de la mayoría parlamentaria, resultado de una separación en el seno del partido gobernante entre la dirección institucional (Presidente de la Junta) y partidista (Presidente de la Ejecutiva regional)<sup>26</sup>. Las funciones del Presidente de la Junta como Jefe del Ejecutivo autonómico y, específicamente, en cuanto órgano en el que reside la facultad de dirección política, se proyectan sobre una doble vertiente: en la esfera interna de las relaciones con el órgano ejecutivo colegiado y en el ámbito de las relaciones interorgánicas con las demás instituciones autonómicas, y específicamente con el Parlamento.

La primera de esas dimensiones (intraorgánica) ya venía perfilada sustancialmente por el texto constitucional, al señalar su artículo 152 que correspondería al Presidente "la dirección del Consejo de Gobierno". Sin duda alguna la referencia era lo suficientemente ambigua como para permitir la articulación futura por el legislador estatuyente de un modelo original, algo más equilibrado que el previsto para el Gobierno estatal, de ejercicio compartido de la función de dirección política entre el órgano ejecutivo unipersonal (Presidente) y el colegio gubernamental (Consejo de Gobierno).

Ese margen de autonomía a la hora de desarrollar este aspecto del precepto constitucional se basa en el mismo enunciado que a continuación se hace de las funciones del Consejo de Gobierno. Según el artículo 152 corresponderán al órgano

---

<sup>26</sup> Apuntamos aquí sólo dos de las circunstancias que han ejercido una notable influencia en el caso andaluz sobre la capacidad de liderazgo del Presidente de la CA; pero además de éstas pueden añadirse otras más, en concreto, la intensidad del apoyo otorgado por la mayoría parlamentaria, la ausencia de tensiones en ésta, la capacidad de oposición del resto de los Grupos parlamentarios o el grado carisma de la persona que ocupa el cargo frente al electorado. Vid. G. Cámara Villar. Cit. Pág. 20.

colegiado gubernamental la titularidad de las funciones ejecutivas y administrativas. Este es un dato que cobra relieve probablemente porque representa una ruptura del principio mimético con el organigrama estatal. Ciertamente en la determinación interna de las competencias del Poder Ejecutivo estatal la CE no atribuye ninguna expresamente al Consejo de Ministros, sino que ha preferido residenciarlas sin delimitación orgánica a la institución gubernamental en su conjunto. Para ello, el artículo 97 utiliza un enfoque “subjetivo” (“El Gobierno (del Estado)... ejerce la función ejecutiva”) frente al funcional o material del artículo 152<sup>27</sup>. La atribución de competencias no se hace, por tanto, al órgano colegiado (Consejo de Ministros) sino a la institución en general (Gobierno) y, en consecuencia, se debilita la posición de éste frente al Presidente al aparecer desprovisto de una función específica propia. Por este motivo, la designación expresa de algunas de ellas en la esfera autonómica, en relación con el Consejo de Gobierno, no sólo es una solución más correcta desde el punto de vista técnico-jurídico, sino que también puede resultar indicativo de una voluntad implícita del constituyente por otorgarle un mayor protagonismo en el ejercicio de la función directiva.

Otro dato que acentúa el relieve del papel otorgado al Consejo proviene de los propios EEAA, que en algunas ocasiones han equiparado —mediante una traducción probablemente poco acorde con su significado constitucional— el contenido de esa “función ejecutiva” con lo que podría ser la “función política de gobierno” en sentido lato. Como exponente normativo de esta concepción amplia de la noción de “ejecución” la Ley de Gobierno del País Vasco señala de forma bien explícita que “el Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco”. En los mismos términos se pronuncia el artículo 65 de la LG de Cataluña o el artículo 4 de la LG de

---

<sup>27</sup> Vid. M. Bassols Coma. Cit. Pág. 214.



Galicia, en las que se formulan competencias del Consell Executiu y de la Xunta con un análogo alcance, para dirigir “la política y la Administración de la Generalitat” o para “establecer las directrices y desarrollar el Programa de Gobierno”, respectivamente.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico andaluz parece romper esta tendencia hacia un mayor equilibrio funcional en el interior del Poder Ejecutivo autonómico, al limitar las competencias del Consejo de Gobierno a las “funciones ejecutivas y administrativas” de la Comunidad Autónoma (art. 34 del EAA y art. 21 de la LGA). Con una indudable orientación “presidencialista” atribuye al colegio gubernamental únicamente la facultad para “desarrollar el Programa de Gobierno, de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente”, mientras que a este se le otorga en exclusiva la potestad para “fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad” (art. 16-1º, LGA). En definitiva, existe una evidente descompensación en favor del principio monocrático, bastante más intensa en el caso andaluz respecto de la mayoría de las CCAA. Sin embargo, pensamos que la identificación de esa función “directiva” interna, a la que se refiere el artículo 152 de la norma fundamental, con la actividad de “indirizzo politico” o función genérica de gobierno, a través de la cual se fijan los objetivos generales de la actividad de programación política del Ejecutivo, no es más que una de las posibles aplicaciones con que puede entenderse el diseño de las funciones constitucionales allí formuladas para el Presidente de una Comunidad Autónoma.

No obstante, en la delimitación que se haga de las competencias del Consejo de Gobierno no cabe margen alguno para dudar de que es el Presidente quien tiene por lógica encomendada la primordial función de fijar las directrices esenciales de la orientación política gubernamental. Tal y como se ha concebido el procedimiento de formación del Gobierno en un sistema parlamentario como el andaluz, la investidura se centra no en un “programa colegiado” de gobierno, sino en una candidatura

unipersonal a la Presidencia de la Junta que solicita la confianza únicamente respecto de unas líneas programáticas de acción política, donde ni siquiera es necesario que conste referencia alguna a la posible composición del futuro Consejo. De este modo, el conjunto de potestades que proporcionan al Presidente una posición singular hegemónica en este plano no son sino la proyección, en la organización gubernamental, de la función orientadora de la acción del Gobierno, que se percibe en la llamada predisposición de medios o fase instrumental del proceso de “indirizzo político”<sup>28</sup>.

Como derivación directa de ese poder, el Presidente de la Junta se encuentra legitimado para realizar toda una serie de funciones, entre las cuales destaca la de decidir la composición del órgano colegiado (nombramiento y cese de los Consejeros), o su responsabilidad exclusiva para adoptar aquellas determinaciones que afectan a las relaciones con otras instituciones: facultad para presentar una cuestión de confianza con el requisito sólo de una previa deliberación en el Consejo de Gobierno, o bien la decisión de disolver la Asamblea Legislativa autonómica antes del término de la legislatura. Los anteriores indicadores apoyarían la estructuración de un régimen fundamentalmente “monista” de gobierno autonómico<sup>29</sup>, en el cual

---

<sup>28</sup> Vid. E. Lucas Murillo. “Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”. En Revista Vasca de Administración Pública., núm. 34 (II), pág. 125.

<sup>29</sup> Por esta razón, creemos algo forzada la posición doctrinal que defiende C. Viver y Pi Sunyer, quien para sustentar la atribución del Consejo de Gobierno en no pocas CCAA de una función de orientación política, sugiere distinguir entre “acción de gobierno” y “dirigir la política del gobierno”; la primera puede ser entendida como “actividad concreta del gobierno que tiene por objeto el desarrollo” o la ejecución de directrices políticas; en tanto que la segunda equivale —en su opinión— a señalar las directrices políticas y a realizar, en suma, la verdadera función de gobierno. En “La figura del President...” ,cit., pág. 116.

Pero si aplicásemos esta tesis en su concepción más estricta a la esfera estatal, las conclusiones a las que se llegaría serían contradictorias probablemente con el sentido real de las normas constitucionales, ya que

cobra relieve siempre el protagonismo de la figura del Presidente por encima de un colegio gubernamental que se reduce a desempeñar el papel de “implementador” de las decisiones políticas tomadas por aquél. A nivel interno, por tanto, la posición del Presidente del Consejo no llega a ser paritaria con la de ninguno de los miembros que lo componen, sobresaliendo en todo caso como una especie de “primus supra pares” dotado de poderes propios. De esta manera el otorgamiento a nivel constitucional de una facultad de “dirección” sobre el órgano colegial, se configura como una potestad natural e imprescindible en orden a dotar de homogeneidad y coordinación a la acción política del conjunto del Ejecutivo autonómico. No obstante, tampoco debe olvidarse la potencial eficacia que, para este fin, tienen esas otras competencias de carácter más procedimental, y con las que se da sentido al status como simple “director” interno del órgano ejecutivo colegiado: convocar las sesiones del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas), fijar el orden del día, ordenar y dirigir las deliberaciones, presidir, suspender y levantar las sesiones de aquél (art. 16-3º) LGA), establecer las normas internas necesarias para el buen orden de los trabajos y la adecuada preparación de los acuerdos del Consejo (art. 16-7º), así como la formalización de los acuerdos mediante firma y orden de publicación de los Decretos (art. 16-8º).

Por tanto, la configuración dual del Ejecutivo autonómico (Presidente y Consejo de Gobierno) se presenta más bien como un principio estructural, que no incide demasiado con la división funcional de éste, y desde el que se puede diagnosticar un claro desequilibrio de poderes en favor de la hegemonía presidencial. Su liderazgo entonces sólo puede ser puesto en entre-

---

entonces el poder de dirección que correspondería al Presidente del Gobierno de la nación, en virtud del artículo 98 de la CE (“dirige la acción del Gobierno”), quedaría desprovista de naturaleza política, limitando su alcance a una simple ejecución de las orientaciones programáticas establecidas por un órgano constitucional indeterminado como el “Gobierno” (art. 97, CE).

dicho puntualmente y en un contexto político muy específico, concretamente cuando la fragmentación del sistema de partidos regional dificulta la posibilidad de brindar en la investidura un respaldo parlamentario sólido o, por supuesto también, cuando es necesario recurrir a la formación de Gobiernos de coalición; opciones las anteriores que potencialmente pueden plantear un hipotético antagonismo entre Presidente y Consejeros, que permita dudar de aquella superioridad del primero, amén de relativizarla asimismo en la práctica de las relaciones con la Asamblea legislativa, para la cual normalmente el Presidente representa el órgano de referencia casi exclusivo en la definición de las líneas programáticas del Gobierno autonómico.

En resumen, habría que distinguir en este punto el centro de imputación formal o jurídico de las competencias del Ejecutivo regional (en determinadas ocasiones, el órgano colegial o Consejo de Gobierno), del centro de producción real o político de las decisiones de aquél (el Presidente). Ciertamente, la "función ejecutiva" aparece compartida por Presidente y Consejo y, por tanto, la relación que se entabla entre ambos órganos no está basada en teoría en el principio de la superioridad jerárquica del primero. En efecto, y desde esta perspectiva, el Presidente interviene en el ejercicio de las competencias colegiales como un miembro más; está facultado —teóricamente al menos— para ejercer en las reuniones del Consejo su derecho a votar las decisiones, si bien en caso de empate el voto presidencial tendrá una importancia cualitativamente superior al de los Consejeros. Lo que se explica con nitidez desde la perspectiva que ofrece su especial posición política y estatutaria, en virtud de la cual habría que matizar esta formal "igualdad" entre miembros del Consejo, ya que no se nos escapa por otro lado que la opinión del Presidente de la Junta, en su calidad de director y coordinador del Consejo, resultará en todo caso determinante —mucho más que la de ningún otro miembro del Gobierno andaluz— en el proceso de formación de la voluntad política de éste. Porque cualquier intento de disciplinar jurídicamente el status funcional de un órgano que tiene una naturaleza más política que administrativa no conduce sino a la confirmación de una evi-

dente incapacidad de la norma a la hora de establecer cual va a ser su funcionamiento efectivo en la práctica<sup>30</sup>.

La supremacía del “principio monocrático” en la forma de gobierno de Andalucía no impide, sin embargo, la garantía del ejercicio de una serie de competencias y potestades que pertenecen al Gobierno regional en cuanto órgano colegial. En este sentido, el Consejo asume en virtud de la Constitución (art. 152-1º) unas funciones propias, mediante las cuales se va a dar cumplimiento efectivo, en lo que podría denominarse segunda fase del ejercicio de las potestades ejecutivas, a los objetivos y metas del indrizzo político gubernamental. La introducción de un ambiguo “principio colegial” por la norma fundamental ha influido notablemente en la atribución al Consejo de facultades propias.

Como en la mayor parte de las CCAA, la articulación de las más significativas se condensa en las siguientes competencias del Consejo de Gobierno de la Junta: el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento regional, la elaboración del proyecto de presupuestos para la Comunidad y su ejecución, la titularidad de la potestad reglamentaria y, en su caso, la aprobación de Decretos-Legislativos y, por último, la interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra leyes o actos con fuerza de ley del Estado, así como la presentación de conflictos de competencias con el

---

<sup>30</sup> Por esta razón, la fortaleza o debilidad del liderazgo del Presidente en el seno del Consejo, y en relación al conjunto del Poder Ejecutivo, no depende tampoco del mayor o menor desarrollo normativo de las estructuras administrativas destinadas a apoyar las labores que aquél tiene encomendadas. Más bien la capacidad de dirección del Gobierno está en función de otros recursos, personales y políticos, al margen del nivel de “burocratización orgánica” de la Presidencia de la Comunidad. Puesto de relieve, respecto del modelo de gobierno estatal durante la etapa socialista por I. Molina Álvarez de Cienfuegos, en “The quasi-presidential summit of de Parliamentary Spain”, junto a Heywood, Paul, en “Administering the summit. The Administration of Central Executive Power”, eds. Guy Peters, Rod Rhodes y Vincent Wright. Londres: MacMillan, 1998.

Estado u otras CCAA<sup>31</sup>. Y no sólo eso, además otro dato que sirve para acentuar la distancia entre éstas y el modelo de fuerte tendencia presidencialista de la CAA es la presencia, en las primeras, de una proyección del principio colegial hacia aquella dimensión donde se ubica la competencia para establecer la orientación política de la CA. Esta función va a ser atribuida a los Consejos de Gobierno por los mismos EEAA, que frecuentemente<sup>32</sup> han equiparado —mediante una traducción probablemente poco acorde con su significado constitucional— el contenido de esa “función ejecutiva”, que la CE confería al colegio gubernamental (art. 152), con lo que podría considerarse “función política de gobierno” en sentido genérico. Sólo como un exponente más de esta ampliación, generalizada en buena parte del mapa autonómico español, del concepto de “ejecución”, la Ley de Gobierno del País Vasco va a señalar —de forma bien explícita a los efectos que estamos comentando— que “el Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco”<sup>33</sup>.

Las anteriores consideraciones cobran relieve, si no se acentúan, en el sistema de gobierno andaluz, donde la hegemonía del Presidente de la Junta en el seno del Gobierno regional se observa primeramente en varias manifestaciones normativas. En cuanto a las previsiones estatutarias, nada nuevo se dice en la norma fundacional de la CA que no estuviere ya contenido en el artículo 152 de la CE respecto de las competencias del Presidente en su condición de jefe del Ejecutivo autonómico. El

---

<sup>31</sup> Competencias todas ellas que se encuentran previstas en el artículo 26-9º de la LGA.

<sup>32</sup> Nos referimos a Estatutos como los de Madrid, La Rioja, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha o Galicia, que atribuyen al órgano colegiado ejecutivo la función de “dirigir” la política de la Comunidad Autónoma.

<sup>33</sup> En los mismos términos se pronuncian otras normas de CCAA homólogas a la andaluza: artículo 65 de la LG de Cataluña y artículo 4 de la LG de Galicia.

Estatuto le otorga, de un lado, la dirección y coordinación tanto de la actividad del Consejo de Gobierno como de la Administración comunitaria, además de la facultad de designación (y cese) de los Consejeros (art. 35-1º, EAA). En un segundo nivel, la LGA se limitará a precisar después el contenido de estas funciones ejecutivas “intraorgánicas” del Presidente, respecto de las cuales podría intentarse algún criterio clasificatorio de acuerdo con el siguiente agrupamiento.

– *Competencias de dirección y coordinación político-administrativa del Presidente.* Reproduce en este punto el Estatuto (art. 35-1º) el enunciado del texto fundamental, al atribuir al Presidente una función de coordinación “política” del Consejo, a la que la LG reconoce además como eventual competencia “arbitral”, para la resolución igualmente de los potenciales conflictos que se planteen entre los diversos Departamentos o Conserjerías (art. 16-5º, LGA); dentro de este mismo marco, se le otorga una función, de igual naturaleza pero con una proyección más bien en la esfera orgánica administrativa, como es la “coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma” (art. 35-1º, EAA). Asimismo, tiene atribuida por último en esta esfera una facultad genérica para coordinar “el programa legislativo del Consejo de Gobierno”, lo que supone indirectamente la legitimación para ejercitar una serie de competencias específicas, a través de las cuales —a nuestro juicio— se despliega la potestad presidencial para determinar el indirizzo político de la entidad autónoma, aunque se puedan aglutinar estas otras en un segundo bloque competencial.

– *Competencias del Presidente de la Junta de Andalucía como órgano definidor y garante del “indirizzo político” autonómico.* Según el artículo 16-1º de la LG corresponde al Presidente “fijar las directrices generales de la acción de Gobierno y asegurar su continuidad”. Se trata de una nítida manifestación de superioridad político-institucional, que viene a reforzar considerablemente el carácter presidencial de la forma de gobierno andaluza. A diferencia de lo que ocurre, al menos

formalmente, en otras Comunidades<sup>34</sup>, la LGA está marginando, en teoría por lo menos, al Consejo de Gobierno de la función directiva de la CA, ya que excluye su participación en la, en este sentido, trascendental fase inicial de programación política. Esta es una conclusión que encuentra confirmación en otro lugar de la LG, que otorga únicamente al colegio gubernamental la competencia para “desarrollar el Programa de Gobierno, de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente” (art. 26-1º, LGA). De todas formas, hemos de poner en cuestión la relevancia efectiva de esa cláusula, que en efecto parece reforzar sin duda el monopolio presidencial del indirizzo político, pero cuya virtualidad real depende una vez más del tipo de Gobierno que en cada caso permita formar el sistema parlamentario de partidos, así como la posición interna del Presidente como líder dentro del partido (y del Grupo Parlamentario de la mayoría gubernamental). Lo que queremos decir es que la dotación exacta del alcance de esa función de gobierno “presidencial” no es la misma en situaciones de pluralismo político interno (Gobiernos de coalición) como en circunstancias de mayor homogeneidad política (Gobiernos unipartidistas); sin olvidar que resulta muy diferente también en aquellos casos en los que no está garantizada a priori la disciplina absoluta de la mayoría parlamentaria, bien por desdoblamiento funcional del liderazgo presidencial y partidista, o bien por distanciamientos puntuales entre el Ejecutivo y su Grupo Parlamentario. A la lista de circunstancias que debilitan la supremacía presidencial, habría que añadir el hecho —incuestionable creemos— de que el programa político del Gobierno, donde se han fijado esas

---

<sup>34</sup> A título paradigmático, en la LG del País Vasco, esta potestad presidencial ha de compatibilizarse con la facultad del Consejo de Gobierno de esa Comunidad para establecer sus “objetivos políticos generales”; armonización competencial que se nos antoja difícil, ya que constitucional y estatutariamente la “dirección” del Gobierno autonómico no puede ser compartida por los órganos unipersonal y colegiado, correspondiendo en exclusiva al primero de ellos por razones que ya se han expuesto aquí (la investidura personalizada del Presidente).



directrices a las que hace referencia la LG, es el resultado siempre de un debate colectivo interno en el seno de un partido político, el cual lo presenta como oferta electoral en los comicios autonómicos y representa en definitiva el marco de referencia básico del futuro contrato de investidura con el Parlamento. Esta simple constatación, bastante lógica por lo demás, permite sostener la inexactitud de una interpretación demasiado formalista de esa función atribuida al Presidente de la Junta, que no se corresponde con la realidad del funcionamiento de un Estado de partidos, en especial si se interpreta como una competencia que se puede ejercer de forma "exclusiva" por el sujeto a quien se ha conferido en términos legales. Pensamos por el contrario, que el sentido de la norma no es otro, entonces, que asegurar la superioridad de la posición del Presidente, frente a la opinión de sus Consejeros, a la hora de concretar el alcance, los medios y el ritmo concreto de cada una de esas directrices marcadas por el programa político del partido en el Gobierno.

Entre las facultades a través de las que se articula el ejercicio de esta función de dirección política del Presidente se establecen en la Ley algunas que tienen un carácter instrumental, tales como la competencia para dictar Decretos que supongan la creación y modificación de las Conserjerías (art. 16-4º)<sup>35</sup> o la coordinación entre las mismas (art. 16-5º), además de un poder de nominación discrecional, e ilimitado formalmente, para la designación y cese tanto de Consejeros como de personal de confianza directamente dependientes de éstos (art. 16-2º). Des-

---

<sup>35</sup> Esta competencia en todo caso está limitada (o puede entrar en potencial contradicción) por la reserva legal del artículo 36-2º de la LG, que supedita la creación y modificación del número de nuevas Conserjerías, así como cualquier variación de la denominación y competencias de las ya existentes, a una Ley aprobada por el Parlamento. Quedan al margen de la prohibición anterior los supuestos de refundición de Conserjerías o su modificación interna cuando no supongan un aumento de gasto, en cuyo caso basta una decisión presidencial, formalizada por Decreto (Decreto del Presidente del Junta).

de el punto de vista de la garantización del *indirizzo* político marcado en el programa de gobierno, se incluye en este ámbito competencial la potestad para “velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas” (art. 16-9°).

– *Competencias presidenciales de carácter organizativo interno.* Comprenden una serie de facultades que se ejercitan más en su condición de superior jerárquico administrativo que como líder político del Ejecutivo autonómico, si bien ponen de manifiesto todavía la posición que ocupa el Presidente como *primus inter pares* en el seno del órgano colegiado gubernamental: convocar las reuniones del Consejo y de sus Comisiones delegadas (art. 16-3°), establecer las normas internas precisas para el buen orden de sus trabajos y la preparación de los acuerdos (art. 16-7°), firmar los decretos acordados por el Consejo y ordenar su publicación (art. 16-8°), así como encomendar a un Consejero la dirección de otra Consejería diferente en caso de enfermedad, ausencia o impedimento de su titular (art. 16-6°).

Como apuntábamos con anterioridad, la segunda de las dimensiones funcionales del status del Presidente como líder del Poder Ejecutivo de la Comunidad se proyecta sobre una dimensión relacional “interorgánica”. Precisamente es aquí donde queda patente con mayor rotundidad si cabe el alcance político del principio monocrático, mediante la expresión evidente de una concentración de las relaciones Asamblea-Gobierno regionales en torno a la persona del Presidente. La configuración estatutaria de su nombramiento, como resultado de la voluntad mayoritaria del Parlamento expresada a través del mecanismo de investidura, convierte al Presidente en el elemento esencial de referencia de las posteriores interconexiones que puedan producirse entre ambos circuitos institucionales. Se comprende así que la LG haya ampliado su autonomía funcional en buena parte de los aspectos que entran en esta órbita interorgánica, confiriéndole un importante abanico de facultades, ilustrativas sin duda de su papel de preeminencia

sobre el colegio gubernamental. Respecto de aquellas que afectan al mantenimiento o extinción del vínculo fiduciario, la LG otorga al Presidente el planteamiento de la cuestión de confianza (art. 17-b) y el poder de disolución anticipada de la Cámara legislativa (art. 14-d). Se trata de funciones que necesitan la “previa deliberación” del Consejo de Gobierno (art. 26-4º y 55-1º, LG), pero la responsabilidad de impulsión de estos mecanismos estrechamente conectados con la investidura originaria corresponde directa y exclusivamente al Presidente del Gobierno autonómico. Todavía en este campo, la Ley recoge un segundo grupo de facultades presidenciales que representan igualmente el proceso de singularización de las relaciones del Ejecutivo con la Asamblea, si bien ahora dentro del desarrollo ordinario de aquéllas. Nos referimos, en primer lugar, a la potestad-deber de comunicación directa con el Parlamento, en orden concretamente a facilitar a éste la información recabada del Gobierno (art. 17-c) y a la petición de convocatoria extraordinaria de la Asamblea (art. 17-d); en este segundo caso, no obstante, la Ley parece haber querido introducir un mecanismo de cautela con el que intentar evitar el ejercicio incontrolado por parte del Presidente de esa facultad, al exigir con carácter preceptivo la deliberación previa con el Consejo de Gobierno.

De las observaciones anteriores cabe deducir que ese mayor equilibrio que parece querer imprimir en la estructura interna del Ejecutivo autonómico, primero la norma fundamental para determinadas CCAA, y particularmente después el Estatuto de Andalucía, que no hace sino trasladar casi literalmente al ámbito autonómico el esquema constitucional del artículo 152, no ha tenido sin embargo una plasmación posterior y definitiva dentro de la LGA<sup>36</sup>. En ella es indiscutible que el Presidente

---

<sup>36</sup> La forma de gobierno que ha sido diseñada en los mandatos constitucionales y estatutarios reflejan la voluntad de alcanzar un mayor equilibrio entre las facultades presidenciales y las competencias del Consejo. Sin embargo, no puede tenerse demasiado en cuenta el tenor literal de los artículos 152 del texto fundamental y 34 del EAA, que parecen inclinarse

ocupa jurídicamente una posición de neta superioridad jerárquica, gracias a la incorporación adicional en su status funcional de la competencia jurídico-formal para fijar el indrizzo político de la acción política del conjunto del Gobierno; una potestad en suma que le coloca en la posición privilegiada de no ser un simple "primus inter pares", y ello pese a la atribución al órgano colegiado del Ejecutivo de una serie de competencias propias que —a nuestro juicio— no se pueden ejercer de forma autónoma respecto de la voluntad expresada por su Presidente. Para suavizar este tendencial "presidencialismo interno" no sirve aprovechar los márgenes de interpretación de la reglas jurídicas donde se contienen los esquemas básicos del funcionamiento de la forma de gobierno en Andalucía, sobre todo si el diseño institucional que se describe en estas normas es bastante explícito de la voluntad de otorgar al Presidente un papel preeminente en la política regional. Al contrario, y una vez más hay que recordar que la evolución del sistema de gobierno andaluz puede tener su origen más bien en hipotéticas situaciones de la realidad política que presentan indicadores de un sistema de partidos que obligue a la formación de gobiernos de coalición, o bien cuando la dirección del partido gobernante se encuentra dividida en una especie de liderazgo "bifronte" (Presidente del Gobierno autonómico y secretario General del partido), entre dos personas distintas que representan a su vez corrientes diversas o enfrentadas en la programación política de la Comunidad. Precisamente este último supuesto se ha llegado a presentar, quizás de un modo no esporádico, en varios períodos de la vida política de Andalucía, con resultados que generalmente han puesto de manifiesto el difícil equilibrio de

---

teóricamente hacia una cierta prevalencia política del Consejo de Gobierno y en apariencia la falta de poderes propios o "exclusivos" del Presidente. Esta hipótesis interpretativa queda desmentida por la radicación en la figura del Presidente, como órgano diferenciado, de la orientación política de la CA. Vid. G. Cámara Villar, en cit., pág. 35. En la misma línea, vid. Pérez Royo y Porras Nadales, en "El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura", Madrid, 1987.

las posiciones gubernamentales con las que defienden el liderazgo y control partidista<sup>37</sup>.

La experiencia evidencia que para determinar la medida exacta del poder político que tiene el Presidente de la CA no es suficiente con observar la referencia estática que sobre sus funciones y competencias se ofrece por las reglas normativas al respecto. Al igual que tampoco sirve para ello examinar exclusivamente las facultades estatutarias y legislativas que se le han reconocido al Consejo de Gobierno<sup>38</sup>, siempre limitadas por

---

<sup>37</sup> Recordemos capítulos no tan extraordinarios ni excepcionales de la vida política de la Comunidad, que se inician con la dimisión del Presidente de la Junta, Rafael Escuredo, al perder la confianza de su propio partido; seguido del debilitamiento del liderazgo y posterior derrota “interna” de Rodríguez de la Borbolla como candidato a la presidencia de la Junta; para concluir —por ahora— en el episodio representado por el enfrentamiento entre la corriente que lideraba en el seno del partido gubernamental el hasta hace poco Presidente de la Ejecutiva regional (Carlos Sanjuan) y el sector que apoyaba al Presidente del Gobierno andaluz (Manuel Chaves). Todos los anteriores acontecimientos son exponentes no sólo de la tensión, casi permanente, que ha existido en Andalucía dentro de esas esferas políticas: Partido, Grupo Parlamentario, Consejo de Gobierno; también ponen en evidencia la influencia que puede tener en el reforzamiento o debilitamiento del presidencialismo institucional andaluz decisiones que se adoptan en el circuito estatal del partido político que ocupa el Gobierno de Andalucía.

<sup>38</sup> Frente a lo que podríamos calificar como “articulación material” de las competencias del Presidente, impera por el contrario en el EAA una visión “instrumental” —o simplemente formalista— de las atribuciones del Consejo de Gobierno. Queremos decir con ello que si las potestades presidenciales parecen contar con un significado político objetivo, en el plano tanto de las relaciones internas del Ejecutivo (dirigir y coordinar la acción del Consejo) como externas (presentar un programa de gobierno o plantear la cuestión de confianza), en el status competencial del colegio gubernamental predomina una concepción fundamentalmente jurídica o jurisdiccional: la potestad reglamentaria y la función ejecutiva de las competencias exclusivas y compartidas de la CAA (art. 41-2º, EAA), la ejecución y administración, así como la facultad de dictar reglamentos internos, en el caso de las competencias de ejecución (art. 41-4º, EAA), la decisión de plantear los conflictos de jurisdicción a los Jueces y Tribunales

lo demás a condicionamientos expresos, como la facultad presidencial para fijar las directrices políticas de la acción de gobierno (art. 16-1º, LG), o tácitos —pero igualmente intensos— tales como la implícita amenaza de ejercer su poder de nominación en sentido negativo (facultad para cesar a los Consejeros) ante cualquier tipo de disensión particular. No obstante, el relieve jurídico que cobra en la forma de gobierno autonómica el “principio monocrático”, frente a un principio colegial devaluado o escasamente desarrollado normativamente, proporciona ya un status de estabilidad interna al Presidente en su relación con el resto del Ejecutivo, permitiéndole —salvo en los casos en que sea preciso alcanzar un pacto de coalición con otras formaciones políticas— el ejercicio autónomo de sus funciones, probablemente con un margen de discrecionalidad que no posee ninguna otra institución de la Comunidad Autónoma.

---

y la potestad expropiatoria (art. 42-1º y 2º, EAA), así como la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 45-2º, EAA) y conflictos de competencias (art. 26-9º, LGA) ante una supuesta invasión por el Estado de su ámbito de autonomía.

# 4

## **LAS POSIBILIDADES DE IMPLANTAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA AL GOBIERNO**

---

### **4.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL MODELO POLÍTICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: RECEPCIÓN DEL “PRINCIPIO SOLIDARIO” EN LAS NORMAS ESTATUTARIAS Y POSIBLES ARGUMENTOS CONTRARIOS A SU CARÁCTER EXCLUSIVO**

El Dictamen del Consejo Consultivo andaluz, de 21 de febrero de 1995, parece haber puesto punto final a una cuestión polémica desde el punto de vista doctrinal, al declarar contrario al ordenamiento jurídico de Andalucía la posibilidad de que el Parlamento autonómico esté capacitado para exigir responsabilidad política a los miembros del Consejo de Gobierno<sup>1</sup>. Sin

---

<sup>1</sup> Hay una clara división doctrinal en este punto entre quienes consideran que la moción de censura individual entra dentro de la lógica y principios de todo sistema parlamentario, lo que implica que sería necesaria una expresa prohibición constitucional para excluirla rotundamente del ámbito de la relaciones Gobierno-Parlamento (Montero Gibert, Sánchez Agesta, Santolaya Machetti, Solé-Tura, Aparicio Pérez, Fernández Segado, Virgala Foruria) y, por otro, los que se oponen a la misma basándose principalmente en el dato de que sólo se haya constitucionalizado la moción de censura solidaria o “concentrada” (Alvarez Conde, Santaolalla López, Punset, Morell).



embargo, y anticipándonos en parte a algunas de las conclusiones que en este apartado vamos a defender, creemos que la debilidad —o quizás más bien, “oportuna rigidez”— de algunos de los argumentos empleados en ese Dictamen, permiten sostener aún la compatibilidad en el marco de la forma de gobierno parlamentaria, entre el sistema estatutario de exigencia de responsabilidad política —solidaria y vinculante jurídicamente— y otros hipotéticos mecanismos de “reprobación” con eficacia no simplemente política.

La raíz del problema arranca de una fórmula constitucional que padece un notable grado de indefinición en cuanto a su significado y alcance, al redactarse en unos términos de por sí bastante imprecisos: “El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea” (art. 152, CE). Una vez más haciendo uso de la estrategia comparativa, basta una simple observación inicial a la regla “mimética” que se contiene en la misma norma fundamental, en relación con la responsabilidad de los Ministros (art. 98-2º), para estar en condiciones de anticipar ya una primera consideración general al respecto: o bien el constituyente se equivocó al utilizar una fórmula diferente a la utilizada para la organización estatal, en la que efectivamente parece bastante más difícil aceptar la legitimidad de las mociones de censura singulares, o bien —segunda opción— la mención del artículo 152 sobre la “responsabilidad individual” de los Consejeros autonómicos implica la ausencia implícita de objeciones constitucionales a la posterior incorporación de este mecanismo de responsabilidad política en el régimen parlamentario de las CCAA. En cualquier caso, lo que no admite discusión es que el planteamiento que se prevé aquí por la norma fundamental parece fundarse sobre parámetros bien diferentes a los que son aplicables a la esfera territorial nacional. No obstante, conviene analizar primero todos aquellos elementos que contribuyen al diseño global de la responsabilidad política en el sistema parlamentario español (estatal y autonómico), antes de intentar encajar el alcance de una hipotética formulación de la exigencia individual de responsabilidad política en el marco autonómico andaluz.



La simetría institucional de la organización política autonómica con el modelo de gobierno estatal comporta la necesidad de un examen previo del significado objetivo del artículo 108 de la CE. El precepto en cuestión establece de forma inequívoca, y —diríamos más— prácticamente de forma exclusiva, el principio colectivo o solidario como criterio que regula las relaciones institucionales en la activación de los instrumentos utilizados por el Parlamento para exigir responsabilidades políticas al Poder Ejecutivo (“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”)<sup>2</sup>. Esta opción encuentra asimismo apoyo en la regulación del artículo 113 de la moción de censura constructiva, en donde nuevamente aparece el Gobierno —y no alguno de sus órganos (Presidente, Consejo de Ministros, o Ministros en particular) como único sujeto pasivo sobre el que se proyecta el ejercicio de esta potestad fiscalizatoria (y de cese) del Congreso de los Diputados. De este modo, no parece demasiado acertado pretender deducir de estos preceptos un margen jurídico-constitucional desde el que sustentar la incorporación legislativa (o en el Reglamento parlamentario correspondiente) de algún mecanismo adicional de censura individualizada contra la gestión de los miembros del Ejecutivo estatal (Presidente o Ministros). Ahora bien, partiendo de la ausencia de un veto expreso en la CE cabría utilizar esa técnica interpretativa —empleada en otras ocasiones también para cuestiones de naturaleza institucional<sup>3</sup>— que permite traducir el silencio constitucional,

---

<sup>2</sup> Entre otros, vid. Santaolalla López, en “Comentarios al artículo 108”, en “Comentarios a la Constitución”, F. Garrido Falla y otros. Madrid, 1980, pág. 1083 y ss.

<sup>3</sup> Así sucede, principalmente, con la facultad del Presidente para disolver el Parlamento autonómico, que ni estaba prevista en los EEAA, ni tampoco resulta fácil deducir de aquéllos una clara voluntad del poder estatuyente por incluirla a posteriori, vía legislativa, dentro del esquema de relaciones Ejecutivo-Legislativo autonómicos. De ahí que resulte ciertamente paradójico la defensa que desde sectores doctrinales se hizo sobre la oportunidad política de la potestad disolutoria del Presidente —que no puede discutirse— forzando a veces una interpretación límite del

no como sinónimo de prohibición implícita, sino más bien de lo contrario, es decir, de la ausencia de obstáculos insalvables, desde el punto de vista jurídico, para su introducción dentro de la disciplina de las relaciones Parlamento-Gobierno. Desde este prisma se llegaría así a la conclusión de que resultan perfectamente compatibles la moción de censura “individual” —instituto no contradictorio con el modelo teórico de régimen parlamentario— y el sistema de responsabilidad “solidaria” —principio característico de esta forma de gobierno expresamente formalizado en la Constitución—; al menos en una versión de la primera cuyos efectos se limitaran a la esfera política (moción de reprobación).

Como hemos señalado con anterioridad, tenemos la sensación de que la propuesta organizativa para la esfera autonómica prevista en el artículo 152 quiebra la regla general del mimetismo institucional Estado-CCAA y aporta una significativa novedad, al dejar abierto un cierto grado de indefinición sobre la futura regulación estatutaria de un mecanismo a través del cual sería posible exigir de manera individual responsabilidad política a los miembros de los Ejecutivos autonómicos. Sin duda, no es tarea fácil descubrir el sentido exacto de la expresión de aquel precepto constitucional, si bien la primera impresión que se recibe sirve para constatar que la articulación de la potestad parlamentaria para censurar políticamente al Gobierno no tiene por qué quedar reducida, o “concentrada”, en la figura de su Presidente (o a partir de éste, en la actividad del Ejecutivo en su conjunto). Cosa bien distinta, sin embargo, es que sea factible armonizar esta exégesis con la fórmula finalmente regulada en los EEAA, donde el paralelismo general con la organización institucional del Estado diseñada en la esfera constitucional representa un importante obstáculo para admitir excepciones de dudosa justificación en el ámbito de los

---

Estatuto, mientras ese mismo sector se considera opuesto a la posibilidad de regular la responsabilidad individual, incluso si ésta encuentra bases constitucionales —a nuestro modo de ver— bastante más sólidas que la anterior institución.

mecanismos autonómicos de exigencia de responsabilidad política.

No obstante, todavía existe —a nuestro juicio— un cierto margen para practicar la “ingeniería institucional” de las CCAA, y ello pese a que en el plano estatutario y legislativo sólo se ha contemplado una modalidad exclusiva de moción de censura (colectiva o solidaria); de esta manera, se podrían desarrollar en toda su potencialidad los términos constitucionales del artículo 152, en relación con una hipotética articulación de las responsabilidades “políticas” individuales de los miembros del Ejecutivo autonómico, con efectos sancionatorios de carácter jurídico o exclusivamente políticos. Porque es de la expresión misma del precepto constitucional desde la que se desprende ciertamente, mediante su regulación estatutaria o legislativa, la posibilidad de adicionar a la estructura organizativa de las CCAA la moción de censura singularizada.

En cualquier caso, parece evidente que el alcance de la fórmula del artículo 152 no se circunscribe únicamente a la potencial imputación de una responsabilidad exclusivamente de naturaleza civil o penal a los Consejeros autonómicos. Nada lo impide por otra parte; pero no parece que sea éste el sentido más correcto y lógico de los términos con que aquélla ha sido constitucionalizada. Primero, porque el precepto en cuestión se refiere expresamente al órgano frente al cual los miembros del Consejo de Gobierno autonómico responden de su gestión particular (“ante la Asamblea”); en segundo lugar, porque la propia dicción del artículo 152 está adjetivando de forma explícita esa posible responsabilidad como “política”; o lo que es lo mismo, no puede traducirse dicha mención como una forma de imputar a los miembros del colegio gubernamental autonómico una responsabilidad de naturaleza jurídica y, por tanto, susceptible de ser dirimida ante órganos jurisdiccionales<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En este punto estamos en desacuerdo con posturas como la defendida por M. Aragón, el cual reconduce básicamente el significado de esa referencia del artículo 152 de la CE a la “responsabilidad civil y penal” de los

Además, desde una perspectiva sistemática, la distinta ubicación de las referencias constitucional y estatutaria conduce a pensar al mismo tiempo en el diferente objeto que encierran ambas expresiones. De nuevo desde el parámetro que proporciona el organigrama institucional del Estado, resulta significativo de una concepción diversa a la prevista para la esfera autonómica la “contextualización” de la responsabilidad de los miembros del Gobierno (central) en el Título IV de la CE (“Del Gobierno y la Administración”), en lugar de hacerlo en Título siguiente (“De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”). Por contra, el dictado del artículo 152 menciona la responsabilidad política, referida tanto al Presidente como a los Consejeros, en lo que parece ser la única previsión constitucional de la estructura básica de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo autonómicos.

Precisamente si alguna importancia tiene para determinar la naturaleza de un instituto político el marco jurídico de referencia en que ha quedado integrado, hemos de convenir que la plasmación estatutaria de la obligación de los Consejeros de rendir cuentas ante el Parlamento andaluz no arroja demasiada luz sobre el significado real de la norma donde ha sido prevista. En efecto, y con esa especie de obsesión por lograr identificarse al máximo con el modelo político nacional, el Estatuto andaluz va a copiar íntegramente la formulación de esas dos dimensiones subjetivas del concepto de responsabilidad, al establecer a un tiempo que “El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión” (art. 36-2º, EAA). Pero en ambos casos el sujeto activo en quien recae la competencia para exigirla es siempre el mismo, es decir, la Cámara legislativa autonómica; además, el

---

Consejeros. Vid. Comentarios a los artículos 34, 35 y 36, en “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Dir. por S. Muñoz Machado. Madrid. 1987. cit. Pág. 617.

contexto evidente donde aquélla se residencia no es otro que el ámbito general de las relaciones inter-institucionales (Parlamento-Gobierno), y nunca el estricto de una relación “intraorgánica” del propio Ejecutivo regional, esto es, entre Presidente y Consejeros). Por otra parte, el artículo 36 encabeza una serie de preceptos del Estatuto de Andalucía (art. 37 a 39) que regulan los procedimientos a través de los cuales se plasma —o se extingue en su caso— la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento autonómicos: investidura (art. 37), causas de cese del Consejo de Gobierno (art. 38), cuestión de confianza (art. 39-1º), moción de censura (art. 39-2º).

Ahora bien, la perspectiva que se extrae de la secuencia jurídica donde ha quedado ubicada su regulación no puede resultar concluyente a priori, ya que frente a ella se encuentran suficientes manifestaciones de una formulación nítida en el Estatuto del principio solidario de la responsabilidad política gubernamental, el cual aparece expresado en su doble versión de responsabilidad concentrada o nominal del Presidente (art. 35-3º y 39-2º) y responsabilidad colectiva del conjunto del Consejo (art. 36-2º y 39-2º). Como sucede con la práctica totalidad de los EEAA, el andaluz ha reproducido fielmente el sistema de censura “no individualizada” establecido para el Estado por la CE (art. 98-2º), en el cual la puesta en funcionamiento de alguno de los instrumentos de esta naturaleza y finalidad pone en peligro siempre la estabilidad del Gobierno en su conjunto. No obstante, conviene precisar que, desde un punto de vista formal, no existe una completa identidad entre las regulaciones constitucional y estatutaria de la Comunidad andaluza en cuanto a la determinación del órgano-sujeto que se convierte en destinatario de la exigencia de responsabilidad política por el Parlamento.

Aunque al final los procedimientos reglados a través de los cuales se produce una ruptura de la relación fiduciaria entre Parlamento y Ejecutivo podrían reconducirse a un único procedimiento de exigencia de responsabilidad política, al menos en términos formales cabe hablar igualmente de un supuesto

añadido de esta índole no contemplado dentro de la esfera estatal, marco de referencia básico —si no espejo normativo— que adoptaría el legislador estatuyente andaluz para la regulación autonómica de la moción de censura. En efecto, a nivel constitucional únicamente del Gobierno, como institución o poder Ejecutivo, se puede exigir responsabilidad política por el Congreso de los Diputados; se trata de una acepción colectiva, más teórica que real sin embargo, que se infiere del dictado de los artículos 108 y 113 de la CE, preceptos que no hacen mención alguna a la responsabilidad “presidencial”. En este sentido, es posible defender que la norma fundamental está planteando un único sistema de articulación de la censura política, aunque desdoblado después en dos procedimientos específicos —la cuestión de confianza y la moción de censura propiamente dicha—, que se proyectan sobre una sola esfera orgánica (el Gobierno) y en la dimensión institucional de éste.

Por contra, el EA andaluz otorga al Parlamento de la Comunidad la facultad potestativa para exigir responsabilidad política “del Presidente o del Consejo de Gobierno” (art. 39-2º). Este desdoblamiento orgánico de los sujetos pasivos de la moción de censura carece al final —como hemos dicho— de trascendencia alguna, ya que el efecto inmediato de su aprobación (por mayoría absoluta) será en todo caso la dimisión del Presidente de la Junta —“ante el Parlamento”— y la investidura automática (carácter constructivo) del candidato incluido en aquélla como nuevo Presidente de la CA (art. 39-4º, EAA). No obstante, el planteamiento en teoría de dos hipótesis de censura política, en función del órgano contra la que se dirige, parece confirmar nuevamente la sospecha de una mayor presencia del “principio de colegialidad” en el ámbito de las relaciones internas del Poder Ejecutivo andaluz, si bien el propio Estatuto se encarga de descartar la posibilidad de una moción de censura que tuviera como resultado la obligación de dimitir del Consejo de Gobierno, pero no del Presidente que lo ha designado personalmente.

Respecto de la otra alternativa, esto es, la posibilidad de plantear un voto de censura dirigido directa y exclusivamente

contra el Presidente de la Junta, puede tener una explicación algo más coherente desde el punto de vista de la autonomía funcional y competencias que aquél está facultado para ejercer en su calidad no tanto de líder del poder ejecutivo autonómico sino como representante máximo de la Comunidad. Cobraría así sentido —para la línea de interpretación que estamos proponiendo— el dato que suministra el artículo 47-1º de la LGA, en el que se prohíbe la delegación de determinadas funciones presidenciales relacionadas con este status vicarial del Presidente de la JA. De acuerdo con lo establecido allí por la LG, no podrán ser objeto de delegación a órganos jerárquicamente inferiores “los asuntos que se refieren a las relaciones con otras instituciones del Estado, Comunidades Autónomas y Tribunal Superior de Justicia”. Indirectamente, se está dibujando aquí un ámbito competencial exclusivo del Presidente de la Junta, con una dimensión política propia al margen de su condición de Presidente del órgano colegiado de Gobierno, susceptible de control político extraordinario a través de alguno de los instrumentos que permiten exigir responsabilidad política. No habría por qué descartar, desde esta perspectiva, la posibilidad de plantear una moción contra la gestión como Presidente de la Junta (Comunidad Autónoma), ya que —para nosotros— no se pueden crear “zonas inmunes” de la gestión presidencial que escapen a la potencial obligación de rendir cuentas frente al único órgano que le proporciona la legitimación democrática necesaria para el ejercicio de la función de gobierno, en cuya esfera, por otra parte, habría que situar también la actuación de aquél en cuanto supremo representante de la CAA. Esta idea subyace implícitamente en el artículo 54 de la LGA, al no eximir al Presidente de la responsabilidad ante el Parlamento por las funciones “ejecutivas” delegadas temporalmente en algún Consejero, lo que puede traducirse, en buena lógica, como que ninguna otra facultad de las que no son susceptibles de delegación, y entre las que se encuentran las representativas strictu sensu (art. 47-2º, LGA), quedaría tampoco al margen de la posible fiscalización y, en su caso, de la desaprobación o censura parlamentaria, en el supuesto de que se produzca un enjuicia-



miento político de su gestión en este campo por la Cámara legislativa autonómica<sup>5</sup>.

Por otra parte, y aunque en último extremo naturalmente sea el Presidente de la Junta el destinatario de la responsabilidad política exigida por el Parlamento andaluz, la explicación de una supuesta moción de censura dirigida contra el Consejo de Gobierno, como órgano colegiado gubernamental, se encuentra en el hecho de que la función de gobierno aparezca en cierto modo compartida entre aquél y el Presidente de la Junta.

En virtud del principio de solidaridad se trasmite al conjunto del Gobierno andaluz la responsabilidad derivada de la actuación política realizada por todos y cada uno de sus miembros; traslación de hipotéticas responsabilidades que concluye finalmente en la personalización de aquéllas sobre el órgano que ejerce en realidad la verdadera dirección y coordinación del Poder Ejecutivo (Presidente de la Junta). Es a éste al que corresponde la fijación del indirizzio político gubernamental así como la garantía de su cumplimiento; por tanto, es lógico que sea éste quien responda por las deficiencias que presente la plasmación concreta de esa programación política. Ahora bien, la función ejecutiva que se le otorga al Consejo para el desarrollo de ese Programa de Gobierno (art. 26-1º, LGA) no está exenta de una dimensión política, que se traduce en un margen de autonomía propio del órgano colegiado a la hora de concretar la relación medios-fines políticos, sobre el que cobra sentido por tanto la proyección de los métodos de censura parlamentaria. Precisamente esa función como "poder activo" del Consejo, esto es, "como programador e impulsor de objetivos de la Comunidad

---

<sup>5</sup> Todo lo cual permite pensar, en sentido inverso, en la eventualidad de que el Consejo salga responsable, no tanto de su propia actividad en cuanto órgano colegiado de gobierno, cuanto de la realizada por su Presidente en calidad de máximo representante de la Comunidad Autónoma, competencia que no pertenece estrictamente al ámbito de la función de gobierno y sobre la que, por consiguiente, el órgano ejecutivo colegial carece de intervención alguna como tal.



Autónoma y como definidor de los medios necesarios para conseguirlos”<sup>6</sup>, constituye la mejor base teórica para la aplicación de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política, dirigidos específicamente contra el órgano colegiado gubernamental (moción de censura contra el Consejo).

La técnica del EAA a la hora de disciplinar jurídicamente esta —en cierto modo— potestad parlamentaria de revisión del contrato de investidura no difiere en mucho de la utilizada por los Estatutos, y leyes de Gobierno respectivas, de otras CCAA del artículo 151 (como Cataluña y Galicia), aunque sí se distancia algo respecto del modelo seguido por el Estatuto del País Vasco, más semejante en este caso a la configuración constitucional de la moción de censura prevista contra el Gobierno del Estado<sup>7</sup>. Sin embargo, desde una perspectiva conceptual, el carácter indisociable de la responsabilidad de uno y otro órgano del Ejecutivo (Presidente y Consejo) convierte en irrelevantes las puntuales distinciones regulativas que se observan entre estos EEAA. La afirmación explícita en ellos del principio solidario supone no sólo la globalización de los efectos de la aprobación de un voto de censura (o la pérdida, en su caso, de una cuestión de confianza), sino también la transmisión intraorgánica de las responsabilidades políticas que se predicen de cada una de ellas (Presidente o Consejeros)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Vid. G. Cámara Villar. Cit. Pág. 50.

<sup>7</sup> En efecto, los Estatutos Catalán y Gallego hacen responsables ante la Asamblea Legislativa tanto al Presidente como al Consejo de Gobierno (arts. 36-4º y 37-2º, EAC; arts. 15-4º y 17-1º, EAG), mientras que el EAPV se refiere únicamente a la responsabilidad política del “Gobierno” (art. 32-1º).

<sup>8</sup> En contra de la idea que anteriormente se ha sostenido en este trabajo, Aragón Reyes considera que no es posible separar la responsabilidad del Presidente por las funciones que le son exclusivas como representante supremo de la Comunidad y, en consecuencia, no cabría plantear la moción de censura como censura “singularizada” contra el Presidente, o bien conectada sólo con las competencias que realiza en su calidad de Presidente del Consejo de Gobierno. Ciertamente —y en esto estamos de

No cabe duda de que el proceso general de “racionalización parlamentaria” no sólo ha conducido a desvirtuar la eficacia potencial de los instrumentos a través de los cuales se puede exigir responsabilidad política al Gobierno, sino también a una limitación real de las Cámaras representativas a la hora de fiscalizar la acción política gubernamental mediante cualquier otro instrumento de control e impulso parlamentario. Esta afirmación, en absoluto original, viene a resumir una de las conclusiones más evidentes que se infieren de la devaluación del papel político que experimenta el Poder legislativo en la mayoría de los sistemas parlamentarios. No obstante, habría que plantearse a continuación la cuestión de si esa —teórica al menos— potestad de censurar políticamente la gestión del Gobierno tiene forzosamente que vehicularse a través de un único procedimiento, reglado y con esa finalidad, o si con independencia del resultado, vinculante o no jurídicamente, son posibles otros mecanismos de reprobación del Ejecutivo que de manera indirecta o “alternativa” ponen de manifiesto la ruptura (parcial o total) de la relación fiduciaria de éste con la Asamblea. Se trata, en suma, de examinar la legitimidad de un “modelo alternativo” de instrumentalización de la exigencia de responsabilidad política aplicable al sistema de relaciones Gobierno —Parlamento autonómicos. Para ello es preciso comprobar las posibilidades de incorporar a los sistemas de control parlamentario habituales un mecanismo de censura de alcance subjetivo singularizado o no solidario (mociones de censura individuales contra los Consejeros) y, en segundo lugar, y al

---

acuerdo con este autor— los efectos serían exactamente los mismos (cese del conjunto del Gobierno andaluz). Pero pensamos que la razón de ser, o motivo originario, del planteamiento de la moción no tiene por qué estar basada únicamente en su labor como director-responsable de la acción política del Ejecutivo, sino que podría estarlo también en la gestión realizada por el mismo en la esfera inter-institucional o representativa de la Comunidad Autónoma; en esa misma medida sería por lo tanto concebible una forma de “singularización” de la exigencia de responsabilidad política dirigida en exclusiva contra el Presidente.

margen de su proyección colectiva o uninominal, si sería conveniente la implantación de algún procedimiento parlamentario “ecléctico” (entre la función de control y la de responsabilidad política) que, aunque carente de eficacia jurídica, sea útil como manifestación de una pérdida de la confianza del Parlamento tanto en la concreción del programa político gubernamental como en la ejecución de éste por alguno de los responsables departamentales (moción de reprobación “solidaria” o “individual”).

En este sentido, debemos puntualizar en principio que no son pocas las dificultades que condicionan la ampliación de los medios que sirven para exigir responsabilidad política en el sistema político andaluz. El modelo de parlamentarismo regulado en el Estatuto seguramente no facilita la implantación de una “tercera vía” alternativa, que permita complementar las dos ya tradicionales en esta materia (moción de censura y cuestión de confianza). La clara sintomatología “racionalizadora” contenida en los preceptos estatutarios se pone en evidencia cuando, por ejemplo, se exige una cuarta parte de los parlamentarios para presentar una moción de censura, frente la décima parte de los miembros del Congreso que se prevé en la CE para hacerlo en la esfera de las instituciones políticas nacionales. Resulta por lo mismo lógica, en este proceso general de debilitamiento del papel de los órganos de representación política, aquella prohibición contenida en el Reglamento del Parlamento andaluz (art. 147-6º, RPA), y en términos de cautela procesal para evitar mociones irregulares, orientada a evitar la presentación de propuestas de resolución que signifiquen una moción de censura encubierta al Consejo de Gobierno. La disposición en cuestión precisa que “los Grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa propuestas de resolución congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen moción de censura al Consejo de Gobierno”. Sin embargo, debemos advertir —por nuestra parte— que esta limitación se ha previsto únicamente por el Reglamento en el marco de la regulación del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma y que, por consiguiente, no tendría que ser de aplicación también a aque-

llas otras mociones presentadas tras la deliberación de las interpelaciones (art. 154, RPA), o bien a cualquier otra moción o resolución a través de la cual se exprese la posición mayoritaria de la Cámara. La activación de la fiscalización extraordinaria del Ejecutivo autonómico requiere el cumplimiento de una serie de condiciones formuladas jurídicamente en el Reglamento (art. 139 a 143, RPA), fuera de las cuales la Mesa esta facultada para inadmitir las iniciativas parlamentarias que no se ajusten a ese procedimiento tasado (art. 28-6º, RPA).

Por otra parte, puede argumentarse en apoyo de la tesis “racionalizadora” que la potestad reglamentaria del propio Parlamento de Andalucía encuentra límites infranqueables desde el momento en que no se ha contemplado en la esfera normativa ningún otro supuesto que legitime a la Asamblea para exigir responsabilidad política, si no es mediante la impulsión de aquellos instrumentos previstos en el EAA, aunque se trate sólo de algunos de los que se conocen en los sistemas parlamentarios. La falta de una regulación expresa en la norma fundacional andaluza representa sin duda un obstáculo para el reconocimiento posterior por el legislador ordinario (autonómico) de otros procedimientos que tengan asignado ese mismo objetivo, al margen de que tengan efectos jurídicos vinculantes o simplemente políticos. A partir de aquí, parece aceptable —en teoría al menos— la interpretación en virtud de la cual, sin una previa redefinición de la fórmula estatutaria, no sería correcto desde este ángulo normativo ampliar los sistemas para exigir responsabilidad política al Consejo de Gobierno. Esta posición hermenéutica encontraría asimismo apoyo, por otra parte, en algún pronunciamiento restrictivo del Tribunal Constitucional a propósito de los límites que afectan al poder reglamentario de un Parlamento autonómico en relación a la cuestión de confianza y la moción de censura (Sentencia 141/1990)<sup>9</sup>. En un Recurso

---

<sup>9</sup> Sentencia de 20 de Septiembre de 1990 (FJ 4º). Boletín de Jurisprudencia Constitucional. Núm. 112-114. Pág. 3 y ss.

de Inconstitucionalidad interpuesto contra una disposición del Reglamento del Parlamento de Navarra (Dispos. Adicional Primera), el TC va a tener ocasión de pronunciarse en unos términos que resultarían en teoría, tanto extensibles a cualquier otra Comunidad Autónoma, como aplicables a otros ámbitos normativos donde se plasme su forma de gobierno y, en especial, a la esfera de las relaciones institucionales entre Ejecutivo y Legislativo regionales:

“En lo relativo al fondo de la cuestión (procedencia de un posible cese del Presidente o de la Mesa del Parlamento decretado por el propio Parlamento) se manifiesta que el modelo parlamentario no ha de considerarse únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios (constitucionales), a los que sirve y que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. Pero el principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas, si bien puede entenderse como límite al Parlamento Foral al dictar su propio Reglamento, en relación a las cuestiones de confianza y censura, sin embargo, del mismo no cabe derivar la exigencia de estabilidad de los miembros de la Mesa o la exclusión de su posible remoción” (FJ. 4)

Creemos exagerado extrapolar de esta tan ambigua como ocasional referencia jurisprudencial una postura restrictiva del máximo intérprete de la Constitución respecto de la autonomía organizativa de las CCAA. Es cierto que parece deducirse de las palabras utilizadas por nuestro Alto tribunal una suerte de constitucionalización indirecta de la “racionalización” del sistema parlamentario autonómico. Pero entendemos que éste es un principio estructural que carece de un respaldo sólido en la sintética regulación de la forma de gobierno autonómica prevista en el artículo 152 de la norma fundamental; precepto que si tiene una particularidad es la de haberse distanciado precisamente de la concepción estrictamente solidaria de la responsabilidad política, elemento racionalizador sin duda que está presente de forma explícita en la regulación constitucional del modelo de gobierno estatal. Así pues, y pese a la procedencia de argumentos como los anteriores, creemos que todavía existen razones para sostener lo contrario, es decir, para admitir la posibilidad de introducir esquemas inéditos en el funciona-

miento del Parlamentarismo autonómico, gracias a los cuales se pudiera articular una concepción distinta, en cuanto a efectos y alcance subjetivos, de la potestad de la Cámara para censurar la actuación política del Gobierno<sup>10</sup>. Así, desde este ángulo, conviene analizar seguidamente el problema de la eventual implantación en Andalucía de un mecanismo de exigencia de responsabilidad política singularizado o, en otros términos, de la denominada “moción de censura individual” contra miembros del Gobierno autonómico.

Se parte en esta materia de una serie de razones, basadas bien en datos normativos explícitos, bien otras veces expresión solamente de una hermenéutica doctrinal restrictiva, que ponen trabas importantes a la aceptación de una dimensión “no solidaria” de la responsabilidad política.

En primer lugar, la hipotética capacidad de la Asamblea para obligar jurídicamente al Presidente al cese de uno de sus Consejeros, en el caso de que éste sufra la reprobación parlamentaria, colisiona en potencia con la atribución estatutaria de un expreso poder de nominación del Presidente, concretamente contra su vertiente negativa o facultad para cesar a los Consejeros. En este sentido, pues, tanto el Estatuto como también la LG no dejan resquicio alguno para conferir al Parlamento algún tipo de participación en la elec-

---

<sup>10</sup> No existen argumentos en la evolución del Derecho Constitucional europeo para negar la compatibilidad con el proceso de “racionalización parlamentaria” de las mociones singulares de censura. La exigencia de responsabilidad política individual a los miembros del Gobierno ha sido una figura característica de los sistemas parlamentarios del período de entreguerras: Constituciones alemana (1919, austríaca (1920), irlandesa (1922) y griega (1927). También en las normas fundamentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial se ha contemplado esta figura en no pocas ocasiones: Constituciones de Italia (1947), Dinamarca (1953), Grecia (1975) y Suecia (1974). Vid. F. Fernández Segado, en “Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual”, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 259-261.

ción (y dimisión en su caso) de los miembros del Gobierno regional, careciendo por tanto de una legitimidad jurídica — aunque no vamos a cuestionar la política— para forzar la separación de su cargo de alguno de los Consejeros nombrados por el Presidente <sup>11</sup>. El artículo 35-1º del EAA señala, entre los principales poderes presidenciales, el de designar y separar a los Consejeros. En la misma línea, el artículo 37-1º indica que, una vez elegido y nombrado por el Rey, el Presidente “procederá a designar a los miembros del Consejo de Gobierno”. Más tarde, la LG de Andalucía amplía esta competencia presidencial al nombramiento de las “personas de confianza directamente dependientes de él” (art. 16). En la misma línea, su artículo 40-1º señala, como causa del cese de los Consejeros, la “revocación del nombramiento decidida por el Presidente de la Junta” (apartado c), junto a un elenco cerrado de supuestos entre los que se cuentan la dimisión voluntaria, el fallecimiento y el cese del propio Presidente. Las objeciones de esta naturaleza representan, por otra parte, una consecuencia lógica del sistema de investidura parlamentaria de carácter concentrado, esto es, “personalizado” en la figura del candidato a Presidente de la Comunidad así como en el programa político que éste presenta ante la Cámara.

A los razonamientos anteriores hay que añadir que en ningún momento del proceso de formación del Ejecutivo el candidato a Presidente de la Junta de Andalucía tiene la obligación de anticipar la composición individualizada del futuro Consejo de Gobierno. De este modo, si la declaración de voluntad que implica el voto de investidura parlamentaria no abarca a las personas que ocuparán la dirección de las distintas Consejerías de la Junta, en contrapartida no resultaría legítimo por el Parlamento ejercer una facultad discrecional para exigir responsabilidad política y, en su caso, provocar el cese de los

---

<sup>11</sup> Vid. M. Aragón. Cit. pág. 617.



miembros del Consejo, en cuyo proceso de designación nunca llegó a intervenir de forma directa<sup>12</sup>.

La división doctrinal es patente en este punto dentro del constitucionalismo español, si bien desde una concepción que ha llegado a configurarse como línea mayoritaria (Alvarez Conde, Santaolalla López, Punset) se viene a rechazar la potencial introducción de la moción de censura singularizada, al aplicar al ámbito institucional autonómico el esquema en el que se desarrollan el modelo relacional existente entre Gobierno-Cortes Generales. El principio "mimético" juega por tanto una importante baza en contra de la pretensión autonómica de establecer este mecanismo de responsabilidad política. Igualmente se aduce como argumento complementario de la posición anterior la idea de que el contrato de investidura se suscribe en realidad entre la Cámara legislativa y el Presidente del Ejecutivo. De este modo, al ser éste el único depositario de la confianza parlamentaria, sólo a él en consecuencia se le puede

---

<sup>12</sup> Este sistema difiere notablemente del método de nombramiento del Ejecutivo regional (Giunta) en Italia. Según el artículo 122 de la Constitución de 1948, "el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo Regional (Parlamento) entre sus componentes"; este pronunciamiento expreso de la norma fundamental —aparte de otras consideraciones que se derivan de ella sobre el status del Presidente— significa claramente que la relación fiduciaria se entabla no sólo con quien preside el Ejecutivo regional, sino también una participación directa del Consiglio en la designación del Gobierno (Giunta) regional. Esta conexión, por otra parte, se estrecha más en las Regiones con Estatuto ordinario, en las cuales rige —como señala Paladin— un modelo de gobierno "tendencialmente asambleario", frente a las Regiones con Estatuto especial, que se han inclinado hacia un sistema "tendencialmente parlamentario". Vid. L. Paladin, en "Diritto Costituzionale", Cedam, Padova, 1995, pág. 516-517. Vid. también y específicamente sobre el tema "Diritto Regionale", Cedam, Padova, 1997, pág. 305 y ss.

No obstante —como opina Martines— la disciplina estatutaria sobre los principios que rigen las relaciones entre Giunta y Consiglio se ha ido uniformizando en todas las Regiones, con independencia de la modalidad de origen, tomando como referencia el sistema estatal constitucionalizado. Vid. T. Martínez, en "Diritto Publico". Giuffrè Edit. 1995, pág. 235-236.



exigir responsabilidad, bien por la gestión global del Gobierno, bien trasladando al conjunto del Ejecutivo la responsabilidad particular de cada uno de sus componentes. Por último, y también desde esta misma línea doctrinal, se defiende que la responsabilidad de los Consejeros, a la que hace referencia tanto el texto constitucional como los EEAA, tiene carácter únicamente "intraorgánico", o lo que es lo mismo, se proyecta no a las relaciones con el Parlamento, sino al vínculo entre los Consejeros y el Presidente del Ejecutivo. Se trataría, pues, de una responsabilidad que se delimita informalmente, esto es, sin un procedimiento reglado, en donde cuenta sólo la pérdida de confianza que surge de una relación bilateral y de carácter personal, especialmente, entre el Presidente y los miembros de "su" Consejo de Gobierno.

Pese a lo incuestionable de argumentos como los que acaban de exponerse, creemos posible todavía una segunda línea de exégesis que, partiendo precisamente de la fórmula del artículo 152, justificaría a nivel estatutario el reconocimiento de un mecanismo sancionatorio individual, sea con efectos políticos solamente, sea inclusive con un resultado jurídico vinculante que conlleve, por consiguiente, la obligación presentar la dimisión al Presidente del Consejo. La base de esta responsabilidad política "singularizada" se podría justificar en un doble sentido.

En primer término, por el desdoblamiento del status de los Consejeros, como miembros del Gobierno autonómico y, simultáneamente, como Jefes de un Departamento de la Administración regional, dotados de una autonomía funcional y de gestión respecto de la cual el Parlamento de la Comunidad estaría en condiciones de ejercer un control y, en su caso, de pronunciarse sancionando su eficacia y oportunidad política. Esa esfera de discrecionalidad individual se desprende sin dificultad de la LGA (artículo 39), al conferir ésta una serie de competencias a cada Consejero, aunque no como un miembro más del órgano colegiado del Ejecutivo, sino en su calidad de responsable inmediato de la dirección y coordinación de una determinada área administrativa de la Junta. En la relación de atribuciones

de que están investidos por expreso reconocimiento legal aparecen algunas que no pasan de ser facultades propositivas donde la decisión última corresponde al Consejo de Gobierno. Entran en este ámbito competencial las atribuciones siguientes: proponer al Consejo de Gobierno los Proyectos de Ley o de Decretos sobre cuestiones relacionadas con su Consejería, así como igualmente los nombramientos y ceses de alto cargos que requieran un Decreto aprobado por el Consejo, además de la formulación del Anteproyecto de presupuesto de la Consejería.

Sin embargo, y junto a las precedentes, la LGA adiciona a sus status funcional algunas atribuciones más cuyo ejercicio está reservado específicamente a los Consejeros. Su carácter exclusivo implica en consecuencia la configuración indirectamente de un espacio de autonomía funcional sobre el que cabría exigir, no sólo una responsabilidad política personalizada ante el Presidente de la Junta, sino en potencia también la fiscalización (ordinaria o extraordinaria) del Parlamento autonómico. En el apartado primero de ese precepto (art. 39), la LG otorga a cada Consejero individualmente las funciones de dirección, representación, gestión e inspección de la Consejería, así como la alta inspección respecto de la Administración institucional adscrita a aquélla. Junto a este conjunto de potestades que podríamos calificar de genéricas, en cuanto titulares máximos de un Departamento de la Administración andaluza (apart. 1º), los Consejeros tienen reconocida otra serie de competencias más concretas o específicas, en las que sobresale asimismo el carácter personalizado o subjetivo de su ejercicio: nombrar y separar los cargos de libre designación (apart. 3º), resolver los conflictos de atribuciones dependientes de su Consejería (apart. 4º), disponer de los gastos propios de los servicios de ésta (apart. 6º), la firma en nombre de la Administración autonómica de los contratos relativos a su área (apart. 7º) y, por último, la resolución de los recursos administrativos en los casos en que proceda (apart. 8º); sin olvidar que el apartado final de ese artículo 39 deja la posibilidad para que otras leyes puedan aumentar este ámbito competencial propio de los Consejeros.

La adscripción individualizada de competencias como éstas desprovee de toda lógica desde un punto de vista político la obligación de rendir cuentas para el Gobierno andaluz, al menos en cuanto órgano colegiado del Ejecutivo, mientras que, por el contrario, parece perfectamente razonable y fundado que, en su caso, puedan pedirse responsabilidades a cada Consejero de manera singular, bien por la oportunidad, bien por el nivel de eficacia administrativa demostrada, de las decisiones adoptadas en la gestión de esta particular parcela competencial. La configuración actual en el ordenamiento andaluz de la potestad del Parlamento autonómico para censurar al Consejo de Gobierno se adapta por completo al patrón estatal, en el que no existe otra forma de canalizar la exigencia de responsabilidad política a un miembro del Gobierno que el voto solidario de censura, de acuerdo con la taxativa y excluyente dicción del artículo 108 de la CE. De este modo, y a la vista de la actual regulación normativa de la moción de censura en la CA de Andalucía, le podrían ser de aplicación a ésta las mismas limitaciones que se deducen del esquema constitucionalizado para la organización institucional del Estado, en cuanto a la posibilidad de introducir un mecanismo de responsabilidad política singularizado. Análogas razones —a las que una buena parte de la doctrina se refiere a la hora de reconocer los obstáculos que impiden incorporarla al sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento centrales— son igualmente válidas para concluir que el único procedimiento, hasta ahora, a través del cual la Asamblea Legislativa puede censurar la actuación de un miembro del Gobierno regional es esta moción de cesura reglada en el Estatuto, de alcance colectivo y efectos vinculantes jurídicamente<sup>13</sup>.

En segundo lugar, creemos que no puede establecerse en este campo una equivalencia exacta Estado-CCAA, al menos si se toma en consideración la sintomatología que se desprende de la

---

<sup>13</sup> Para un examen de las diferentes posturas doctrinales sobre este aspecto del problema, vid. Fernández Segado. *Cit.*, pág. 261 y ss.

formulación jurídica de esta materia en uno y otro caso. Parece claro que el constituyente ha querido situar en planos muy distintos la “responsabilidad individual” de miembros del Gobierno del Estado y la de los consejeros de las CCAA. Ya ha sido objeto de comentario que, a simple vista, es evidente que en la esfera estatal los Ministros resultan responsables de su gestión “ante el Presidente” que los ha elegido. Así se deduce, en efecto, del contexto en el que ha sido enclavado el artículo 98-2º de la CE (dentro del Título IV, “Del Gobierno y la Administración” y no en el Título V dedicado a “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”), precepto en el que, tras encomendar a aquél la dirección y coordinación del Gobierno y de sus miembros, se señala: “sin perjuicio de la responsabilidad directa de éstos en su gestión”.

Pero —una vez más hay que insistir en ello— el marco constitucional donde se apunta la posible responsabilidad subjetiva de los Consejeros no se sitúa en esa dimensión “intraorgánica” de la relación entre éstos y el Jefe del Ejecutivo autonómico, sino que está prevista, según la mención final del artículo 152-2º, dentro de la esfera de las relaciones institucionales —presuntamente de control y responsabilidad— entre Gobierno y Asamblea Legislativa: “El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”. A pesar de que ningún Estatuto haya llegado a concretar el significado de esa fórmula constitucional, lo cierto es que aquel enunciado constitucional puede legitimar sin dificultades excesivas —a nuestro juicio— una interpretación flexible, y no prohibitiva por lo tanto, ya que, al contrario de lo que se establece el artículo 98-2º, deja entrever la posibilidad de implantar algún sistema de exigencia de responsabilidad individual de los miembros del Consejo frente al Parlamento autonómico.

Cuestión distinta es la de concretar en un plano normativo territorial las consecuencias jurídicas (moción de censura individual), o simplemente políticas (moción de reprobación), de esta censura singularizada. En cualquier caso, las considera-

ciones anteriores permiten defender la viabilidad estatutaria de un voto de censura particularizado dentro del esquema institucional de la CA de Andalucía. Lo que queremos subrayar, en definitiva, es que no podrían alegarse objeciones de naturaleza constitucional a una hipotética regulación de la moción de censura individual en Andalucía. Ahora bien, esta operación puede tener algunos inconvenientes, en especial cuando el legislador estatuyente ha hecho todo lo posible para eludir la articulación institucional de esa opción de "censura individualizada", no obstante perfectamente legítima, al preferir la asunción mimética del principio solidario presente tanto en la esfera estatal como en la mayoría de los modelos de gobierno de las CCAA. A partir de aquí el problema debe centrarse en la posibilidad de una introducción vía legislación ordinaria de la moción de censura individual, incluso frente a una regulación estatutaria, superior desde el punto de vista jerárquico, que ofrece únicamente indicadores frontalmente contrarios a su eventual proyección en la esfera de las relaciones entre Consejo y Parlamento autonómicos. Con este propósito parece conveniente, pues, comprobar la existencia de algún precedente en el conjunto de ordenamientos territoriales, que sirva de punto de referencia y apoyo en el que encontrar argumentos favorables al diseño institucional de la moción de censura singular en la CAA.

#### **4.2. EL MODELO DE REFERENCIA: LA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL DE LOS CONSEJEROS EN LA FORMA DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

La Comunidad Autónoma del País Vasco representa la única excepción en el ámbito autonómico español de este tipo de censura individualizada; con la particularidad añadida, por otra parte, de no haber sido contemplada previamente en su

Estatuto de Autonomía, donde por cierto únicamente se contienen —al igual que en el EAA— referencias a la responsabilidad política solidaria, dirigida contra el colegio gubernamental, o bien “concentrada” en la persona del Presidente (artículo 31 y 32-1º del EAPV)<sup>14</sup>. Esta concepción inicial del legislador estatuyente no ha supuesto una dificultad insalvable para la regulación, a través de la LG de aquella Comunidad (Ley de 30 de Junio de 1981), de una categoría de moción de censura individual contra miembros del Ejecutivo autonómico. Se trata pues de una legislación cuya adecuación al “bloque de Constitucionalidad” (CE y EAPV) nunca se ha llegado a poner en tela de juicio, pese a implicar una clara confrontación con el principio de solidaridad en la responsabilidad política, consagrado de forma expresa en las normas estatutarias, y criterio que —como ya se ha anotado— inspira los mecanismos de exigencia de responsabilidad de la esfera institucional tanto estatal como del resto de las CCAA.

La LG del País Vasco contempla una serie de modalidades que incluyen, junto a la exigencia de responsabilidad sobre los Consejeros, la posibilidad de presentar a su vez mociones de esta naturaleza contra el Vicepresidente Primero del Ejecutivo (o ViceLehendakari en funciones, asumidas por delegación) y contra el Lehendakari interino. Los rasgos comunes a todos los supuestos anteriores son, de un lado, la necesidad de aprobación de la moción por una mayoría cualificada (mayoría absoluta) y, en segundo término, el efecto vinculante que resulta de su aprobación, esto es, la obligación para el reprobado de presentar su dimisión. Obviamente ninguna de estas posibles mociones de censura individuales tienen un carácter “constructivo”. No sería lógico por otra parte desde el punto de vista político,

---

<sup>14</sup> No cabe ninguna duda sobre el sentido exacto de los términos que se recogen por el artículo 32-1º del EAPV: “El Gobierno responde políticamente de sus actos, *de forma solidaria*, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión”.

puesto que ello conllevaría a una pérdida de la homogeneidad interna del Ejecutivo, al permitir la eventual entrada en su seno de un Consejero “infiltrado”<sup>15</sup>, al tiempo de que significaría otorgar al Parlamento una potestad indirecta para decidir la configuración interna del Ejecutivo, en total contradicción con la facultad de nominación que tiene asignada el Presidente o Lehendakari en el EA.

Respecto de los Consejeros, su responsabilidad política sería la consecuencia directa de una esfera autónoma de atribuciones políticas y administrativas específicas<sup>16</sup>. Así se desprende del artículo 26 de la LG vasca, en el que se distinguen las competencias que corresponden a los Consejeros “como miembros del Gobierno” (por tanto, en su condición de componentes del órgano ejecutivo colegiado) de aquellas otras atribuciones propias del ejercicio exclusivo de su cargo en cuanto Jefes de un Departamento de la Administración autonómica. De este segundo tipo de funciones atribuidas por prescripción legal se deduce en todo caso un cierto margen de discrecionalidad para la ejecución de esas competencias ejecutivas y, como derivación de ésta, una potencial responsabilidad subjetiva<sup>17</sup>. Precisamen-

---

<sup>15</sup> Vid. A. Saiz Arnaiz, “La forma de Gobierno del País Vasco”, cit. pág. 102 y ss. E. Virgala Foruria, “La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad Autónoma y Territorios Históricos”, RVAP, núm. 14. Pág. 140 y ss.

<sup>16</sup> Vid. García Roca, “El sistema de gobierno parlamentario vasco. Moción de censura individual y derecho de disolución”, en Revista de Estudios Políticos, núm. 46-47, 1985, pág. 224.

<sup>17</sup> La LG del País vasco inviste los Consejeros de un conjunto de atribuciones con una incuestionable relevancia político-administrativa, competencias que se ejercitan de hecho con un cierto grado de autonomía funcional, en el marco no obstante de las directrices programáticas establecidas por Presidente del Consejo de Gobierno: ejercer la dirección y gestión del Departamento, dictar disposiciones administrativas generales, resolver recursos en vía administrativa y ejercer cuantas facultades se atribuyan por la legislación en vigor. Además de las anteriores, pueden también añadirse otro grupo de funciones, de carácter propositivo ahora, cuya hipotética responsabilidad es sólo indirecta, ya que la decisión depende en



te por este ámbito de discrecionalidad política —relativo, sin duda, pero innegable a fin de cuentas— el desempeño específico de sus funciones por parte de cada Consejero puede ser objeto de una crítica individualizada, con el riesgo añadido del planteamiento de una moción de censura contra ellos por parte del Parlamento autonómico. Cobra sentido así la expresión contenida en el artículo 49-2º de la LG, donde se menciona la facultad de la Asamblea autonómica para “*apreciar la responsabilidad directa de un Consejero, en el área de su competencia, mediante la adopción de una moción de censura*”. Los requisitos y efectos son los previstos en ese mismo precepto (art. 49-1º), esto es, la exigencia de mayoría absoluta y la obligación, en caso de que prospere, de presentar su dimisión al Lehendakari, el cual debe proceder —inevitablemente, debemos puntualizar— a su destitución.

La disposición legal antes mencionada (artículo 49-2º) plantea el problema asimismo de la posible compatibilidad entre la moción de censura individualizada (con efectos jurídicos vinculantes) y las mociones de reprobación (con efectos sólo “políticos”). Ahora bien, si efectivamente se pretende lograr el cese del Consejero censurado, no cabe otra solución que cumplir con las condiciones a las que alude la Ley de Gobierno, las cuales están previstas a su vez en el artículo 158 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV). Pese a este considerable grado de formalización jurídica, echamos en falta no obstante una mayor concreción en la determinación de las condiciones —y en su caso de las consecuencias de la no aprobación— para la presentación y debate de una moción de censura individual. El precepto reglamentario únicamente reitera los términos del artículo 49 de la LG: no será necesario presentar candidato alternativo (al puesto de Consejero), mayoría absoluta para que prospere,

---

último extremo del colegio gubernamental: propuestas al Gobierno autonómico de Decretos o Proyectos de Ley sobre materias de su competencia y proposiciones de nombramiento de cargos para la Consejería.



obligación de presentar la dimisión y deber del Lehendakari de proceder a su sustitución. Pero nada se dice, sin embargo, a propósito de otros aspectos que resultaría conveniente precisar en un procedimiento reglado de censura individual: número de diputados necesario para presentar la moción, iter de la discusión parlamentaria y sanción a los firmantes en el supuesto de rechazo. Una laguna que puede, en efecto, ser suplida parcialmente por vía de la facultad que el Presidente ostenta para interpretar el Reglamento de la Cámara, aunque debería mejor resolverse detalladamente en un marco normativo específico.

Por último, la LG del País Vasco incorpora igualmente dos modalidades de moción de censura individual: contra el Vicepresidente Primero (en funciones de Presidente) y contra el Presidente interino. Ambos supuestos tienen no obstante un distinto origen: en el primer caso, la delegación de funciones voluntaria, por enfermedad o ausencia del Presidente; en el segundo, la declaración por el Consejo de Gobierno de la incapacidad transitoria o temporal del Presidente. El rasgo común de una y otra situación sería el ejercicio por parte de uno de los miembros del Ejecutivo autonómico (Vicepresidente) de una buena parte de las competencias que corresponden estatutaria y legalmente al Jefe del Ejecutivo. Pero hemos de precisar que la aprobación de una moción de censura no implicará, en ninguno de estos dos casos, la aplicación del principio de responsabilidad solidaria y, por lo tanto, la dimisión automática del colegio gubernamental en su conjunto, tal y como declara expresamente el artículo 11-2º —y se infiere además del artículo 49— de la LG. La razón resulta obvia si atendemos al hecho de que la extensión de la responsabilidad al órgano colegiado del Ejecutivo nace de la atribución de la confianza parlamentaria concentrada en la persona de su Presidente a través del voto de investidura. No tiene sentido, entonces, implicar a la totalidad del Gobierno en una de estas mociones de censura “singulares”, cuando en realidad el vínculo fiduciario no se ha entablado directamente con la persona que ocupa el puesto de Presidente interino o actúa como simple “delegado” del Presidente.



### **4.3. POSIBILIDADES PARA INTRODUCIR LA CENSURA INDIVIDUALIZADA —O ALTERNATIVAMENTE LAS MOCIONES DE REPROBACIÓN— EN LA ESFERA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: UNA CRÍTICA AL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA, DE 21 DE FEBRERO DE 1995**

La principal conclusión que se extrae de la experiencia de la CA del País Vasco es que la censura individualizada resulta una opción perfectamente legítima, tanto desde el punto de vista constitucional como del estatutario. Su traslación al esquema institucional de las demás Comunidades (incluida la andaluza) no requeriría, por consiguiente, una reforma previa de aquellos preceptos estatutarios donde se establece como principio general la concepción “solidaria” de la responsabilidad política gubernamental. Concretamente en el caso andaluz, y al igual que en el Estatuto vasco, no se contiene dentro de la norma fundacional de la CA ninguna prohibición explícita que bloquee su adaptación al campo de los mecanismos de censura política con eficacia jurídica vinculante. Asimismo no se observan diferencias significativas en la regulación normativa entre ambos EEAA en cuanto a los principios e instrumentos de relación Gobierno-Parlamento. De esta suerte de razonamientos cabe pensar, en consecuencia, que la decisión de incorporarla a la esfera institucinal andaluza es una alternativa viable desde una óptica jurídica, a la cual en todo caso se pueden hacer objeciones, pero únicamente en relación a su oportunidad o conveniencia políticas y no tanto en cuanto a su eventual contradicción jurídico-estatutaria.

La simple comparación de los preceptos de los EA vasco y andaluz permite llegar a esa conclusión. En ambos casos se hace una mención específica al principio de la responsabilidad solidaria del Gobierno (art. 32-1º, EAPV y art. 36-2º, EAA), y se confiere también al Presidente la potestad para nombrar y

cesar libremente a los Consejeros (art. 33-2º, EAPV y art. 16-2º, EAA). Esta simple constatación autoriza a sostener que, en el terreno de los principios estructurales de la forma de gobierno autonómica, no tendría por qué haber obstáculos de naturaleza estatutaria para establecer en Andalucía una moción de censura “singular” con la que dar sentido y contenido concreto a aquel inciso final del artículo 152 de la CE. Se podría encajar, pues, dentro del esquema institucional de la CA, mediante un desarrollo legislativo que resultaría compatible a la postre con la instrumentalización de la responsabilidad política colectiva o concentrada.

Sin embargo, la experiencia habida hasta este momento en la CA andaluza no facilita demasiado el camino a esta ampliación de los sistemas extraordinarios de fiscalización del Ejecutivo. El eje principal del debate en torno a este tema puede quedar centrado en las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento el 28 de Diciembre de 1994 y el posterior Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Andalucía de 21 de Febrero de 1995, sobre la acomodación al Estatuto de la reprobación parlamentaria de un Consejero del Gobierno autonómico así como de los efectos que ésta conlleva. Para enmarcar correctamente los términos de la cuestión conviene puntualizar previamente que el Parlamento de Andalucía había aprobado con una orientación análoga dos resoluciones más, en las que se instaba al Presidente de la Junta a plantear una cuestión de confianza ante la Cámara sobre su gestión de gobierno, por entender que se habían “modificado sustancialmente” las condiciones políticas que habían llevado a su investidura<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Se trata de las resoluciones 2 y 6 del Pleno del Parlamento de Andalucía; la primera de ellas (número 7) se dirigió contra un miembro del Consejo de Gobierno (Magdalena Alvarez), y en ella se acordaba “reprobar las actuaciones políticas de la Consejera de Economía”, con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Presupuestos de la CAA de 1995, para seguidamente requerir al Presidente de la Junta el cese inmediato de aquélla.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad decidió entonces solicitar un dictamen de aquel órgano consultivo, “dada la importancia y trascendencia de las cuestiones planteadas para el funcionamiento del Gobierno”, sobre la posible derivación de obligaciones jurídicas de las resoluciones parlamentarias planteadas. Estas hacían referencia a dos cuestiones distintas que hubiesen necesitado —a nuestro juicio— un doble tipo de respuesta por el Consejo. En primer lugar, al dejar constancia de una posición mayoritaria en la Asamblea en contra de la continuidad del Ejecutivo, se estaba poniendo de manifiesto una ruptura de la relación fiduciaria surgida del pacto de investidura,<sup>19</sup> e indirectamente se utilizaba una fórmula sui generis de reprobación general contra el Presidente del Consejo de Gobierno. Con un alcance más limitado desde el punto de vista subjetivo —si bien con una orientación análoga a las anteriores— la tercera de las mociones parlamentarias encajaba dentro del esquema conceptual de las mociones de reprobación singular, ya que pretendía forzar la dimisión de un miem-

---

<sup>19</sup> Hay que puntualizar aquí que la elección del Presidente de la Junta al comienzo de la IV Legislatura no fue el resultado de un acuerdo mayoritario del Parlamento, puesto que el único candidato propuesto (Manuel Chaves) contó al final solamente con los votos de su Grupo, absteniéndose en la segunda vuelta Izquierda Unida y votando en contra el Partido Popular. La configuración política de la Cámara, con un PSOE que había perdido ya la mayoría absoluta en los últimos comicios, convertía por anticipado al Presidente de la Junta en un “rehén político” de la oposición mayoritaria. La razón es muy simple, y se explica por la postura abstencionista de IU en el debate de investidura, que exclusivamente para evitar tener bloqueada la formación del Ejecutivo autonómico durante un espacio largo de tiempo, decidió “enmascarar” su posición política real, claramente contraria al programa presentado por el candidato del partido socialista. De este modo, se ponía de manifiesto por vez primera el error de haber implantado un sistema para el nombramiento del Presidente de la Junta que auspiciaba soluciones como ésta, donde la voluntad mayoritaria del Parlamento era sustituida por la aplicación rígida del principio de la estabilidad gubernamental, permitiendo así la generación de situaciones disfuncionales que calificaríamos —si se nos permite— como de “esquizofrenia política”.

bro del Gobierno andaluz, a través de la expresión de una censura política que implícitamente contenía la propia resolución aprobada por el Parlamento. Coincidían los dos tipos de propuestas en su innegable dimensión política, que hacía probablemente innecesario la petición de dictamen al Consejo Consultivo, el cual parece intervenir en el conflicto más bien como puro instrumento de legitimación doctrinal con el que justificar la elusión de la voluntad mayoritaria expresada por el órgano de representación política de la Comunidad, pues de antemano la respuesta a la pregunta formulada (sobre la hipotética generación de obligaciones jurídicas) tenía que ser negativa por fuerza, al ser aquellas resoluciones producto del ejercicio de una función de impulso político parlamentario que nunca vincula al Ejecutivo más allá de una dimensión político-institucional.

En cuanto a la posible responsabilidad individual de los consejeros, la interpretación del Consejo Consultivo al respecto va a negar, de forma rotunda, que con el actual marco estatutario de Andalucía la reprobación por el Parlamento de un miembro del Consejo de Gobierno pueda tener eficacia jurídica vinculante. La línea argumental de la que se parte para llegar a esa conclusión incide en la aplicación a la esfera autonómica de los criterios que rigen en la regulación constitucional sobre la responsabilidad ministerial (art. 98-2º) y la proclamación explícita en nuestra norma fundamental del principio de la responsabilidad solidaria (art. 108, CE). Desde este punto de partida el razonamiento se desplaza al ámbito normativo estatutario, donde igualmente ha sido prevista la moción de censura colectiva como única forma de exigir responsabilidad política al Consejo de Gobierno. Además, se mencionan en el Dictamen otros aspectos que refuerzan la tesis de la inviabilidad de un sistema de reprobación del Ejecutivo distinto a la moción de censura de carácter solidario, puesto que la configuración parlamentaria de la forma de gobierno autonómica impedía — en su opinión— considerar al Ejecutivo como un órgano que carece de autonomía política respecto del Parlamento, además de que el reconocimiento expreso de una facultad del Presidente

de la Junta para designar y separar a los Consejeros (arts. 35-1º y 37-4º, EAA) significaba una función no compartida que entraría en colisión con una eventual potestad parlamentaria de “reprobación ministerial” con efectos jurídicos vinculantes. Finalmente se recuerda en el Dictamen que la relación entre Gobierno y Parlamento se entabla directamente con la persona del Presidente, y no existe con los demás miembros del Gobierno andaluz.

Resumido así el planteamiento del Consejo Consultivo, no parece haber, en efecto, demasiadas opciones para la introducción de un modelo de responsabilidad política distinto al regulado en el EA, donde —como ya vimos— no se localiza ninguna mención, ni explícita ni indirecta al menos, desde la que poder ampliar el ya parco y “racionalizado” instrumental parlamentario para censurar al Gobierno de la Comunidad. Pero esta visión, claramente restrictiva de la capacidad política del Parlamento para fiscalizar y censurar la actuación gubernamental, encierra en sí misma una cierta miopía interpretativa que no pone de manifiesto sino una implícita falta de neutralidad a la hora inclinarse abiertamente en favor de la hegemonía institucional del Ejecutivo. Los motivos de esta apreciación — subjetiva sin duda y por ello seguramente equivocada— se basan, en primer lugar, en la aplicación a la esfera político-institucional de la CA de un principio mimético que precisamente falla en este punto. Hemos de traer nuevamente a colación que no existe un paralelismo exacto entre la configuración constitucional de la responsabilidad de los Ministros, de carácter intraorgánico (ante el Presidente, art. 98-2º, CE), y la responsabilidad que se deduce del artículo 152 de la CE para los Consejeros autonómicos, cuya naturaleza inter-orgánica se desprende sin dificultad del enunciado formal de ese precepto (“ante la Asamblea Legislativa”). De ahí que el razonamiento del Consejo se esté apoyando en un “referente normativo” que no es el más apropiado.

Una segunda observación al análisis que defiende el máximo órgano consultivo de la Comunidad advierte del olvido — suponemos que no consciente— de otros datos que apoyarían

una tesis contradictoria por la defendida en su Dictamen. Nos referimos no sólo a la existencia ya de un referente idéntico en la Comunidad del País Vasco, al que en ningún momento se refiere el Dictamen, pero que contiene un planteamiento idéntico al Estatuto andaluz, y respecto del cual por cierto en ningún momento se había puesto en duda su legitimidad jurídica. También es preciso traer a colación la misma experiencia autonómica de la CA de Andalucía, de la que sería necesario haber extraído unos márgenes superiores de flexibilidad institucional a los deducidos por el Consejo Consultivo, ya que la existencia de un precedente, no regulado en el EA o incluso presuntamente vetado por éste (la facultad presidencial de disolución discrecional del Parlamento), y contra el que nunca se habían llegado a formalizar objeciones constitucionales ni estatutarias, hubiese sido un argumento favorable a la ampliación en la estructura organizativa de la Junta de una institución inédita hasta entonces. De este modo, la ausencia de una formalización estatutaria de la moción de censura individual no tendría por qué traducirse forzosamente en un impedimento absoluto, condicionado en su totalidad a la previa reforma del Estatuto. Como tampoco creemos que su incorporación al esquema de las relaciones entre Gobierno y Parlamento suponga indirectamente una modificación de la forma de gobierno parlamentaria y su sustitución por un modelo asambleario, caracterizada por una completa dependencia del Ejecutivo respecto del Parlamento.

En definitiva, es fácil reconocer en este debate sobre la ampliación de los vehículos procesales del Parlamento para exigir responsabilidad política al Gobierno la presencia de elementos de valoración que tienen que ver más con un problema de conveniencia política que con la traducción efectiva de los elementos formalizados jurídicamente del sistema de gobierno andaluz, los cuales no pueden ser interpretados como un rígido corsé organizativo que impida la adaptación de las instituciones de gobierno autonómicas a la propia dinámica que imprime en cada momento la realidad política, si bien —es cierto— el carácter muchas veces circunstancial de ésta puede aconsejar



una actitud prudente a la hora de emprender las reformas institucionales.

En cualquier caso, el reforzamiento de la función fiscalizatoria de la Asamblea puede resultar positiva, siempre que esté orientada a lograr un mayor nivel de equilibrio institucional, o lo que es igual, a compensar la centralidad política casi exclusiva que cobra la dirección política del Gobierno en el parlamentarismo hiperracionalizado de Andalucía. Si es con esta finalidad —y no tanto para legitimar operaciones de “bloqueo” parlamentario—, la concesión al órgano representativo de una potestad para exigir responsabilidad política a los Consejeros del Gobierno autonómico entra dentro de unos márgenes de “razonabilidad”, no solamente proporcionados y admisibles —tal y como hemos intentado demostrar— en el marco normativo que ofrece el Estatuto andaluz, sino inclusive “oportunos” políticamente si en el futuro el sistema de partidos evoluciona hacia un contexto similar al que en algún otro caso (País Vasco) ha aconsejado su inclusión entre los mecanismos de fiscalización extraordinaria del Parlamento.

#### **4.4. MOCIONES DE REPROBACIÓN, UNA ALTERNATIVA ADECUADA A LA PROCEDIMIENTOS RACIONALIZADOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

De forma alternativa a la concesión al Parlamento autonómico de un poder de censura contra los Consejeros del Gobierno andaluz cabría pensar en una segunda opción, aunque sin efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico. Nos referimos a las denominadas “mociones de reprobación”, cuya proyección, desde el punto de vista de su alcance subjetivo, no tiene ahora que quedar circunscrita a miembros concretos del Ejecutivo (moción de reprobación individual), sino que también podrían ir dirigidas contra la labor en conjunto del colegio gubernamental (moción de reprobación colectiva).

Por de pronto debemos subrayar que la experiencia parlamentaria de algunas CCAA ha puesto de manifiesto que no se trata de mecanismos excluyentes. En el ámbito doctrinal las posturas están enfrentadas entre los que no ven objeciones a esa compatibilidad (Pendás García) y quienes consideran que en aquellos ordenamientos donde exista ya un mecanismo de censura individualizada no tiene sentido admitir un sistema alternativo —mociones de reprobación— con efectos sólo políticos (Saiz Arnaiz). Por nuestra parte, nos inclinamos a pensar que las diferentes mayorías exigidas en uno y otro caso (absoluta para la moción de censura individual, y simple para las de reprobación) representa una razón de peso para admitir la simultaneidad de ambos sistemas, ya que, además, el primero actúa como un mecanismo de exigencia de responsabilidad, mientras que el segundo entra dentro de la esfera del control parlamentario; se trata, por consiguiente, de dos esferas de fiscalización parlamentaria separadas inclusive desde el punto de vista de la finalidad que persigue la activación de esos instrumentos: provocar la reestructuración interna del Consejo de Gobierno (moción de censura individual) o el puro “desgaste político” de uno de los componentes de éste y, por extensión, del Ejecutivo en su conjunto (moción de reprobación).

Nuevamente tomando como referencia necesaria la experiencia del País Vasco, se ha llegado a aceptar por el Parlamento autonómico de esta Comunidad la presentación en algunos casos —con los mismos rasgos y eficacia de reprobación singular— de una proposición no de ley que tenía como finalidad la petición a un miembro del Gobierno para que asumiera sus responsabilidades políticas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En el Parlamento Vasco se aprecian estas dos tendencias en torno a la compatibilidad de la moción de reprobación con la moción de censura individual. Hasta 1995 se ha practicado por la Mesa de esa Cámara autonómica una interpretación contraria a las reprobaciones políticas de los Consejeros, por considerar que se había establecido ya un procedimiento específico para ese objetivo. Sin embargo, a partir de esa fecha se

Otro caso bastante significativo ha sido el del Parlamento asturiano donde, durante las dos últimas legislaturas, se han presentado una serie de mociones de reprobación (o "de cese") dirigidas bien contra un Consejero individual, bien incluso contra el propio Presidente de aquella Comunidad<sup>21</sup>, utilizando para ello las técnicas de la proposición no de ley y de la moción subsiguiente a la presentación y debate de una interpelación parlamentaria<sup>22</sup>. Sin duda ha sido la especial situación política

---

ha utilizado un criterio muy distinto, como lo prueba el hecho de haber sido admitida una proposición no de ley de HB, en la que se incorporaba una petición de asunción de responsabilidad política de uno de los Consejeros del Gobierno vasco. Vid. A. Saiz Arnaiz. "La forma de gobierno..." Cit. Pág. 132 y ss.

<sup>21</sup> Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, por incumplimiento de las resoluciones de la Junta General de Asturias, adoptadas en defensa de un colectivo de trabajadores despedidos por la Empresa Duros Felguera, así como en favor de la industrialización de la Comunidad. La reprobación fue aprobada por resolución del Parlamento Asturiano en sesión celebrada el 13 de Junio de 1997, e incluía en aquélla otros aspectos no contemplados en la propuesta inicial del Grupo Mixto aunque incorporados posteriormente a través de enmiendas de otros Grupos Parlamentarios también de la oposición. En la resolución definitiva se reprueba también al Presidente de la Comunidad por la ausencia en su gestión de una defensa decidida del sector minero de la Región, la falta de un compromiso con el sector público industrial y su política de rechazo al Parque Nacional de los Picos de Europa.

<sup>22</sup> La primera vez que se empleaba la técnica de la reprobación política fue a través de la proposición no de ley presentada por el Partido Popular en Marzo de 1992, en la que se solicitaba el cese del Consejero de Industria, Turismo y Empleo. Esta proposición fue después retirada por sus propios redactores.

Sin embargo, habría que puntualizar que sí tiene un considerable éxito en el ámbito estrictamente del Parlamento autonómico la siguiente propuesta presentada por el Grupo de Izquierda Unida en Marzo de 1992, en la que solicitaba esa reprobación contra el mismo Consejero de Industria por su responsabilidad en una materia de su competencia (seguridad minera) y la escasa transparencia de su gestión (BOJG, Serie C, núm. 59, de 31 de Marzo de 1992).

En la IV Legislatura se han presentado también otras mociones de reprobación individual contra miembros del Ejecutivo asturiano, en las

de esta última Comunidad lo que ha propiciado la utilización de unos métodos de fiscalización política extraordinarios que, por otra parte, no habían sido formalizados ni por el Estatuto, ni por la legislación ordinaria autonómica (Ley de Gobierno y Reglamento de la Junta General)<sup>23</sup>. Además, el escenario político en que se producía era prácticamente idéntico en ambas legislaturas, sólo que se había invertido, en una y otra, la posición de sus actores principales: un Gobierno en minoría dentro de la Asamblea (primero del PSOE y luego del PP), enfrentado a una oposición mayoritaria y cohesionada, al menos la hora de ejercer una estrategia de “pinza” contra la política gubernamental (alianza parlamentaria de IU y Grupo Mixto, sucesivamente, con PP y PSOE). El resultado de esta especial contextualización en la Asamblea asturiana —que recuerda bastante, por otra parte, a la que se presenta durante la IV legislatura en el Parlamento andaluz— anticipaba ya una

---

que se insta, además, el cese por el Presidente de la Comunidad del Consejero reprobado:

– Reprobación del Consejero de Agricultura, moción presentada a continuación de la interpelación parlamentaria del Grupo Parlamentario Socialista. Fue aprobada por la Junta General del Principado de Asturias en su Sesión celebrada el 3 de Mayo de 1996 (BOJG, Serie B, núm. 22, de 7 de Mayo de 1996).

– Reprobación del ViceConsejero de Bienestar Social, proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (BOJG, Serie B, núm. 277, de 19 de Junio de 1997).

<sup>23</sup> La Ley 7/1984, de 13 de Julio, sobre relaciones entre Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, reconoce únicamente la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda verse sometido a interpelaciones y preguntas que se formulen por la Junta General, a partir de las cuales, a su vez, pueden aprobarse “mociones” en las que órgano parlamentario exprese su posición (art. 20); no se prohíbe en ningún momento por la norma que el tema objeto de ese debate parlamentario, y su posterior resolución bien versen sobre la reprobación de uno de los Consejeros, bien sobre la decisión de solicitar del Presidente de la Comunidad su cese. Ese silencio legislativo se ha interpretado —tal y como demuestra la experiencia política en esa CA— como una permisividad implícita para que el Parlamento regional manifieste su “posición” política sin condicionamientos materiales de ninguna clase.

colisión entre ambas esferas institucionales en su pugna por ejercer la “centralidad política” de la Comunidad Autónoma. La mayor parte de las mociones de reprobación presentadas contra miembros del Ejecutivo asturiano alegan, como justificación de la iniciativa, el incumplimiento por parte del Consejero censurado de alguna resolución aprobada con anterioridad por la Asamblea legislativa regional en el ejercicio de su función de orientación política<sup>24</sup>. Esta reacción del Parlamento regional podría ser interpretada asimismo como la reivindicación indirectamente de un espacio político decisonal, diferente o complementario del que corresponde al Ejecutivo a través de la función de gobierno; o de otro modo también, significa la manifestación de una voluntad implícita en la Asamblea en orden a compartir con el Gobierno la dirección política de la Comunidad Autónoma. La reprobación no se utiliza, por consiguiente, para exigir responsabilidad política a los Consejeros por su mala gestión al frente de uno de los Departamentos de la Administración autonómica. En realidad, se está empleando como un sistema alternativo de “sanción política” cuando el Parlamento entiende que no se ha respetado su voluntad mayoritaria, posición que se expresa mediante alguno de los mecanismos con los que habitualmente se realiza la función de orientación política que atribuida por el Estatuto (resoluciones, proposiciones no de ley). Pero de esta manera la Cámara legislativa autonómica estaría entonces realizando de forma indirecta una programación política alternativa a la del Gobierno “investido” originariamente para, a continuación, llevar a cabo una “actualización” permanente de la confianza parlamentaria. Este método de fiscalización del Ejecutivo, respecto de la líneas directrices marcadas por la Asamblea, va a mantener en una situación “de cuarentena” la relación fiduciaria nacida de la investidura, y justifica a continuación la reprobación.

---

<sup>24</sup> El control y la “orientación política” del Gobierno aparecen ya en el Estatuto de Autonomía (art. 23) entre las funciones principales que tiene encomendada la Junta General del Principado de Asturias.

ción política de cualquiera de los miembros del Gobierno desde el momento en que no se consideren cumplidos, o mejor dicho, “ejecutados” los acuerdos adoptados por el Parlamento.

El interés de la experiencia de la Comunidad asturiana en materia de mociones de reprobación no sólo obedece —para nosotros— a la posibilidad de trasladar a la CA de Andalucía un sistema mixto, en parte de control y en parte de responsabilidad política (aunque sin efectos jurídicos vinculantes), cuya legalidad tampoco ha sido cuestionada por otra parte dentro de un marco normativo (estatutario, legislativo y reglamentario) muy semejante al andaluz en este punto. También nos llama la atención en sí mismo por representar un supuesto de ingeniería institucional que seguramente no tiene precedentes en el parlamentarismo autonómico español. Concretamente, la anterior valoración debe predicarse sobre todo de una segunda modalidad de moción de reprobación dirigida ahora, no contra un Consejero en particular, sino contra el mismo Presidente del Consejo de Gobierno. Durante la actual legislatura se ha ensayado en la Junta General del Principado de Asturias una forma de reprobación de la actuación de un Presidente del Ejecutivo autonómico cuando éste ha hecho caso omiso de la posición política mayoritaria de la Asamblea, en torno a un tema sobre el que se insta además al Ejecutivo a una intervención o medida determinada. De este modo, en una moción planteada mediante proposición no de ley del Grupo Mixto al Parlamento asturiano, se ha llegado a solicitar el apoyo de la Cámara para reprobación de la actuación del Presidente del Principado por “no asumir en su gestión” diversas resoluciones adoptadas por aquél<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Proposición no de ley que reprueba al Presidente de la Comunidad por incumplimiento de las resoluciones de la Junta General acerca de los treinta y nueve despidos de Duro Felguera y otras. BOJG. Núm. 272, de 16 de Junio de 1997. Esas resoluciones habían aprobado la recolocación de los trabajadores despedidos y hacían referencia, además, a la necesaria industrialización de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el objeto real de la moción presentada —tal y como se deduce del debate posterior

Con independencia del éxito de una estrategia política como la anterior<sup>26</sup>, lo que sí resulta indudable es que sienta un precedente al margen de los esquemas “racionalizados” de moción de censura contenidos en las normas estatutarias y legislativas de las Comunidades Autónomas. El caso tiene una potencial proyección al sistema de gobierno andaluz, no sólo desde una dimensión política, por la cercanía que existe —o puede existir en un futuro próximo— con el sistema de partidos de aquella CA, sino igualmente por que representa un caso de reforzamiento del papel de la Asamblea en un marco jurídico caracterizado por un proceso de intensa “racionalización” de la actividad parlamentaria.

Soluciones como la utilizada en el Parlamento asturiano, cuando se ha producido una fractura real en la relación fiduciaria del Gobierno con la Asamblea Legislativa, nos parecen correctas —también en el marco autonómico andaluz— ya que no se han contemplado en ningún caso limitaciones materiales al ejercicio de los instrumentos de control parlamentario, que impidan manifestar la posición política parlamentaria sobre cualquier tema. Así pues, no tienen por qué vetarse necesariamente aquellas alternativas que si bien carecen de la eficacia “jurídica” de los mecanismos de censura formalizados, pueden

---

que tiene lugar en el Parlamento asturiano— versa sobre la actuación general del Ejecutivo autonómico y, en especial, sobre el incumplimiento global por éste de las resoluciones que se habían aprobado por la Junta General para impulsar los distintos planes económicos y sociales de la Comunidad.

<sup>26</sup> La proposición no de ley en la que se instaba la reprobación del Presidente de la Comunidad fue aprobada por la Junta General, con el apoyo del Grupo Mixto (responsable de su presentación) y los Grupos Parlamentarios socialista y de Izquierda Unida. No obstante, a efectos de relativizar la eficacia incluso política de la reprobación acordada por el Parlamento autonómico, hay que puntualizar que, en el debate donde se discutió y aprobó la propuesta, estaban ausentes precisamente aquellos contra los que se dirigía (el Presidente y los demás miembros del Gobierno asturiano).



ser útiles para poner de manifiesto una voluntad mayoritaria de la Cámara autonómica contra la gestión que está llevando a cabo bien por el Presidente del Consejo de Gobierno, bien por uno de los miembros de éste.

Por otra parte, no alcanzamos a ver un fundamento jurídico sólido para prohibir que esa resolución parlamentaria se produzca a través de alguno de los instrumentos de control o impulso político (interpelaciones, resoluciones, proposiciones no de ley). Inclusive si el contenido explícito de la decisión es tanto la petición al Presidente del Ejecutivo del cese del Consejero, como si se trata de instar a éste último a presentar voluntariamente su dimisión. La fiscalización parlamentaria de la actividad del Gobierno y sus miembros no tiene —a nuestro modo de ver— límites constitucionales y estatutarios “materiales”. La disciplina jurídica del control (Constitución, Estatutos, Reglamentos de los Parlamentos) no impone restricciones para expresar el parecer del órgano representativo, sino que establece tan solo la necesidad de utilizar una serie de procedimientos formalizados<sup>27</sup>. Además, la voluntad “reprobatoria” del Parlamento, en tanto en cuanto produzca efectos solo de carácter político y no interfiera de hecho en las competencias atribuidas a otros órganos, no debería quedar bloqueada por la existencia de un mecanismo reglado que tiene un objetivo específico (forzar el cese del Consejero). No obstante hay que recordar aquí una potencial restricción que afecta al hipotético objeto “reprobatorio” de las mociones parlamenta-

---

<sup>27</sup> Las reprobaciones políticas expresadas a través de proposiciones no de ley o mociones tendrían efectos “ad extra”, puesto que no puede decirse que su ámbito material sea rigurosamente interno. Pero al dirigirse al sujeto competente para adoptar la decisión sobre la que se ha pronunciado la mayoría parlamentaria y, además, al afectar también de manera clara a las relaciones del Parlamento andaluz con el Gobierno autonómico, entrarían dentro de los límites objetivos de las competencias de éste. Esta conclusión puede contrastarse con la práctica parlamentaria seguida en Andalucía en relación con estos procedimientos.



rias, como es la prevista en el artículo 147 del RPA, en relación a las propuestas de resolución que pudieran aprobarse tras la celebración del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, ya que aquéllas —reza el precepto reglamentario— deben ser “congruentes con la materia objeto del debate y *que no signifiquen moción de censura al Consejo de Gobierno*”. Pero, por esa misma razón que se arguye constantemente, respecto del carácter fuertemente “racionalizado” del sistema parlamentario andaluz, también podría argumentarse que esta limitación afecta estrictamente, desde un punto de vista jurídico, a un sólo tipo de resolución; aprobada en el específico marco de una sesión dedicada a debatir específicamente un tema (el estado de la Comunidad), no tendría por qué impedir el planteamiento de un voto de reprobación con carácter general en cualquier otro contexto o modalidad de debate parlamentario (interpelaciones, sesiones informativas, etc.).

En resumen, y pese al riesgo que supone la utilización abusiva de este mecanismo de fiscalización parlamentaria, lo cierto es que no faltan —pensamos— razones que justifican su introducción en el sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento autonómicos, sobre todo si se tiene en cuenta la enorme rigidez y la escasa viabilidad en la práctica de un voto de censura de carácter constructivo sobre el conjunto del órgano ejecutivo. No obstante, esa potencial utilidad en orden a reforzar el papel excesivamente debilitado del Parlamento andaluz, plantea desde una óptica jurídico-formal algunos problemas; principalmente su casi segura incompatibilidad con la facultad otorgada por el EAA al Presidente del Consejo de Gobierno para “nombrar” y “separar” discrecionalmente a los miembros del mismo. Así pues, sin una reforma expresa de aquél, en virtud de la cual se llegue a dotar de algún significado la expresión final del artículo 152 de la CE, e incluso —nos atreveríamos a afirmar— sin una concepción diferente del régimen parlamentario que se ha implantado en la entidad regional resulta difícil aceptar sin reservas esta institución.



# 5

## LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ANDALUZ: FUNCIÓN DE GOBIERNO E IMPULSO POLÍTICO

---

### 5.1. EL PROBLEMA DE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO EN LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO: EL ARTÍCULO 97 DE LA CE COMO REFERENCIA PRELIMINAR Y COMPARATIVA

Para comprender el alcance efectivo de la función de “impulso político” que se otorga al Parlamento andaluz por la LGA (Capítulo Primero, Título IV)<sup>1</sup> es preciso contextualizarla doblemente, primero, en el marco constitucional de la, en teoría, equiparable función de “dirección política” del Gobierno del Estado (art. 97, CE), y en segundo lugar, dentro de los indicadores de referencia que establecen las demás CCAA sobre esta misma difusa potestad parlamentaria. En todo caso, y con independencia de que se identifiquen al final ambas funciones —parlamentaria y gubernamental— en términos de centralidad institucional la cuestión va a tener siempre una relación muy estrecha con la capacidad del Parlamento para participar en aquel proceso donde se define la orientación política general de la Comunidad Autónoma<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dentro de un Capítulo que lleva como encabezamiento el título “Impulso de la acción política y de gobierno”, el artículo 52 de la LGA establece expresamente: “el impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley”.

<sup>2</sup> Para un conocimiento exhaustivo de la función de impulso político parlamentario en Andalucía se hacen imprescindibles los trabajos de A.

Ya hemos sostenido en otro lugar<sup>3</sup> que el problema de la dirección política arranca de la misma construcción doctrinal del principio de división de poderes, si bien en la formulación clásica de esta teoría aparecía dentro del ámbito de actuación del poder ejecutivo —el cual no se circunscribe necesariamente a la simple ejecución de las leyes—, bien como poder de prerrogativa o poder federativo (Locke), bien como potestad en materia de relaciones exteriores y de seguridad (Montesquieu). Se trata de una función que va a contar con una plasmación institucional diversa en el constitucionalismo del Estado liberal<sup>4</sup>, al adoptar la configuración de poder residual de prerrogativa que conserva la Corona (en el régimen británico), de poderes implícitos del Presidente del Ejecutivo (en los Estados Unidos), o también de facultades gubernamentales en materia de política exterior, defensa y veto suspensivo a las leyes (en la Francia posterior a la revolución de finales del siglo XVIII). Sin embargo, va a ser la teoría italiana del “indirizzo político” (Crisafulli y Mortati, principalmente) la que sintetiza con mayor acierto la idea de un poder de determinación de los fines generales del Estado con el que se identifica mejor la función de

---

Porras, “Coordinación e impulso político”, en J. Cano Bueso, “Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Territorial”, Tecnos, 1990. Pág. 103 a 117. Del mismo autor también, “Parlamento y proceso político en el contexto autonómico (a propósito del Parlamento de Andalucía)”, en Revista de las Cortes Generales, núm. 29, 2º cuatrim. 1993, Pág. 73 y ss. Con una orientación más específica, en el ámbito del Estado del Bienestar, hay que señalar igualmente su trabajo “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial”, en Revista de Estudios Políticos, núm. 56, 1987, pág. 77 y ss. Por último, vid. J. Cano Bueso, en “Curso de Derecho Público de Andalucía”, de F. Balaguer Callejón y otros, el capítulo dedicado “Las Instituciones”, Valencia, 1997, Pág. 125.

<sup>3</sup> Vid. G. Ruiz-Rico, “La forma di governo regionale in Spagna”, en “Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia” (a cura di S. Gambino y G. Ruiz-Rico). Maggioli Editore. Rimini. 1996. Pág. 387 y ss.

<sup>4</sup> Vid. A. Saiz Arnaiz, “El Gobierno y la dirección política”. R. V. A. P., n° 43 (II), 1992, pág. 185 y ss.

dirección política en la actualidad. Por otra parte, una de las particularidades de ésta es que no tiene por qué ser monopolizada por un sólo titular orgánico, al ser susceptible de ejercerse de forma compartida por Gobierno y Parlamento, aunque siempre de acuerdo con las peculiaridades de la forma de gobierno de cada Estado y, por consiguiente, con desiguales niveles de colaboración interinstitucional. Desde otro ángulo, la diversidad terminológica que recibe (dirección política, función de gobierno, poder de orientación política, indirizzo político, función de impulso político), no es obstáculo para constatar la existencia al menos de un cierto consenso doctrinal sobre la naturaleza de esta potestad, en el sentido de que para una mayoría doctrinal no puede ser calificada como “*tertium genus*” fuera de la estructura tradicional de los poderes estatales<sup>5</sup>, sino más bien como una función cuyos contornos competenciales indeterminados, al menos desde el punto de vista de su formulación jurídica, permiten situarla dentro de los instrumentos con los que habitualmente actúan los poderes ejecutivo y legislativo.

A nuestro modo de ver, además, el tratamiento constitucional sobre este tema, en relación a la estructura organizativa del Estado, no sólo proporciona una referencia de interés —sea por contraste o por identificación con ese nivel central— para reconocer el enclave institucional donde se plasma fundamen-

---

<sup>5</sup> Existe cierta unanimidad en la doctrina española en rechazar el calificativo de “cuarto” o “nuevo” poder del Estado (como añadidura a ese triángulo ya clásico que forman el legislativo, ejecutivo y judicial), manteniéndose por el contrario la opinión generalizada de que en realidad estamos más bien en presencia de una “actividad” autónoma y heterogénea de titularidad difusa. Vid. en este sentido, A. Saiz Arnaiz, “El Gobierno y la dirección política”. Cit. Pág. 185 y ss. En análogo sentido se pronuncia C. Viver Pi Sunyer, en “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, dentro de la monografía colectiva “El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía”. Barcelona, 1985, pág. 314.

talmente esa “orientación política”<sup>6</sup> en el seno de las CCAA, sino que también suministra un elemento de información de trascendental importancia para poder conceptuar con exactitud la forma de gobierno autonómica.

Desde una dimensión constitucional del problema, no cabe duda de que el proceso de formación de la orientación política está protagonizado por el Ejecutivo estatal; el Parlamento tiene reducida procesalmente su capacidad de intervención en el señalamiento de los intereses generales a la fase de investidura del Gobierno<sup>7</sup>. En lugar de aplicar la teoría de una hipotética función compartida o de titularidad oscilante y ambigua, el constituyente español quiso reforzar por el contrario el monopolio gubernamental de la dirección política<sup>8</sup>, de manera que la programación diseñada por el Ejecutivo —o respaldado por la mayoría parlamentaria que se ha expresado en la votación de investidura— se configurara como el eje del que parte cualquier iniciativa política de las instituciones estatales, mientras que el Parlamento va a actuar, según este modelo, como un mero instrumento de legitimación ante la opinión pública, y nunca como un “socio corresponsable” junto con el Gobierno en la definición de los objetivos políticos generales.

En esta línea, el artículo 97 de la Constitución acierta con una fórmula, tan sencilla como precisa al mismo tiempo, que

---

<sup>6</sup> Vid. R. Canosa Usera, en “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”. R. E. P. n° 67, Enero-Marzo, 1990, pág. 125 y ss, para quien el término “orientación política” encierra un doble significado: en cuanto “actividad unificadora” por la que se manifiesta la voluntad 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”.

<sup>7</sup> R. Canosa Usera. Cit., pág. 143.

<sup>8</sup> En efecto, existió un acuerdo unánime en los debates constituyentes para resaltar la concepción del Gobierno como órgano impulsor de la dirección política con preferencia a cualquier otro. Dicho consenso se pone en evidencia ante el escaso número de enmiendas y discusiones que ocasionó este punto a lo largo de aquel proceso. Vid. A. Saiz Arnaiz, en “El Gobierno y la dirección política”. Cit., pág. 194.

aclara la residencia institucional de la función de dirección política: “El Gobierno dirige la política interior y exterior”. A partir de este claro pronunciamiento favorable a la posición hegemónica del poder ejecutivo no se está cuestionando la superioridad jurídica del producto parlamentario (leyes), sino más bien su “centralidad” desde un punto de vista político-institucional<sup>9</sup>. Como un paradigma más de una corriente generalizada dentro del constitucionalismo europeo que va revalorizar el Ejecutivo como poder de dirección política<sup>10</sup>, el texto constitucional español otorga a aquél una función de naturaleza “no derivada” desde el punto de vista de las competencias que ya tiene asignado el Legislativo. La cuestión se centra entonces en determinar si de esa atribución “originaria” gubernamental se pueden deducir además una serie de poderes implícitos o no reglados en el plano constitucional y normativo en general. Porque ciertamente, una cosa es que se haya atribuido sin ambigüedad alguna esa potestad de indirizzo político a uno de los poderes del Estado, y otra bien distinta es que ésta haya quedado suficientemente perfilada en sus contornos materiales.

---

<sup>9</sup> Somos conscientes no obstante de esa “falsable evocación de una originaria y perdida centralidad del Parlamento” (J. F. López Aguilar), en lo que no deja de ser una —para nosotros— cierta tendencia “nostálgica” de parte de la doctrina por considerar que los llamados regímenes parlamentarios originariamente se estructuraban sobre el principio de centralidad y autonomía parlamentarias, lo que no pasa de ser una concepción mitológica y falseada de la realidad de aquella forma de gobierno. Vid. en este sentido J. F. López Aguilar, en “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, núm. 2, 1997, pág. 213 y ss. Sobre la pérdida de centralidad parlamentaria como efecto de las exigencias del Estado social o el desarrollo del Estado de partidos, vid. Torres del Moral en “Cortes Generales y centralidad política”, en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, “Estudios de Derecho Público”, Vol. II. Madrid. 1997. Pág. 1057 y ss.

<sup>10</sup> Vid. L. López Guerra, en “La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”. En “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, A. Garrorena (Edit.). Madrid, 1990, pág. 233 y ss.

En cualquier caso, resultaría inaceptable utilizar la vía constitucional del artículo 97 para habilitar una ampliación del elenco funcional que se le ha conferido al Gobierno como sujeto público encargado de “dirigir las políticas” esenciales (interior y exterior) del Estado. Queremos decir con ello que la posibilidad para fijar esas directrices básicas de la acción política no puede ser concebida como una “fuente autónoma de competencias”<sup>11</sup>, o bien como una especie de “competencia residual”, semejante a los “resulting powers” o “including powers”, denominación de la doctrina norteamericana los poderes efectivos de un Ejecutivo dentro de un modelo presidencial<sup>12</sup>. No ofrece nuestro esquema constitucional una base jurídica sólida para construir una teoría omnicomprendensiva de la función de gobierno desde la que se deduzcan competencias distintas a las atribuidas formalmente por la norma fundamental. Con una orientación que contradice en cierta medida lo declarado por el artículo 97, otras disposiciones constitucionales se encargan de relativizar la condición hegemónica del Ejecutivo en la tarea de establecer los fines generales de la orientación política. Así, la colaboración de las Cortes Generales resulta imprescindible tanto en la adopción de ciertas decisiones de trascendencia política, como inclusive para garantizar la “normalidad constitucional”. Esta operación, que cabría traducir como una forma indirecta de “renovación” permanente del contrato de investidura parlamentaria, se pone de manifiesto en la configuración constitucional de algunas tareas del Estado: la iniciativa y negociación de cierto tipo de Tratados Internacionales (Capítulo III, Título III, CE), las decisiones gubernamentales en cir-

---

<sup>11</sup> Como sostiene I. de Otto, la función de gobierno no tiene entidad propia, ya que lo que en realidad indica no es otra cosa que la imputación sobre el órgano gubernamental de una serie de competencias o funciones, bien directivas sobre actividades y entes, bien ejecutivas y reglamentarias. Vid. “La posición constitucional del Gobierno”, en Documentación Administrativa, n° 188. pág. 145.

<sup>12</sup> Vid. L. López Guerra, en “Funciones de gobierno y dirección política”. DA, n° 215, 1988, pág. 27 a 29.



cunstancias de crisis (estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116), la propuesta de referéndum consultivo (art. 92). Lógicamente también, la iniciativa legislativa y presupuestaria del Gobierno (art. 87-1º y 134-1º), así como el ejercicio por éste de su potestad legislativa (Decretos Legislativos y Decretos Leyes), requieren inexcusablemente la previa o posterior intervención de las Cortes. En todos los anteriores supuestos no puede negarse que la expresión de la voluntad mayoritaria del Parlamento representa una vía indirecta de responsabilización a la hora de fijar el indirizzo político del aparato político estatal.

Como primera conclusión que se extrae de este planteamiento, resultaría inaceptable llevar a cabo una lectura “instrumental” —o “habilitante”— del artículo 97, en virtud de la cual se intente legitimar cualquier operación de traslado a la esfera de la función de “dirección política” gubernamental de aquellos títulos competenciales que tengan alguna conexión con la actividad de orientación política. En contra de una visión casi omnicomprendensiva de esta indeterminada atribución constitucional en favor del Gobierno —como si se tratase de un genérico “poder implícito” dotado de “vis atractiva”— es necesario recordar que la propia norma fundamental establece una nítida distribución competencial entre los diferentes órganos del Estado, lo cual representa, de facto y de iure, un límite infranqueable a la hipotética extensión incontrolada del ejercicio por el Ejecutivo de la función de indirizzo político. Aquél estaría facultado —y siempre, además, de que se respeten los procedimientos reglados en la propia Constitución— para intervenir en los campos no reservados a otros poderes; o expresándolo de otro modo, el artículo 97 autoriza en realidad al Gobierno a hacer todo aquello que no le ha sido vetado de manera expresa o pertenece formalmente a la dimensión competencial de otro órgano del Estado<sup>13</sup>. Así, el alcance efectivo entonces de la función directiva se trasladaría a un ámbito puramente “proce-

---

<sup>13</sup> Vid. A. Saiz Arnaiz, en “El Gobierno...”. Cit., pág. 198.

sal” donde se concretan las directrices de la acción política. En primer lugar, a través de la propuesta e iniciativa de un programa de gobierno que busca en la investidura parlamentaria la definitiva confirmación democrática lograda antes en las urnas por la formación política responsable de su presentación ante el Congreso; en segundo término, mediante la articulación normativa y administrativa de esas directrices políticas proyectadas o la simple ejecución de decisiones políticas que no necesitan de una puesta a punto interinstitucional. Entre una y otra fase del proceso decisonal, el protagonismo —al menos en el terreno conceptual— corre a cargo del órgano donde se residencia directamente la soberanía popular. Durante esa secuencia intermedia de lo que todavía constituye ejercicio de la función de gobernar, el Parlamento tiene siempre la oportunidad de modificar la orientación política marcada en un principio por el Ejecutivo<sup>14</sup>, haciendo uso de los habituales instrumentos parlamentarios legislativos o de control político (enmiendas, preguntas, interpelaciones, mociones), o amenazando simplemente con la activación de los mecanismos extraordinarios de responsabilidad política (moción de censura, moción de reprobación). Esta es una opción perfectamente válida que impide excluir de forma radical al Parlamento de una suerte de colaboración en el desempeño de la función de dirección política, y ello pese a no tener un explícito reconocimiento constitucional en la que fundamentar una construcción teórica de la misma. La intervención parlamentaria tiene, por lo demás, un potencial político de enorme trascendencia para el “principio de gobernabilidad” e incluso para la calificación misma del modelo político, en especial si la denominada oposición parlamentaria cuenta con la mayoría en las Cámaras o, inclusive, cuando la mayoría gubernamental no actúa disciplinadamente en todas

---

<sup>14</sup> Para R. Canosa, “la orientación política del Estado resultaría del consenso entre el poder legislativo y el ejecutivo”, en base a la facultades del primero para controlar y, en su caso, modificar total o parcialmente la dirección política gubernamental. Cit. Pág. 147.

las votaciones. Esta es una variante que ha estado presente en las dos últimas legislaturas del Parlamento central, donde un Gobierno monopartidista se encuentra apoyado por una coalición parlamentaria, cuya lealtad y homogeneidad interna a veces puede cuestionarse, sea en el momento en que determinadas iniciativas gubernamentales no reciben el respaldo unánime de aquélla, sea al llegar a colaborar de forma esporádica con la oposición parlamentaria en su actividad de control y, ocasionalmente también, en las proposiciones legislativas presentadas por ella.

Pese a las dificultades que para la implementación de los objetivos programáticos supone siempre el hecho de gobernar “en minoría”, el esquema institucional diseñado en el texto fundamental no autoriza a pensar en la sustitución de la dirección gubernamental por una hipotética “dirección parlamentaria” a través de una función alternativa de “impulso político”. Al menos desde un punto de vista jurídico-constitucional, no hay indicación alguna en los preceptos de la norma fundamental equiparable al diseño competencial que para el Poder Ejecutivo ha previsto el artículo 97. Por este motivo, y aún cuando no nos encontramos en presencia de una esfera funcional exclusiva, se puede sostener la tesis de una “reserva competencial” en favor de la supremacía o —si se quiere expresar de otro modo— de la “preferencia institucional” del Ejecutivo en la dirección política del Estado<sup>15</sup>.

Así pues, y a modo de inicial conclusión anticipatoria de la cuestión, podemos afirmar que el Parlamento estatal desempeña un indiscutible papel en la definición del indirizzo político y, por tanto, co-participa junto al Ejecutivo en el ejercicio mismo de aquella función de dirección política. Esta colaboración del

---

<sup>15</sup> En este sentido estamos plenamente de acuerdo con López Guerra, quien mantiene que la CE está reconociendo de hecho al Gobierno una “reserva de dirección política”, caracterizada por el impulso originario, de creación e iniciativa, sin subordinación a directrices externas. Vid. L. López Guerra, en “Funciones del Gobierno y dirección política”. Cit. Pág. 36.

Legislativo, aun cuando carece de una previsión constitucional —tanto expresa como implícita— tiene una doble vertiente, negativa y positiva, que se articula su vez a través de los diferentes medios de fiscalización. Desde la primera de esas dimensiones, las Cortes están capacitadas para forzar una posible rectificación de la orientación política gubernamental, bien mediante los mecanismos de control tradicionales (preguntas, interpelaciones), bien a través de la intimidación que representa para la estabilidad gubernamental aquellos otros instrumentos que sirven para exigir responsabilidad política al Ejecutivo (moción de censura y cuestión de confianza). Pero desde un enfoque más dinámico o positivo, el Parlamento conserva todavía —a pesar del fuerte proceso de “racionalización” experimentado contemporáneamente— la facultad de impulsar también la determinación alternativa de otras metas políticas, no planteadas en el originario contrato de investidura; emplea para ello aquellos otros procedimientos pensados para poner de manifiesto la voluntad general de la representación popular: mociones y proposiciones no de ley. Pero existe un límite —creemos— al potencial abuso de esta orientación política “alternativa” o complementaria del Legislativo. La razón se explica, en primer lugar, por la misma lógica restrictiva con que se ha interpretado la competencia gubernamental asignada por el artículo 97 de la CE. De esta manera, al igual que parece correcto rechazar el carácter “expansivo” en el ejercicio por el Gobierno de esa función directiva, y en consecuencia habría que considerar inaceptable la pretensión de justificar así la “politización”<sup>16</sup> de cualquier acción estatal (como “acción de gobierno”), tampoco es recibo admitir la “vis atractiva” del Parlamento sobre la operación de definir originariamente los fines esenciales de la orientación política del Estado. Razona-

---

<sup>16</sup> Vid. N. Luhmann, en “Concetti di politica e “politizzazione” dell’amministrazione”, en N. Luhmann y otros, “Le trasformazioni dello Stato. Tendenze del dibattito in Germania”. La nuova Italia. 1980. Pág. 70-92.

miento que puede encontrar confirmación, en segundo término, en la ausencia de un expreso mandamiento constitucional del que se deduzca una atribución tan clara como la que ha previsto la norma fundamental para la esfera del Poder Ejecutivo. Pero sobre todo, y principalmente, por el hecho indiscutible de que aquélla no garantiza un grado de vinculatoriedad efectiva para esos pronunciamientos parlamentarios (de control negativo y positivo), a no ser que se trate de alguno de los que tienen previsto constitucionalmente una sanción jurídico-política (cuestión de confianza o moción de censura). Inclusive en aquellos otros supuestos donde sí se ha prescrito la necesaria conjunción de voluntades entre el Ejecutivo y el Legislativo (por ejemplo, a la hora de autorizar los Tratados Internacionales previstos en los artículos 93 y 94-1º de la CE, o en el caso de la convocatoria de referéndum consultivo), hay que puntualizar que la decisión del Parlamento se produce siempre a posteriori de la iniciativa política gubernamental, sin la cual no llegaría a tener lugar esa participación, ciertamente vinculante al final, del órgano representativo. Por último, hay que recordar que, con el desarrollo del Estado Social, una buena parte de la programación política estatal se materializa en decisiones de naturaleza administrativa, y con ello el protagonismo creciente de esa Administración Pública “asistencial” en la dinámica intervencionista incardina en la esfera ejecutiva la impulsión efectiva del indirizzo político estatal<sup>17</sup>. Así, el papel de la Administración en el ejercicio de la

---

<sup>17</sup> Vid. A. Porrás Nadales, en “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado Postsocial”. Cit. Pág. 77 y ss. Para éste, el indirizzo político “se constituye, pues, en el circuito de articulación racional entre sociedad democrática, subsistema político y Administración racional”, en el que, por otra parte, la organización administrativa, por su mayor estabilidad y profesionalización burocrática, “generaría ese suplemento de estabilidad necesario para garantizar un máximo de seguridad jurídica”. Ahora bien, en este sentido el problema —apuntado por Porrás Nadales— surge desde el momento en que, precisamente por esa racionalidad, profesionalización y estabilidad que la caracteriza, la Administración social puede llegar a suplir a una voluble oscilante esfera

función de gobierno adquiere, en el contexto del Estado social, una singularidad especial, desde el momento en que buena parte de las decisiones que están relacionadas con la vida social y económica de los ciudadanos se adoptan en una sede administrativa<sup>18</sup>. De ahí, entonces, que la capacidad para dirigir esa estructura burocrática se incardine en la esencia misma de la función de gobierno, y por lo mismo sea difícil a veces distinguir con claridad donde empiezan las competencias de las unidades administrativas concretas y donde las que pertenecen a las estructuras políticas<sup>19</sup>.

---

institucional estrictamente política, convirtiéndose así en una nueva instancia “programadora” o finalista, al margen del circuito político legitimado democráticamente y formado por el Gobierno-Parlamento. Esta “autonomía administrativa” forma ya parte de la literatura politológica de las últimas décadas, pero probablemente no ha sido suficientemente estudiada desde el punto de vista de su capacidad propulsiva específica en el proceso de formación del indirizzo político.

<sup>18</sup> Vid. R. Jiménez Asensio, en “La dirección de la Administración Pública como función de gobierno”, en RVAP, núm. 34 (II), 1992, pág. 68-69.

<sup>19</sup> Vid. R. Jiménez Asensio, en “Altos cargos y directivos públicos”, Oñate, 1996. Ambos aspectos serían representativos de las —denominadas por el autor— “función política” y “función directiva”, una nueva diferenciación que con acierto propone el autor para intentar separar las facultades de los órganos políticos de aquellas otras más propias de los Altos Cargos (o Alta Administración), en ocasiones de no siempre fácil encaje en las categorías tradicionales (función de gobierno y función ejecutivo-administrativa).

## **5.2. UNA SEGUNDA CUESTIÓN PREVIA: EL PROBLEMA DE LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO Y/O LEGISLATIVO DE UNA “FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO” A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTÓNOMICAS**

La consideración del problema desde la perspectiva autonómica ha de partir necesariamente de un dato objetivo; nos referimos al reconocimiento en los Parlamentos territoriales, bien por los propios EEAA, o en defecto de éstos por las leyes de Gobierno de la mayoría de las CCAA, de una función de “impulso político”, que tiende a superponerse —si no a coincidir teóricamente— con la “función de gobierno” que, también a nivel estatutario o/y legislativo, se les atribuye a los Ejecutivos autonómicos. Desde esta premisa normativa cobra sentido ahora el haber analizado con carácter previo el problema en la vertiente institucional del Estado, pues las conclusiones a que se ha llegado respecto de esta primera esfera pueden ser aplicables, al menos en buena medida, a la dimensión espacial del Estado Autonómico, dentro del cual por otra parte no se produce un mimetismo institucional absoluto en este tema. La razón tiene un considerable grado de obviedad: formalmente en el diseño funcional de la entidades territoriales se ha contemplado una potestad de las Asambleas Legislativas inédita desde la óptica constitucional en relación al status competencial de las Cortes Generales. Algunas cuestiones surgen de forma invariable entonces: ¿estamos en presencia de una dirección política “compartida” entre Gobierno y Parlamento autonómicos? ¿cabría hablar en esa medida de un modelo de gobierno parlamentario de acentuado carácter “asambleario” en las CCAA, o donde la centralidad parlamentaria cobra sentido desde su definición nominal?

Para responder a esos interrogantes es conveniente hacer una puntualización metodológica previa, con objeto de evitar

que la observación analítica se reduzca a la dimensión puramente procedimental del examen en las técnicas clásicas de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad política (moción de censura y cuestión de confianza, preguntas, interpelaciones)<sup>20</sup>, aunque no quepa duda de que las Asambleas Legislativas disponen de medios suficientes —tanto como el Parlamento central— para vigilar la ejecución del programa de gobierno (control a posteriori) y realizar de manera complementaria a éste una labor de estímulo de la dirección política del Ejecutivo. El punto de atención debe concentrarse en el papel que juegan —o previsiblemente pueden desempeñar— los Parlamentos autonómicos en la función de gobierno, mediante el impulso y la orientación de la política de la Comunidad Autónoma. Esta orientación parece hoy más necesaria, sobre todo ante el incremento de la fragmentación, y polarización a veces, en los sistemas de partidos regionales tras los últimos comicios autonómicos (1994 y 1995). Son, pues, estos factores de la realidad política los que están acentuando de manera progresiva el protagonismo de los Parlamentos territoriales, no sólo al estar condicionado progresivamente a aquéllos el mantenimiento de la estabilidad gubernamental, sino también al recuperar de este modo su carácter de eje central en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma. Pero al mismo tiempo, esa hipotética “centralidad política” del Parlamento territorial es, con un margen alto de probabilidades, el factor que contribuye más al riesgo de situaciones de “bloqueo institucional”, a partir de la investidura de gobiernos minoritarios (o de coalición) —tal y como sucedió, de forma paradigmática, en la anterior legislatura de la CA de Andalucía— lo que va a dar lugar seguidamente a un fenómeno que podría denominarse como “parlamentaris-

---

<sup>20</sup> Aunque indudablemente la colaboración del impulso parlamentario en la función de gobierno se va a realizar siempre a través de los instrumentos habituales donde se produce el proceso de debate parlamentario (mociones, resoluciones, proposiciones no de ley, etc.). Vid. E. Aja y otros. Cit., pág. 263.



mo radical”<sup>21</sup>, cuyo resultado final no es otro sino un proceso de paulatina “administrativización” del Gobierno (gobernar a través de Decretos) y la parálisis en suma de la labor legislativa del propio Parlamento<sup>22</sup>.

Ahora bien, lo cierto es que si nos atenemos al enunciado del artículo 152 de la norma fundamental, una vez más existe en esta cuestión un considerable margen de indeterminación en relación al sujeto titular de la función de dirección política en el ámbito de las CCAA. Pues al contrario del protagonismo que se otorga por el artículo 97 (CE) al Gobierno del Estado para monopolizar el ejercicio de la dirección política, el silencio del

---

<sup>21</sup> Expresión que A. Porras Nadales emplea para describir la evolución de los sistemas de gobierno en el contexto constitucional europeo de este siglo, si bien podría ser perfectamente aplicable al caso que comentamos de la cuarta legislatura andaluza, en la que la Asamblea, al desbancar al Ejecutivo autonómico como órgano en el que reside la dirección política, no ha hecho sino contribuir a la paralización general de la acción institucional. Inclusive el propio Parlamento andaluz se ha visto afectado por esta “patología”, pues el Ejecutivo no llegaba a hacer uso de su facultad para presentar proyectos de ley ante el riesgo que corría de sufrir una derrota parlamentaria. Curiosamente, sin embargo, esta ausencia de capacidad legislativa de la Cámara se ha intentado compensar —creemos que inútilmente— por una auténtica aglomeración de propuestas (no normativas) que han emanado del Parlamento andaluz, la mayoría de las cuales no se cumplían por la oposición del Gobierno regional. Vid. A. Porras Nadales, en “El régimen parlamentario de Andalucía”, en Administración de Andalucía, 1995, núm. 21.

<sup>22</sup> En el “Informe Comunidades Autónomas 1994” (Dir. por E. Aja) se alertaba ya sobre una situación como ésta, que podía ser generalizable a otras muchas CCAA donde ningún partido había obtenido mayoría absoluta. En cuanto a la valoración general que entonces se hacía de las posibles alternativas que se plantean ante supuestos y futuros bloqueos institucionales, la única que nos parece realmente viable es la que hace referencia a la necesidad de crear o asimilar lo que podría llamarse una nueva “cultura política del gobierno minoritario”, pues en la realización del principio de gobernabilidad de poco sirve cambiar las reglas “jurídicas” del juego (político y parlamentario) si los actores que tienen que ponerlas en práctica no las aceptan de hecho. “Informe...”. Barcelona, 1995, pág. 49-50.

constituyente en este punto deja en manos del legislador estatuyente un margen suficiente de flexibilidad como para haber introducido algunas novedades en los elementos configuradores esenciales del sistema parlamentario autonómico y, entre ellos por supuesto, en el status funcional de las instituciones políticas regionales donde se ubicaría la función de gobierno. Del contenido expreso del artículo 152-1º de la CE sólo se desprende que los Gobiernos autonómicos tienen atribuidas las “funciones ejecutivas y administrativas”. Cuestión a determinar con posterioridad será la mayor o menor presencia en su seno de tendencias presidencialistas o colegiales. A las anteriores competencias se han de añadir aquellas otras tareas relacionadas con la actuación vicarial del Presidente, esto es, como máxima representación de la Comunidad Autónoma y ordinaria del Estado. Pero a la vista de esta parca e indeterminada formulación constitucional, no puede extraerse una conclusión definitiva sobre la verdadera voluntad del constituyente respecto del diseño institucional autonómico. En todo caso sería incorrecto —creemos— deducir que resulta obligatorio trasladar de forma mimética a los Ejecutivos autonómicos aquella coincidencia, en el esfera gubernamental estatal, entre las funciones “*del* Gobierno” y “*de* gobierno”, o lo que es lo mismo, la plena identificación entre órgano y competencia material de orientación política.

Esa indecisión constitucional, en el sentido de indirecta remisión a los legisladores estatuyentes autonómicos, contribuyó a que los primeros Estatutos de Autonomía repitieran la misma o análoga fórmula a la empleada en el artículo 152 constitucional, al investir a los Consejos de Gobierno exclusivamente de funciones ejecutivas y administrativas<sup>23</sup>, y sancionar

---

<sup>23</sup> Será el Estatuto de Asturias el que, por primera vez, incluye entre las facultades del Ejecutivo autonómico la función de orientación política, mediante una fórmula que recuerda a la contenida en el artículo 97: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el

así al mismo tiempo una disponibilidad del legislador ordinario regional para determinar la adscripción institucional definitiva de la función de gobierno en las CCAA. De este modo, creemos que se estaba introduciendo de manera indirecta un factor de potencial dinamismo dentro del diseño de la forma de gobierno autonómica, pues al no determinarse esta cuestión en la esfera estatutaria, se haría siempre más fácil la posibilidad de reajustar el equilibrio en las relaciones Ejecutivo-Asamblea a través de una simple operación legislativa interna.

Sin embargo, esa falta de resolución en las fases iniciales de formalización del diseño institucional probablemente no ha hecho sino contribuir a una configuración equívoca del indirizzio político en las CCAA. La indeterminación está presente en buen número de EEAA, donde se atribuye a los Parlamentos autonómicos una facultad de "impulso" o "dirección política", en el marco a veces de la función parlamentaria de control, que se superpone además al reconocimiento simultáneamente de una función de programación política del Consejo de Gobierno. Al margen de los aspectos terminológicos del problema, lo cierto es que la atribución expresa a los Parlamentos autonómicos de una nueva función, añadida a las tradicionales potestades (legislativa, presupuestaria y de control) de que están investidos los órganos de representación política, no va acompañada sin embargo de un mínimo esfuerzo estatutario por definir su traducción competencial (e instrumental) como tampoco por aclarar sus potenciales límites objetivos. Tan sólo se pueden encontrar formalizados, y no en los EEAA sino en las respectivas leyes de gobierno, los medios instrumentales mediante los cuales las Cámaras legislativas de las Comunidades ejercitarían esa labor de impulsión política (propuestas de resolución,

---

ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General". Vid. R. Jiménez Asensio, en "La dirección de la Administración Pública como función del gobierno". En R. V. A. P., nº 34 (II), 1992, pág. 75.

mociones, proposiciones no de ley). En cualquier caso, esa indefinición estatutaria plantea la necesidad de delimitar conceptualmente esa función de "impulso político" parlamentario frente a la función de gobierno del Ejecutivo regional, con objeto de dilucidar si efectivamente se trata de dos poderes equivalentes, complementarios o diferentes. Pero al menos no es difícil, ni resulta equivocado tampoco, anticipar ya que la concesión de una facultad de estas características implica la voluntad implícita de hacer partícipe a las Asambleas Legislativas —más activamente que las Cortes en el nivel estatal— en la determinación del indrizzo político de la Comunidad.

Por otra parte, la regulación concreta del poder de orientación política del Parlamento viene a añadir algo más de confusión a este tema, en especial cuando se introducen a continuación ciertos matices en la manera de entender esa atribución. En unos Estatutos se proyecta formalmente sobre la acción del Gobierno (o Consejo de Gobierno, en cuanto sujeto orgánico). Como modelos de este primer sistema de atribución competencial de la función de orientación política del Parlamento autonómico se pueden señalar: EEAA País Vasco (art. 25), Navarra (art. 11), Asturias (art. 23), Cantabria (art. 9), Murcia (art. 22), Madrid (art. 9). Los términos exactos con que se plasma formalmente hacen referencia a una doble, e indisociable en apariencia, "función de impulso y control" que se proyecta sobre la acción de gobierno del Ejecutivo autonómico.

En otras normas estatutarias, por el contrario, la competencia del Parlamento autonómico parece recaer sobre la acción de gobierno en general, es decir, sobre la función objetiva de dirección política. De acuerdo con esta segunda formulación es más bien la Cámara legislativa regional la institución que parece tener un mayor protagonismo —que cuando menos comparte en términos de equivalencia con el Ejecutivo— en la función de programar e impulsar la acción política "de gobierno"; una atribución que viene perfilada de modo incuestionable en la redacción de los siguientes preceptos estatutarios: EA Cataluña (art. 30: "El Parlamento... impulsa y controla la

acción política y de gobierno...”) y Extremadura (art. 20: “A la Asamblea, que representa al pueblo extremeño, le corresponde: b) Promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura”).

Aunque resulte en exceso teórica una interpretación literal de los preceptos estatutarios donde ha sido regulada esta función de impulso político parlamentario, sin embargo el hecho en sí de su formalización jurídica permite ya extraer algunas conclusiones al respecto. Así, del primero de los supuestos mencionados se deduce que la dirección de la acción de gobierno parece haber quedado reservada al Ejecutivo, si bien el Parlamento estaría legitimado para cooperar, prácticamente en régimen de igualdad, en la determinación de esas directrices programáticas. En cuanto a la segunda de las opciones, las normas estatutarias que otorgan al Parlamento esa facultad para “impulsar la acción de gobierno” de la Comunidad estarían configurando —es posible deducirlo así de su tenor literal— una función en la que el Parlamento desempeña un dudoso protagonismo en este ámbito, donde, además, se estaría de modo implícito legitimando la separación de aquélla con respecto a la “otra” dirección política gubernamental —asignada también formalmente por los EEAA al Consejo de Gobierno— al margen por lo tanto de la relación fiduciaria entre Gobierno-Parlamento, que constituye siempre la base desde la cual se define en un sistema parlamentario el indirizzo político.

Un tercer supuesto viene configurado por aquellos Estatutos que se limitan a reiterar la fórmula constitucional del artículo 152 y omiten cualquier referencia tanto a la función de gobierno del Ejecutivo como a la de impulso político parlamentario. Con este planteamiento la Asamblea podría en principio quedar privada de toda colaboración en la dirección de la acción política regional si así lo decide con posterioridad el legislador ordinario autonómico. Dentro de este grupo se podría incluir el caso de Andalucía, Comunidad en la que no se ha querido excluir del todo al Parlamento autonómico en la determinación de la orientación política autonómica, si bien la regulación de esta facultad —compartida por lo tanto con el Consejo (Presiden-

te)— no se contempla en el ámbito de las disposiciones estatutarias, sino en la Ley de Gobierno, cuyo artículo 52 establece que “el impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley”. Por esta razón, nada impide a la Asamblea intervenir de forma implícita en esa función directiva, bien a través de los instrumentos habituales de control parlamentario, bien mediante cualquier mecanismo que sirva en general para expresar la voluntad de la Cámara: mociones, proposiciones no de ley, propuestas de resolución, debates sobre el Estado de la Comunidad, comunicaciones del Consejo de Gobierno y los programas, planes y comunicaciones remitidos por éste a la Asamblea<sup>24</sup>.

La primera y principal conclusión que deriva del examen de las disposiciones orgánicas de los distintos EEAA es que no se puede conocer con instrumentos normativos la medida real de la participación efectiva, en esta función de dirección política regional, de aquellas dos instituciones (Asamblea o Consejo de Gobierno) a las que se les atribuye formalmente. O de otro modo, es imposible deducir con suficiente nitidez desde su formalización jurídica el contenido y alcance de esa función de “impulso político” parlamentario. Primero, porque la formula-

---

<sup>24</sup> La experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante su cuarta legislatura revela claramente cómo el Parlamento autonómico ha utilizado de forma radical y excesiva (en dos meses de 1994, por ejemplo, se llegan a presentar 500 iniciativas, y en julio de 1995 unas 157 en el debate sobre el estado de la Comunidad) esta serie de mecanismos parlamentarios, pero no tanto en tareas de control estrictamente (en realidad, la finalidad para la que se han previsto), sino para intentar imponer al Consejo de Gobierno una orientación política diferente a la aprobada en su día en la sesión de investidura. Un estudio imprescindible sobre los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política y de gobierno desde los Parlamentos regionales se encuentra en Ismael E. Pitarch, “La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. Cit., pág. 311 y ss.

ción de esta facultad no está generalizada en todas las entidades territoriales, ni tampoco resultaría acertado —pensamos— identificarla por completo con aquella potestad que se otorga al Gobierno del Estado por el artículo 97 de la CE (dirección política). Pero además, es difícil conformar una opinión firme del hecho de que algunos EEAA no hayan reconocido al Consejo de Gobierno esa función de indirizzo político, en tanto que sí la hayan previsto de alguna manera para los Parlamentos territoriales. Las lagunas, cuando no la ambigüedad de los pronunciamientos estatutarios obligan por tanto a trasladar la óptica hacia la legislación aprobada por los Parlamentos de las CCAA, en la que se contienen, con un mayor grado de precisión normativa, las competencias y relaciones de los Ejecutivos autonómicos. En este sentido, las Leyes de Gobierno han venido a rectificar cualquier interpretación excluyente, primando especialmente un principio “cooperativo” desde el que se promueve la participación de las instituciones parlamentarias, mediante esa función de “impulso político”, en la determinación de los fines generales de la acción política de la Comunidad<sup>25</sup>; pero al mismo tiempo, pensamos que esa regulación orgánica de los Gobiernos regionales sí deja muy claro la atribución a éstos de un papel hegemónico y preponderante en la fijación de esa orientación política.

El análisis de las diferentes LG autonómicas permite comprobar que esa capacidad de impulsión política que ostentan las Asambleas legislativas debe ejercitarse simultáneamente jun-

---

<sup>25</sup> Cano Bueso y Morales Arroyo consideran, en esta misma línea, que “el indirizzo es una facultad que puede ser ejercitada tanto por el órgano ejecutivo como por el órgano legislativo, delimitando cuáles son las líneas esenciales de gobierno durante la legislatura”. En “El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización”. Cit. Pág. 87. A idéntica conclusión puede llegarse incluso en aquellas Comunidades en cuya LG la Asamblea no tiene reconocido ningún papel en la función de dirección política: ver artículos 50 LG de la Comunidad valenciana y 46 LG Comunidad de Autónoma de Canarias.



to a la potestad gubernamental de establecer las directrices de la acción de gobierno y los objetivos políticos generales<sup>26</sup>. En esta esfera normativa la dirección política corresponde siempre a los órganos colegiados ejecutivos<sup>27</sup>, estableciéndose así una “reserva competencial” en favor del Ejecutivo, y con ello, un ámbito funcional en el que resulta, si no exclusiva, sí preferencial la acción de éste último respecto de la equivalente función de impulso político parlamentario<sup>28</sup>. A nuestro modo de ver, esta supremacía institucional del Gobierno en la dirección política de la Comunidad debe mantenerse incluso en aquellos supuestos donde se ha reconocido estatutariamente, y por tanto en una escala superior del ordenamiento jurídico autonómico,

---

<sup>26</sup> Aunque las expresiones que se emplean en las leyes de Gobierno no son siempre idénticas, el sentido de las mismas sí es coincidente a la hora de señalar que la facultad para establecer los objetivos de la acción política de la CA pertenece al Consejo de Gobierno; en algún caso, además, se acentúa el estilo “presidencialista” al concentrar —o compartir con el órgano ejecutivo colegial— esta atribución en la figura del Presidente. Vid. LG del País Vasco (art. 8-a y 16), Cataluña (art. 62-a y 65), Galicia (art. 4-1º), Andalucía (art. 16-1º), Asturias (art. 17-a y 25-a), Cantabria (art. 13-a y 18-a), Valencia (art. 16-a y 20), Aragón (art. 14-a), Castilla-La Mancha (art. 7-1º y 12-1º), Canarias (art. 13), Navarra (art. 10-a y 24-a), Extremadura (art. 10-2º y 25), Madrid (art. 9-2º y 18), Castilla y León (art. 1 y 13).

<sup>27</sup> Un caso excepcional —como estudiaremos con profundidad más adelante— es el de la CA de Andalucía, donde se ha acentuado notablemente el carácter “presidencialista” del modelo de gobierno, al atribuirse al Presidente de la Junta —en detrimento de la facultad que en la mayoría de las otras CCAA tienen otorgados los colegios gubernamentales— la competencia para “fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad” (art. 16-1º, LG 6/1983, de 21 de Julio).

<sup>28</sup> Con notable grado de eclecticismo señala Embid Irujo que “debe existir una labor de gobierno como campo exclusivamente reservado a él y en el que el Parlamento no podría entrar a menos de trastocarse los mismos principios de gobierno parlamentario, pero eso no quiere decir que, al margen de la mera acción, no pueda el Parlamento, como órgano representativo del pueblo, llevar a cabo esa labor que genéricamente nuestros Estatutos designan de impulso”. En “Los Parlamentos territoriales”. Madrid. 1987. Pág. 186.



aquella facultad de impulsión política encomendada a la Cámara legislativa. Así pues, carece de sentido toda interpretación que, apoyándose en esa excepción al principio mimético institucional<sup>29</sup>, intente fundamentar a su vez una cierta hegemonía parlamentaria sobre el Consejo de Gobierno en la determinación del indirizzo político regional.

Entre los motivos que avalarían esta posición puede señalarse, en primer lugar, el simple razonamiento de la invalidez potencial en una esfera funcional de naturaleza claramente metajurídica de matizaciones regulativas sin demasiado alcance efectivo; pues si en lo tocante a la configuración de la forma “real” de gobierno ya se ha dicho que una cosa es la articulación jurídica de los principios de un modelo concreto y otra el funcionamiento circunstancial de éste en cada momento, mucho más en un tema específico dentro de este ámbito —como es la ubicación institucional de la dirección política— no cabe apoyar la idea de una hipotética superioridad parlamentaria, en relación a la función gubernamental de programación política, a partir de pronunciamientos normativos por sí mismos bastante indeterminados. Como segunda razón, debemos recordar nuevamente que la capacidad del legislador autonómico para imponer unos objetivos generales “alternativos” queda en la práctica muy relativizada, si se tienen en cuenta los medios a través de los cuales se ejercita por las Asambleas esa función de impulso político (resoluciones, proposiciones no de ley, mociones). Lógicamente el Gobierno no tiene por qué sentirse vinculado “jurídicamente” por indicaciones programáticas que se contienen en esos instrumentos parlamentarios previstos por las Leyes de Gobierno para la realización del “impulso político”.

---

<sup>29</sup> Como hemos podido comprobar en otro momento, salvo en lo que se refiere a conferir expresamente la “función de gobierno” a los Ejecutivos autonómicos, el artículo 152 de la CE sintetiza y traslada a la esfera territorial los rasgos competenciales esenciales del Gobierno del Estado (potestad ejecutiva y reglamentaria) previstas en el artículo 97.

En efecto, los Parlamentos autonómicos desempeñan una función de dirección política que, en todo caso, cabría denominar “originaria”, que se articula en el momento en que aquéllos otorgan su confianza a un programa de gobierno presentado, bien en la fase inicial de la legislatura, bien durante el desarrollo de la misma, es decir, siempre que se haga necesario designar a un nuevo Presidente del Consejo de Gobierno<sup>30</sup>. Resulta incuestionable así la potestad —con carácter de inmediatez, si se quiere— del órgano representativo para “dirigir” la acción política de la Comunidad Autónoma; pero igualmente es cierto que al finalizar el proceso en el que se perfecciona ese “contrato de investidura”, el Parlamento cede en favor del Ejecutivo el poder de dirección con el que se materializan los fines señalados en el programa gubernamental; a partir de entonces no resulta legítimo intentar sustituir a aquél en el papel del “conductor” de la política comunitaria. De ahí que el alcance de esa impulsión parlamentaria de la actividad política debería ceñirse a forzar, en todo caso, el estricto cumplimiento de la programación política que ha recibido la confianza mayoritaria del Parlamento<sup>31</sup>, y respecto de la cual el propio Gobierno autonómico estaría vinculado desde el nacimiento de aquella relación fiduciaria. A partir de esta perspectiva no tienen por qué entrar en contradicción, sino que además se encontrarían delimitadas de forma armónica, conceptual y competencialmente, las funciones directiva (o de gobierno) y de impulso político parlamentario, de manera que cada órgano tendría establecido un ámbito funcional específico sobre el que se proyectarían una y otra potestad (gubernamental y parlamentaria, respectivamente). Las reglas de juego consisten, por lo tanto, en que el Consejo de Gobierno

---

<sup>30</sup> En esta línea, cobra sentido el hecho de que el Reglamento del Parlamento de Cataluña haya ubicado dentro del Capítulo III dedicado al “Impulso y el control de la acción política y del gobierno”, las disposiciones relativas al procedimiento de investidura (artículos 119 a 122).

<sup>31</sup> En este sentido coincidirían prácticamente la actividad de “control” y la de “impulso político” que, como hemos podido apreciar del examen de los ordenamientos autonómicos, tampoco aparece muy diferenciada.

ejercería una doble facultad “propositiva” y “ejecutiva” del indirizzo político, mientras la Asamblea sería la institución que “impulsa” (en términos reales, decide), y controla a un tiempo, la orientación de la acción gubernamental hacia esos objetivos generales. Este es con toda probabilidad el planteamiento que sirve mejor para articular la compatibilidad en la puesta en práctica de la dirección política que tiene atribuida el Consejo de Gobierno, por un lado, con una expresa función de los Parlamentos autonómicos de impulso político, por otro.

Sin embargo, los problemas no se plantean únicamente a la hora de “descifrar” doctrinalmente el significado de las competencias formalizadas en una esfera jurídica (estatutaria y/o legislativa), sino que se presentan principalmente también en el terreno de la realidad política. Si desde la primera de esas dimensiones no llega a ser demasiado fácil deslindar los ámbitos competenciales de las esferas institucionales, la dinámica a la que están sujetos una serie de factores de naturaleza política dificulta todavía más la aplicación de los rasgos que caracterizan el modelo teórico. Basta pensar en el supuesto —hoy nada extraño en el Estado autonómico español— de Gobiernos que no cuentan con el respaldo mayoritario de la Cámara y en situación de franca subordinación a una oposición —homogénea al menos en su estrategia política— que les supera en número de escaños en la Asamblea. Esta situación se complica más si se intenta poner en funcionamiento por parte de una mayoría “anti-gubernamental” una especie de “gobierno del Parlamento”.

Evidentemente, si la correlación de fuerzas en el contexto del sistema de partidos de una Comunidad no garantiza el apoyo necesario para sacar adelante durante el desarrollo de la legislatura las metas prefijadas en el programa de investidura, el Consejo de Gobierno pierde de manera inevitable el protagonismo que le corresponde —jurídicamente— como líder institucional del indirizzo político<sup>32</sup>; pero es más, una situación

---

<sup>32</sup> Vid. D. López Garrido, en “Las funciones político-directivas de los Parlamentos”, dentro de la obra colectiva “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, cit., pág. 354.

como ésta normalmente desemboca en una permanente colisión con el Parlamento que va a poner en serio peligro inclusive el mantenimiento de una relación fiduciaria<sup>33</sup>. Ante las previsibles consecuencias de un supuesto como éste, el Ejecutivo autonómico no dispone de medios con los que garantizar su posición político-institucional frente a la usurpación de su función de gobierno por el Parlamento. No se han diseñado en el Estado autonómico procedimientos para resolver aquellos conflictos entre órganos estatutarios<sup>34</sup>. De este modo, el Consejo de Gobierno carece de legitimación constitucional para recurrir (ante el TC) las leyes aprobadas por la Asamblea de su propia Comunidad. Ciertamente, la vía de la jurisdicción ordinaria (contencioso-administrativa) sí permitiría asegurar el cumplimiento de las decisiones parlamentarias, plasmadas en normas legislativas, frente a disposiciones administrativas y actos (vía

---

<sup>33</sup> Esta relación de confianza puede nacer ya viciada con el sistema de “investidura automática” de algunas CCAA. Una hipótesis que en la actualidad no pertenece a la política ficción, y que queda perfectamente contextualizada en el desarrollo de la cuarta legislatura en la CA de Andalucía. El sistema estatutario de designación del Presidente de la Junta de Andalucía no contempla —como la mayoría de las demás CCAA— la celebración de nuevos comicios autonómicos ante la imposibilidad de otorgar la confianza, en el plazo de dos meses, a uno de los candidatos propuestos para ocupar ese cargo. De cualquier forma, creemos que la postura adoptada por la formación Izquierda Unida durante el proceso de investidura, en aquel mandato parlamentario, se puede calificar igualmente de oportunista, o cuanto menos carece de una mínima coherencia, ya que su abstención no parecía estar motivada por un desacuerdo parcial con el programa presentado por el candidato del PSOE —lo que se demostró claramente después—, sino más bien por la intención de no agotar el plazo de dos meses antes de que se pusiera en marcha el procedimiento de designación automática establecido en el EA andaluz.

<sup>34</sup> Estos mecanismos para resolver el enfrentamiento entre instituciones políticas sí han sido, por el contrario, establecidos en la esfera estatal. Nos referimos concretamente al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno contra una ley aprobada por el Parlamento, o bien al procedimiento regulado en la LOTC para los conflictos de atribuciones entre poderes del Estado.

de hecho) procedentes del poder ejecutivo autonómico; pero esto no significa que la Asamblea tenga en sus manos la posibilidad de activar algún sistema de control para el cumplimiento efectivo por el Gobierno de la Comunidad de aquellas declaraciones meramente “políticas” adoptadas por ella en el marco de su función de impulso político<sup>35</sup>. Así pues, la ausencia de medios impugnatorios o de garantía para la realización de ese “programa parlamentario de gobierno” impiden cualquier pretensión jurisdiccional con la que la Asamblea pretenda obligar al Gobierno a ejecutar las proposiciones o mociones aprobadas en esa sede, aun cuando formalicen la voluntad del órgano representativo del electorado.

No resulta incorrecto afirmar, por consiguiente, que tanto las decisiones mediante las que se ejerce la actividad de dirección política por el Consejo de Gobierno, como las resoluciones aprobadas por la Asamblea Legislativa en el desarrollo de la labor de impulso político, escapan a cualquier forma de control jurídico. Su valor y eficacia normativos frente a los ciudadanos dependen de que hayan sido formalizados en aquellos otros actos o disposiciones jurídicas que se enmarcan en alguna de las funciones tradicionales de los poderes estatales (ley y reglamentos administrativos)<sup>36</sup>. Esta aparente separación funcional pone de manifiesto, por otra parte, la imposibilidad de asegurar en términos reales la “vinculatoriedad” del contrato de investidura entre Parlamento y Gobierno regionales, pues si bien ese

---

<sup>35</sup> En este sentido, algunos de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas autonómicas sí han previsto, no obstante, la posibilidad de controlar el cumplimiento por el Gobierno de lo acordado en las mociones aprobadas tras una interpelación, obligando a dar cuenta ante la Comisión parlamentaria competente de lo realizado por aquél de acuerdo con la orientación señalada por la moción. Vid. a título sólo paradigmático el artículo 152 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

<sup>36</sup> Vid. C. Viver Pi-Sunier, en “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, dentro de la obra colectiva “El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía”. Cit. Pág. 314-315.

acuerdo conlleva un deber mutuo de carácter político para su cumplimiento, no se ha diseñado aún un mecanismo institucional que sirva de “garantía jurisdiccional” de las directrices fijadas en aquél. El programa de Gobierno no está formado por “declaraciones prescriptivas de voluntad con valor vinculante”; padece una extrema debilidad para poder ser considerado como parámetro de validez de la actuación administrativa, a no ser que se pongan en juego principios como el de interdicción de la arbitrariedad o de desviación de poder; algo que —a nuestro juicio— tiene no pocas dificultades para ser evaluado a través de un medio de fiscalización jurisdiccional, si antes no ha llegado a concretarse en disposiciones o resoluciones de naturaleza jurídica. Por otro lado, tampoco queda muy claro su grado de obligatoriedad respecto de los órganos e instituciones autonómicas, y en especial para el Parlamento autonómico, con quien comparte dicha función a veces en régimen de teórica igualdad<sup>37</sup>.

Una de las conclusiones que se extraen del examen general que acaba de realizarse sobre la dirección política en las CCAA es que, a pesar de la relativa diversidad de los planteamientos estatutarios y legislativos, al final existe un notable grado de homogeneidad institucional, o si se quiere, de acercamiento entre los modelos teórico-normativos. Las diferencias, por consiguiente, se producen en el espacio que configuran en cada momento ciertos factores de naturaleza política, especialmente el sistema de partidos y su traducción electoral dentro del espacio representativo, que pueden dar lugar en su caso a situaciones diversas, caracterizadas por la fragmentación o polarización parlamentaria, la existencia de un sistema de mayoría minoritaria, o bien la eventual configuración de sólidas mayorías absolutas.

Ahora bien, también es cierto que, en general, la “racionalización” del sistema parlamentario en las CCAA pro-

---

<sup>37</sup> Vid. C. Viver. “Algunos problemas jurídicos...”. Cit., pág. 316 y ss.

porciona a los Ejecutivos autonómicos una posición prevalente en la determinación de los objetivos generales de la Comunidad, así como el ritmo que se imprime para su realización. Conviene por tanto evitar el espejismo, que se proyecta en alguna medida desde la regulación normativa, de un cierto equilibrio inter-institucional en el ejercicio de la dirección política. El gobierno tiene siempre una serie de ventajas que hacen dudar de que esa colaboración para definir el indirizzio político se produzca en un plano paritario. En el marco exclusivamente del procedimiento legislativo se puede mencionar algunas que restringen la capacidad operativa del Parlamento: la tramitación preferente de sus iniciativas legislativas y, en el orden presupuestario, el monopolio gubernamental para la presentación del Proyecto de ley de Presupuestos y la necesaria conformidad del Consejo de Gobierno de las enmiendas a cualquier proyecto normativo que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos<sup>38</sup>. Se trata sólo de algunas de las condiciones “procesales” que supeditan la voluntad parlamentaria al criterio hegemónico gubernamental de su indirizzio político y otorgan, en conclusión, una clara primacía a los Ejecutivos de las CCAA por encima de cualquier otra consideración —dígase esfuerzo interpretativo— que pretenda deducir de las formulaciones jurídicas una cooperación igualitaria y efectiva entre aquéllos y las Asambleas Legislativas. Sin embargo, esa fuerte racionalización parlamentaria tiene una lectura contradictoria cuando observamos las dificultades que se oponen, en el ordenamiento jurídico andaluz, a la puesta en funcionamiento de aquellos otros instrumentos normativos que serían un síntoma de la hegemonía política gubernamental, a la vez que demostra-

---

<sup>38</sup> Este esquema “racionalizador” pone de manifiesto que el Gobierno ocupa una clara posición de supremacía, en tanto en cuanto detenta desde un punto de vista constitucional y estatutario la facultad de dirección y orientación de la política económica, vehiculada a través del Proyecto de Presupuesto. Vid J. A. Víboras, en “Limitaciones de los Parlamentos de Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”. En “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. Cit., pág. 217 y ss.



ción palpable de la pérdida del monopolio legislativo del Parlamento (Decreto Ley y Decreto Legislativo). Por este motivo, el hecho de carecer estas —hasta hoy inéditas— figuras normativas de una mínima fundamentación estatutaria significaría la imposibilidad de su introducción a través de una ley ordinaria del Parlamento regional. Esta puede ser una interpretación lógica, aunque en sentido inverso (ahora operaría respecto de las potestades gubernamentales) de la aplicación del principio de “racionalización”; llevado éste hasta unos extremos no del todo irrazonables supondría que sólo la Constitución y, en su caso, los Estatutos de Autonomías pueden establecer las fuentes de producción del Derecho<sup>39</sup>. De ahí que la falta de recepción en el EAA no tiene otra traducción sino la ausencia a su vez de legitimación para que el Parlamento decida posteriormente su incorporación, vía legislación ordinaria, en el ordenamiento jurídico andaluz<sup>40</sup>.

### **5.3. LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ANDALUZ: LA IV LEGISLATURA COMO EXPERIENCIA DE UNA “INGENIERÍA INSTITUCIONAL” EN LOS LÍMITES DEL MARCO ESTATUTARIO**

Como una máxima inicial que se repite en el resto de las normas fundacionales de las CCAA, el EA de Andalucía no

---

<sup>39</sup> Vid. M. Aragón Reyes, en “La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”, en “Las Cortes Generales”. Madrid. 1987. Pág. 590.

<sup>40</sup> No obstante, hemos mantenido en otro lugar que una interpretación no demasiado restrictiva de la competencia de la Comunidad Autónoma para la “organización de sus instituciones de autogobierno” (art. 148-1º-1, CE) llevaría a una posición favorable a su posible adición al sistema de fuentes regional. Vid. “El procedimiento legislativo en el Parlamento de Andalucía”, en “EL Estatuto de Andalucía. II. EL Parlamento” (junto a Ruiz Robledo y Bonachela Mesas). Barcelona. 1990. Pág. 68-72.



adscribe expresamente la función de gobierno a ninguno de los órganos que integran la estructura institucional de la Junta. Sigue así una pauta generalizada que consiste en importar a la esfera estatutaria aquella sintética, pero al mismo tiempo esencial, fórmula del artículo 152 (CE), donde se establecía el esquema funcional básico de las facultades que corresponden a los órganos ejecutivos autonómicos. El legislador estatuyente, con la misma claridad que falta de imaginación en materia de “diseño institucional”, configuró nuevamente al Consejo de Gobierno como un “órgano colegiado que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía” (art. 34)<sup>41</sup>. Pero tampoco se encuentra en el articulado del Estatuto<sup>42</sup> ninguna disposición relativa a la posible “función de impulso” parlamentaria, en la que apoyar una hipotética participación de la Asamblea Legislativa en la dirección política de la Comunidad.

El aplazamiento o remisión de esta cuestión a la esfera del legislador ordinario tiene una potencial repercusión —a nuestro entender— en el grado de dinamicidad del sistema de gobierno andaluz. La razón es obvia casi, ya que resultará siempre mucho más simple en términos procedimentales, o más fácil políticamente, la posible variación de las reglas de juego en

---

<sup>41</sup> La referencia a esta doble atribución competencial del Gobierno autonómico andaluz debe complementarse con aquellas precisiones que hace, en este mismo sentido, el artículo 41 del Estatuto, precepto que distingue según qué clase de competencia haya asumido la Comunidad Autónoma. Desde este punto de vista, las funciones del Consejo de Gobierno alcanzan a:

- la potestad reglamentaria y la función ejecutiva (competencias exclusivas de la Junta)
- la potestad reglamentaria, administración e inspección (competencias de desarrollo legislativo y de ejecución)
- la administración, ejecución y la facultad de dictar reglamentos internos de organización (competencias de simple ejecución).

<sup>42</sup> Lo que sí sucede con un buen número de EEAA, tal y como hemos podido comprobar en el epígrafe anterior, rasgo éste que supone una señal de identidad, nada positiva por cierto, en el sistema de gobierno andaluz.

las relaciones inter-institucionales si éstas se encuentran reguladas, no en normas estatutarias, sino en leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía<sup>43</sup>.

El referente normativo básico de la función directiva se localiza entonces en la Ley de Gobierno y Administración de 1983, donde una vez más —un inconveniente que está presente asimismo en otras LG de CCAA— se encuentra repartida entre dos potestades, la estrictamente gubernamental, que queda definida por la facultad del Gobierno autonómico para “fijar las directrices generales de la acción de gobierno” (art. 16-1º), y la complementaria y casi residual del Parlamento, en el ejercicio de su competencia de “impulso de la acción política y de gobierno”.

La primera (función de gobierno o de dirección política propiamente dicha) se atribuye de forma personalizada y exclusiva al Presidente de la Junta, que lo es también del Consejo de Gobierno, dando lugar así a uno de los modelos de gobierno en el Estado autonómico español con mayor acento “presidencialista”. Esta valoración no es inexacta, puesto que en la mayoría de las CCAA esa labor de orientación política se otorga bien al órgano colegiado del Ejecutivo, bien en otros casos de forma compartida al Presidente y al Consejo conjuntamente; opciones, en cualquier caso, que pese a estar formalizadas jurídica-

---

<sup>43</sup> La hipótesis de una modificación del Estatuto en materia de relaciones Gobierno-Asamblea Legislativa debería ajustarse a los términos y condiciones impuestos por su artículo 75, en el cual se ha previsto un menor grado de intervención —y en su caso, de control— por parte de las instituciones centrales del Estado, al tratarse de un supuesto que entraría dentro de la reserva material que allí se establece (“la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma”). Pero incluso en este caso, la mayoría que se prevé por el Reglamento del Parlamento de Andalucía (tres quintos, artículo 128), como los demás requisitos impuestos por el EA, aparte de la significación política que tiene siempre propulsar una reforma de ésta naturaleza, dificultan —mucho más que si se impulsara a través de una iniciativa legislativa ordinaria— la futura variación de esas pautas relacionales entre ambas instituciones.

mente no suponen un obstáculo para la readscripción “presidencial” de esta función directiva cuando así lo impone la realidad de los hechos y la dinámica política concreta en cada Comunidad.

En cuanto a la segunda (función de impulso político), la LGA hace una definición que podría calificarse de “instrumental” de esta potestad de la Cámara, ya que se limita a enumerar los mecanismos mediante los cuales se canalizaría la intervención de ésta en la orientación de la acción política general de la CA. En efecto, no se establecen por el artículo 52-1º procedimientos específicos para el desarrollo de esa competencia, sino que se ponen al servicio de ésta algunos de los medios que se utilizan habitualmente en la actividad parlamentaria, y en concreto aquéllos que sirven para expresar, siempre de manera no vinculante, la voluntad del órgano representativo: resoluciones, mociones y proposiciones no de ley. Junto a ellos, la Ley “recicla” la mayoría de los mecanismos característicos de la función de control para utilizarlos en una tarea “positiva” de orientación política: comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno (a requerimiento del Parlamento autonómico), preguntas, interpelaciones, mociones, e información del Consejo de Gobierno, funcionarios y autoridades. Otro dato significativo en este punto radica en que el artículo 52-2º de la LGA configura como deberes del Consejo<sup>44</sup> una serie de intervenciones que tienen ese mismo carácter imperativo ya en el Regla-

---

<sup>44</sup> El texto íntegro de este apartado segundo del artículo 52 dice literalmente:

“El Consejo de Gobierno y sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Reglamento del Parlamento, *deberán*:

- a) Acudir al Parlamento cuando éste reclame su presencia.
- b) Atender las preguntas, interpelaciones y mociones que el Parlamento les formule.
- c) Proporcionar al Parlamento la información y ayuda que precise del Consejo de Gobierno, sus miembros o cualquiera autoridad, funcionario, organismo, servicio o dependencia de la Comunidad Autónoma”.

mento del Parlamento andaluz<sup>45</sup>, si bien esa enfatización obligacional no significa necesariamente que el Consejo tenga que asumir de forma automática el sentido material de las propuestas parlamentarias en su caso aprobadas. Se trata tan sólo de garantizar la presencia institucional o de impedir la elusión de los sistemas de control parlamentario, nunca de llegar a imponer a la acción del Consejo la orientación que se pone de manifiesto en esos instrumentos de impulso político.

El artículo 52-3º introduce un último mecanismo, que puede parecer extraño ciertamente en la esfera procesal de la facultad de la Cámara para promover un determinado indrizzo político. En efecto, no tiene sentido —carece de él desde la perspectiva de esta competencia parlamentaria— que la LGA atribuya aquí al propio Consejo de Gobierno la facultad para acceder en cualquier momento a las sesiones del Parlamento y hacerse oír en ellas<sup>46</sup>. No encontramos a ver la relación que existe entre el “impulso político” de la Asamblea y este “derecho” que se otorga implícitamente al Ejecutivo para comparecer, a iniciativa propia, en el debate parlamentario y defender la posición política de aquél. En realidad, parece más bien un instrumento de “contra-impulso” gubernamental, cuyo encaje normativo se hace, paradójicamente, dentro de un capítulo de la Ley dedicado

---

<sup>45</sup> Así, el artículo 150 del RPA contempla el deber de comparecer de los miembros del Gobierno —a instancias de los Grupos Parlamentarios— ante el Pleno o algunas de las Comisiones, para celebrar una sesión informativa. En cuanto a las mociones aprobadas tras una interpelación parlamentaria, el artículo 154-6º del Reglamento ha previsto la posibilidad de fiscalizar su cumplimiento por el Ejecutivo. De esta manera se pueden considerar garantizados “formalmente” las obligaciones que derivan del artículo 52-2º de la LGA. sin embargo, el RPA no asegura —deberíamos decir más bien, no puede asegurar— la efectiva realización de las indicaciones parlamentarias realizadas a través de esos mecanismos de impulso, en cuanto no suponen nunca para el Gobierno mandatos de obligado cumplimiento.

<sup>46</sup> Esta disposición autoriza además al Gobierno andaluz a “solicitar que informen ante las Comisiones Parlamentarias los altos cargos y funcionarios de sus Consejerías” (art. 52-3º, LGA).

al “impulso de la acción política y de gobierno”, en el que el titular de esa potestad no es otro que el Parlamento de Andalucía<sup>47</sup>.

En resumen, la formalización jurídica de la potestad de dirección política adolece en Andalucía, al igual que ocurre en la mayor parte de las CCAA, de un notable grado de confusión conceptual y objetiva, respecto del alcance de dos facultades — la función directiva gubernamental y su homónima, en apariencia, función parlamentaria de impulso político— diseñadas en este plano para actuar de forma interdependiente y complementaria. En todo caso, de esa regulación normativa sí puede deducirse sin dificultad que el legislador andaluz quiso dar a la competencia de la Asamblea un sello de autonomía propio respecto de los tradicionales poderes de un órgano de representación política (legislativo y de control). Sin embargo, ya se ha apuntado que esa condición de “*tertium genus*” de la impulsión política parlamentaria no se ha traducido —lo que hubiese sido oportuno— en un instrumental específico y más apropiado para el desarrollo de esa función que los sistemas normales mediante los que se acciona la fiscalización política por la Asamblea representativa. Podríamos afirmar en este sentido que hubiera sido también más coherente con la misma denominación y sentido que quiere otorgársele por la LG a esta nueva función parlamentaria, ya que en el encabezamiento del Capítulo I (Título IV) se ha omitido cualquier referencia al término “control”, desligando así —si lo comparamos con su plasmación en otros EEAA— ambas facultades del PA en su esfera relacional con el Ejecutivo autonómico. Ciertamente tanto la función de impulso como la estrictamente de control se ejercitan práctica-

---

<sup>47</sup> No obstante, si nos atenemos al marco general en que se contiene ese Capítulo —el Título IV de la LGA, “De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con el Parlamento”— quizás no sea muy desacertado pensar que la voluntad del legislador fue la de reconocer, tanto a una como a otra institución, la oportunidad de influir de manera recíproca en la fijación de la orientación política general de la CA.

mente por idénticos procedimientos, pero no cabe duda de que las finalidades intrínsecas con la que se ponen en práctica en uno y otro caso son distintas<sup>48</sup>. Y una última puntualización todavía a propósito de la terminología empleada por la LGA a la hora de legitimar la colaboración del Parlamento de Andalucía en la determinación de la orientación política general. En el encabezamiento de ese Capítulo reza el título “Del impulso de la acción política y de gobierno”, expresión inédita también si se compara con las que utilizan las normas estatutarias y legislativas de otras CCAA para hacer referencia a la intervención de la Asamblea en aquella función. La cuestión consiste, pues, en determinar si el alcance de la competencia atribuida por la LG al Parlamento andaluz es asimismo diferente a la que se prevé en otras entidades territoriales; o de otro modo, se trata de saber si el legislador autonómico quiso proyectar la función de impulso parlamentario más allá de la simple cooperación con el Gobierno en la señalización de genéricas directrices políticas, hasta otorgarle un papel relevante en la específica “función de gobierno” asignada igualmente al Presidente de la Junta por expreso mandato legislativo.

En este sentido, no resulta fácil encontrar aquella interpretación que se acerque lo más posible a la voluntad legislativa y, al mismo tiempo, sea coherente y ajustada al marco estatutario donde se establece la estructura funcional básica del subsistema político andaluz. No obstante, nos atreveríamos a sugerir que desde una traducción literal, y a falta de otros indicadores hermenéuticos que sean susceptibles de ser aplica-

---

<sup>48</sup> En esta misma línea se pronuncia López Guerra, para quien “es posible separar la actividad de control parlamentario de todos aquellos procedimientos que suponen una cooperación o colaboración de las Cortes con otras actividades del Ejecutivo”, entre las cuales —a nuestro juicio— se encontraría la actividad de impulso político parlamentario. Vid. L. López Guerra, en “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Núm. 8. Murcia. 1996. Pág. 85.

dos aquí, la LG está autorizando un mayor grado de implicación del Parlamento de Andalucía en la dirección política de la CA. Esto no significa tampoco que lo esté imponiendo como facultad inmediatamente accionable por el órgano de representación política, pues el auténtico alcance de esa potestad dependerá de las condiciones en que se ejerce la función de impulso político en una realidad política dinamizada por el funcionamiento y la configuración no estáticos del sistema de partidos. Pero, en todo caso, la dicción normativa parece reconocer la posibilidad de desdoblarse la función de impulso hacia un doble objetivo: la “acción política” y la “acción de gobierno”. Si no se trata de conceptos sinónimos —lo que parece acertado sostener— se estaría configurando una nueva dimensión funcional del Parlamento andaluz, al prever la proyección de su actividad de impulso más allá de la abstracta esfera competencial donde se diseña la orientación política general de la CA; ésta se circunscribe normalmente a la aprobación por la Cámara de un programa de gobierno durante el período de investidura o, como mucho también, a la mera manifestación de la voluntad política parlamentaria sin traducción normativa ni valor vinculante para el Ejecutivo (resoluciones, mociones, proposiciones no de ley).

El legislador andaluz parece haber querido otorgar además a la Asamblea un cierto papel promotor de la “acción de gobierno”, esto es, de esa misma “dirección política” que se ha conferido al Gobierno para implementar —y priorizar secuencialmente durante su mandato— los objetivos y fines marcados en la programación política sobre la que se articula la relación fiduciaria inter-institucional. Pero una interpretación como ésta encierra no obstante una contradicción desde el punto y hora en que supondría reconocer la capacidad del Parlamento para diseñar su propia programación política (gobierno del Parlamento), o bien la facultad para incidir —algo que resulta ilógico a todas luces en cualquier parlamentarismo— en el ejercicio de las funciones estrictamente ejecutivas. Qué sentido cabe dar, entonces, a una ambigua expresión de la Ley como ésta (“impulso de la acción... de gobierno”). Como una



hipótesis que consideramos no demasiado desacertada, podría concretarse la delimitación objetiva de esta facultad del PA a partir de un correctivo equilibrador de las posiciones institucionales de los órganos autonómicos con poder político, suavizando los efectos de un parlamentarismo fuertemente racionalizado basado en la centralidad “exclusiva” del Ejecutivo autonómico. En realidad, lo que pretendemos sostener aquí es que, desde una dimensión práctica, y como una de las posibles conclusiones interpretativas que se podrían extraer de una expresión legislativa tan abstracta como ésta, la LGA está reconociendo al Parlamento una especie de facultad de “actualización” (o *aggiornamento*) permanente de los términos y pactos suscritos en el contrato de investidura. Desde este punto de vista, la impulsión parlamentaria de la “acción de gobierno” cobra significado no tanto como la autonomía de la Asamblea para modificar sustancialmente aquellos acuerdos políticos iniciales, sino desde la potencial participación de ésta en la concreción paulatina de los fines que se definen con carácter muy genérico en el Programa de investidura, cuya priorización y gradualización no tendría por qué pertenecer a la exclusiva esfera competencial del Gobierno andaluz.

Los límites inherentes a las potestades directiva y de impulsión política alcanzan un punto inflexión verdaderamente conflictivo durante la cuarta legislatura de la CA andaluza, cuando el régimen parlamentario andaluz se enfrenta a una situación verdaderamente peculiar por los resultados electorales de 1994. En efecto, los comicios autonómicos de ese año van a provocar una inédita configuración política de la Asamblea. Además de las repercusiones que va a tener la pérdida —por primera vez desde la constitución de la Comunidad Autónoma— de la mayoría absoluta por el partido que hasta entonces había gobernado en solitario, y en ocasiones con manifiesta prepotencia, hay que añadir otros elementos que afectan al cuadro relacional de sus principales agentes y que caracterizan el nuevo sistema de partidos: la ausencia de una formación “bisagra” que facilitara la creación de una nueva mayoría estable entre las dos fuerzas con mayor presencia en la Cámara (socia-



listas y populares)<sup>49</sup>, la extraña polarización del debate político en lo que fue denominado a partir de entonces como la “pinza” al partido del Gobierno (por parte del PP e IU); en definitiva, la constitución de un “gobierno minoritario” frente a una “oposición mayoritaria”, radicalizada y homogénea desde el punto de vista de la actividad estratégica que pondría en práctica contra el programa gubernamental.

Toda esta serie de factores van a producir una espectacular evolución del sistema parlamentario autonómico, poniendo en evidencia por primera vez en Andalucía la influencia que ejerce sobre la contextualización jurídica del modelo de gobierno la presencia, en una realidad política circunstancial, de elementos que distorsionan al final las pautas normativas que regulan su funcionamiento. Así, se experimenta dentro de la estructura institucional un fenómeno, disfuncional claramente para el principio de gobernabilidad, que encaja en lo que se ha denominado en algún momento “parlamentarismo radical”<sup>50</sup>. Esta expresión sintetiza adecuadamente la idea de reforzamiento de la posición del Legislativo respecto de un Ejecutivo “debilitado” políticamente. Pero al mismo tiempo es útil para aludir a cierta “perversión” de algunos mecanismos de actuación del parlamentarismo clásico, especialmente en este caso los que se utilizan para la función de impulsión política, orientándolos hacia el objetivo fundamental de sustituir la dirección gubernamental.

---

<sup>49</sup> El nacionalismo andaluz, representado por el Partido Andalucista, apenas si obtuvo representación en el Parlamento autonómico, lo que le impidió jugar ese papel que, sin embargo, en la actualidad (quinta legislatura) sí está realizando, al contribuir a la gobernabilidad de la Comunidad mediante la formación de un gobierno de coalición con el partido socialista.

<sup>50</sup> Nos parece correcto aplicar esta denominación —procedente de T. Martines— a la experiencia andaluza de aquella legislatura, en la medida en que indica la generación en el sistema de gobierno parlamentario de unos criterios de funcionamiento bastante próximos al modelo asambleario. Vid. T. Martines, en “Governo Parlamentare e ordinamento democratico”. Milan. 1967.

mental por un “programa alternativo de gobierno parlamentario”. En el fondo de esta problemática no estaba latente sino la tensión por reubicar la “centralidad política” en el Parlamento, propósito que resulta hasta cierto punto lógico ya que no podía considerarse “investido” un Gobierno que obtuvo en su origen el rechazo de la mayoría de la Cámara.

En efecto, el candidato socialista a la presidencia de la Junta recibiría el apoyo de una parte considerable del Parlamento de Andalucía, superior a los diputados autonómicos que se opusieron de forma expresa, medición ésta que se puede hacer por el simple cómputo de los votos contrarios recibidos durante el proceso de investidura; pero lo cierto es que la abstención allí de los parlamentarios de IU puede calificarse de ficticia en cuanto a la significación política que pretendía expresar. Así quedaría en evidencia por el dato empírico de la actuación que llevó a cabo esa formación política durante el tiempo que duró la legislatura. De ella cabe extraer, en primer lugar, la lectura —correcta a nuestro juicio— de que esa falta de oposición explícita en la votación de investidura nunca representó otra cosa que una actuación “oportunista”, pues con ella se quería evitar únicamente el agotamiento del plazo estatutario de los dos meses antes de proceder al nombramiento, mediante “investidura automática”, del líder del partido más votado (PSOE); y segundo, de ningún modo esa abstención podría interpretarse como el resultado de una parcial coincidencia programática —lo que sería lógico en otro contexto menos radicalizado políticamente— pues encerraba una desconfianza frontal hacia el futuro gobierno socialista. Vistas las cosas así, es correcto pensar que nunca llegó a existir una auténtica mayoría parlamentaria gubernamental (aunque fuese minoritaria); en realidad el proceso de investidura sirvió no tanto para cumplir con esa máxima de cualquier sistema parlamentario<sup>51</sup>, sino para dar lugar más

---

<sup>51</sup> En efecto, el rasgo característico por excelencia de todo sistema parlamentario consiste en que la formación del Gobierno sólo es posible como resultado siempre de una decisión favorable de la mayoría del Parlamen-

bien a la constitución de un “gobierno de la oposición”, formado además por una mayoría “antinatural” desde un punto de vista ideológico, pero con una metodología de acción muy definida para “impulsar” la realización de un “programa parlamentario de gobierno”, cuyo objetivo esencial, sin embargo, parecía limitarse a bloquear la iniciativa del Ejecutivo andaluz en cualquier ámbito de la acción política.

Se patentizaron así los inconvenientes que ya se habían criticado —desde posiciones doctrinales— de un sistema de investidura (art. 37, EAA), no sólo de dudosa constitucionalidad<sup>52</sup>, sino al mismo tiempo incongruente o claramente contradictorio desde el punto de vista de su finalidad política<sup>53</sup>. Quedó así de manifiesto que la pretendida razonabilidad de una solución en principio sólo menos costosa que la convocatoria de

---

to. Sin embargo, ya se ha advertido en otro lugar que la especialidad estatutaria de la CA andaluza permite eludir en determinadas circunstancias esta regla de juego esencial del parlamentarismo, al permitir la designación de un Gobierno que no cuenta forzosamente con el apoyo de ese vínculo fiduciario suscrito con la mayoría de la Asamblea.

<sup>52</sup> En efecto, se podía poner en duda su acomodación a la estructura institucional prevista en el artículo 152 de la Constitución. Vid. J. Cano Bueso y J. M. Morales Arroyo. Cit. Pág. 81. Para Pérez Royo, la designación automática del EAA resultaba incluso manifiestamente inconstitucional, al suponer una clara ruptura con el principio constitucional de la formación parlamentaria del Gobierno autonómico, ya que —como advertía acertadamente— en ese caso “el candidato propuesto no consigue ni siquiera la “abstención” o la “ausencia”, sino que cuenta con la “reprobación expresa” de su programa de gobierno por la Cámara”. Vid. J. Pérez Royo, en “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”. Revista de Estudios Políticos, núm. 49, 1986, pág. 16.

<sup>53</sup> Como señala Ruiz Robledo, el mecanismo estatutario que impide la disolución del Parlamento andaluz, en el caso de que éste sea incapaz de designar a un Presidente de la Junta, resulta contrario paradójicamente a la finalidad que implícitamente encierra: reforzar la estabilidad del Ejecutivo. Vid. “Comunidad Autónoma de Andalucía”, 1988, pág. 150-152.

unas nuevas elecciones autonómicas<sup>54</sup>, poco o nada beneficiaba a la “governabilidad” auténtica de Andalucía. Como era de esperar, la teórica “estabilidad gubernamental” conseguida mediante el procedimiento extraordinario de investidura automática, en combinación después con un elemento de “hiperracionalización parlamentaria” como la moción de censura constructiva, proporcionan a un Gobierno autonómico el más hermético de los “blindajes” en su relación con el Parlamento. Pero en absoluto esa “separación de poderes” que conlleva, a modo igualmente de concesión a la tendencia presidencialista del modelo, va a contribuir de facto a elevar los niveles de eficacia política. Al contrario, incrementa el riesgo de “bloqueo institucional”, mucho más en el contexto de un sistema de partidos tan polarizado como el andaluz, donde la experiencia de coalición entre formaciones políticas por ahora es casi inexistente<sup>55</sup>.

La potencial desviación que provoca el procedimiento extraordinario de “investidura automática” en el funcionamiento

---

<sup>54</sup> Exponente de una tendencia doctrinal muy minoritaria, Revenga Sánchez considera que el sistema previsto en el Estatuto andaluz es una solución más aceptable que la disolución, tanto porque ésta tiene un coste político mayor que la investidura automática, como por el improbable —en este matiz estaríamos básicamente de acuerdo— efecto clarificador que tendrían unos comicios regionales celebrados a muy poca distancia temporal de los anteriores. Vid. “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo de las Comunidades Autónomas”, en el Simposio Internacional de Derecho Constitucional, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 605-634.

<sup>55</sup> Precisamente, y como señalan Montero Gibert y Morales Arroyo, este sistema tan particular de investidura únicamente es viable en una Asamblea con un nivel moderado de fraccionamiento político, con partidos con cierta capacidad de coalición, puesto que en otro caso —afirman— “puede suponer la institucionalización de la crisis”. Vid. “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, en *Revista de Estudios regionales*, núm. 15-16, 1985-86, Pág. 75-76. Parece coincidir con esta visión M. Bonachela Mesas, en “El Estatuto de Andalucía”. II. El Parlamento. Cit. Pág. 196-197.

general del sistema de gobierno andaluz —tal y como se ha podido comprobar en la experiencia de la IV Legislatura— sería motivo suficiente por de pronto para modificar su clasificación entre la formas políticas parlamentarias, al no encajar en la categoría del llamado parlamentarismo “con predominio del Gobierno, sino más bien en los regímenes parlamentarios “con predominio de Asamblea”<sup>56</sup>. Pero el problema no se circunscribe exclusivamente a una cuestión conceptual sino que afecta al funcionamiento mismo del modelo político. El hecho de que potencialmente no llegue a entablarse en la práctica una relación fiduciaria entre ambos órganos deja sin sentido la activación por el Parlamento andaluz de los mecanismos de control y exigencia de responsabilidad política. El nexo común a ambas potestades parlamentarias es la capacidad de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos que se suscribieron por el Ejecutivo en el “contrato de investidura”<sup>57</sup>. Pero si éste no llega a formalizarse en ningún momento —pese a la manera en que se produce la abstención de IU<sup>58</sup>— ni se configuró por lo

---

<sup>56</sup> Siguiendo la división propuesta por G. de Vergottini, en “Derecho Constitucional Comparado”, Madrid, 1983, pág. 307-308.

<sup>57</sup> Pese a estar de acuerdo con la tesis que separa las nociones de control parlamentario y exigencia de responsabilidad política, podrían ser consideradas como dos secuencias de un mismo proceso de “verificación” de la ejecución del programa de gobierno investido por el Parlamento. En relación a esta problemática son imprescindibles J. García Morillo, “El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español”. Madrid, 1985; y M. Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986.

<sup>58</sup> La falta de apoyo de esta formación política al programa del candidato socialista se expresó a través de una fórmula ciertamente original (“no participo en la votación”), que deja de manifiesto —a nuestro entender— una implícita estrategia de oposición frontal al futuro Gobierno andaluz, si bien esta actitud se enmascaraba formalmente con un voto con sentido “indeterminado” cuya validez por otra parte puede ponerse en duda desde el punto de vista del derecho parlamentario, al incidir sobre la existencia o ausencia de quorum del órgano representativo. Vid. A. Porrás Nadales, en *Crónicas Parlamentarias*, *Revista Administración de Andalucía*, núm.

tanto una mayoría parlamentaria gubernamental, entonces no sólo se estaba produciendo una ruptura conceptual con los elementos configuradores de cualquier régimen parlamentario, sino que también —como consecuencia de ello— carecía de sentido justificar el ejercicio de una función de control parlamentario, en tanto en cuanto ésta encuentra legitimación en la previa concesión de un voto de confianza y su ejercicio representa en todo caso un atributo de aquella mayoría<sup>59</sup>. Otra de las repercusiones que tiene la configuración de un Gobierno sin mayoría parlamentaria radica en la propia dirección política, diluida un tanto por estas circunstancias entre una “función de gobierno” (del Ejecutivo), que ha quedado deslegitimada a priori y expresamente por el órgano representativo, y una “función de impulso político” (del Parlamento) con una orientación diferente, cuando no opuesta radicalmente, a la del programa político Consejo de Gobierno. La imposibilidad de llegar a un punto de convergencia mínimo entre ambos “indirizzos” va a tener como resultado la ausencia al final de una dirección política y, en general, la “parálisis política” de la Comunidad Autónoma, ya que no pudieron consensuarse entre Legislativo y Ejecutivo —pese a la formal designación del Presidente de la Junta con un discutible voto de investidura— las directrices básicas de la acción de gobierno. Por el contrario, el Parlamento tendía a diseñar su propia orientación política, aunque no mediante un acto expreso o reconocible ante la “mayoría electoral” a la que en teoría representa.

---

20. Si aparentemente —a nuestro juicio— resultaba ser una “abstención” a las propuestas programáticas del candidato a Presidente de la Junta y formalmente era una declaración de voluntad mediante la que se autoexcluían de participar en el proceso de investidura, en realidad se trataba de una manifestación implícita de falta absoluta de confianza hacia el candidato a la presidencia.

<sup>59</sup> Vid. A. Embid Irujo, en “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”. En Revista de las Cortes Generales. Cit. pág. 9.

La metodología utilizada por la oposición mayoritaria durante el transcurso de la IV Legislatura en Andalucía consistió —como lo demuestra la escasa labor legislativa desarrollada en el corto espacio de tiempo de duración de la misma<sup>60</sup>— se caracterizó no tanto en la imposición de una legislación “proyectada” desde el Parlamento (a través de proposiciones de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios contrarios al Gobierno socialista), cuanto más en el uso desmesurado o excesivo de mociones y resoluciones que, pese a no tener un carácter jurídico vinculante, intentaban forzar al Ejecutivo autonómico a actuar conforme a esa especie de “programa alternativo parlamentario”. A veces, no obstante, se conseguía excepcionalmente con éxito hacerlo intervenir en la dirección marcada por éste último; recordemos en este sentido la oposición que el Gobierno andaluz tuvo que adoptar frente a su homónimo estatal (ambos Ejecutivos dirigidos por el PSOE) en la cuestión relativa a la cesión 15% del IRPF, posición que fue producto de una resolución aprobada por la Asamblea, y no resultado de una decisión gubernamental propia sobre el tema.

Se puede constatar sin dificultad alguna que la extensión que alcanza la función de “impulso político” durante la IV legislatura demuestra sólo la estrategia seguida por la Asamblea Legislativa andaluza para substituir al Consejo de Gobierno como protagonista en el papel de fijar la orientación política de la CA. Pero el problema consiste en saber si con esa interpretación sobredimensionada de una facultad parlamentaria que tiene reconocimiento legal se respetaron los límites constitucionales o estatutarios de la forma de gobierno andaluza. En este sentido, primero habrá que verificar si en esos dos planos

---

<sup>60</sup> Se presentaron muy pocos Proyectos de Ley por el Gobierno, y de ellos decayeron durante la primera fase de su tramitación parlamentaria, además de los Proyectos de Presupuestos Generales de la Comunidad (1994 y 1995), los relativos a Derecho y atención al menor, Consejo Económico y Social, Prevención y Asistencia en materia de Drogas y Comercio Interior de Andalucía.



normativos se ha perfilado una línea divisoria, de carácter material o procedimental, del que pueda deducirse cuándo se está dejando de ejercer de forma legítima ese poder de impulsión política.

A propósito de este problema, creemos haber afirmado ya que en el esquema institucional que propone el texto fundamental para las CCAA no se atribuye al Consejo de Gobierno la dirección política, en términos semejantes a los que el artículo 97 hace con el Gobierno del Estado; por otra parte, tampoco — es cierto — se otorga al Parlamento autonómico una función equivalente a la anterior. Además, ese vacío constitucional no encuentra después respuesta en la esfera estatutaria de la CA de Andalucía, pues en el articulado de su norma fundacional no se hace mención alguna a la adscripción institucional de la orientación política<sup>61</sup>. En principio, pues, no parece haber obstáculos insalvables — desde este punto de vista estatutario — para depositar hipotéticamente en el Parlamento la dirección política de la Comunidad. A esta conclusión podría llegarse a partir de esa cláusula residual y genérica del artículo 30-13º (EAA), en virtud del cual se pueden conferir a la Cámara “las restantes (competencias) que se deriven de este Estatuto y sus leyes”. Pero al remitir al legislador ordinario de la Comunidad la formulación jurídica del indrizzo político se está excluyendo de un marco normativo superior la discusión sobre los límites competenciales que al respecto pueden tener los órganos con alguna de capacidad de programación política. Sin embargo, para comprender el significado real que tendría la supuesta atribución al Parlamento andaluz de una “potestad exclusiva”, vía artículo 30-13º del Estatuto, para dirigir la acción política, el enfoque más correcto sería el que permitiera establecer la verdadera influencia que tendría esa “centralidad política” parlamentaria sobre la definición misma del sistema de gobier-

---

<sup>61</sup> Desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, el alcance de esta “competencia residual” ha sido analizada por A. Ruiz Robledo, en “El Estatuto de Andalucía II. El Parlamento”. Cit., 13-15.



no de la Comunidad; pero desde esta segunda dimensión el análisis no se limitaría, entonces, al plano normativo en el que se regulan los mecanismos relacionales entre instituciones políticas, sino a la relación de hecho existente entre ellas; sin olvidar la importancia que tendría para un efectivo control de la función de gobierno por parte de la esfera político-representativa el reconocimiento de elementos que configuran la realidad política, y en especial la interconexión que existe siempre en un circuito formado por el aparato ejecutivo del partido, el Grupo parlamentario y el Gobierno<sup>62</sup>.

No existen, por tanto, parámetros constitucionales y estatutarios desde los que evaluar la legitimidad de una pretensión como la que se puso en práctica durante la IV legislatura de “gobernar desde el Parlamento”<sup>63</sup>. Pero además, la LGA no contribuye sino a aumentar la confusión en este punto, al distribuir en un doble circuito institucional la función directiva, sea como poder presidencial para “fijar las directrices generales de la acción de gobierno” (art. 16-1º), sea como facultad del Parlamento para impulsar “la acción política y del gobierno” (art. 52-1º)<sup>64</sup>. En todo caso, la indeterminación normativa no sólo hace difícil la aplicación del principio de división de poderes en este ámbito funcional; al mismo tiempo convierte en estéril

---

<sup>62</sup> En este sentido, L. López Guerra. Ponencia presentada al Curso organizado por la Universidad Internacional de Andalucía, “Forma de Gobierno y sistema electoral: el caso español e italiano”. Baeza. Mayo 1996.

<sup>63</sup> Esta cuestión se plantea no sólo a nivel doctrinal, sino también como argumento esgrimido en el debate político de la Comunidad Autónoma por la “minoría gubernamental” contra la estrategia de acoso y eliminación de la programación política del Consejo practicada por la “mayoría de oposición”. Vid. A. Porras, “El régimen parlamentario de Andalucía”, cit. pág. 19.

<sup>64</sup> Aunque se trate de una matización terminológica, quizás tenga sentido interpretar el sentido del artículo 16-1º de la LGA como una competencia “vinculante”, o sea, de inexcusable ejercicio (“le corresponde” como Presidente del Consejo de Gobierno); mientras que el legislador tiende a acentuar más el carácter facultativo o discrecional del impulso político parlamentario (“puede ser ejercido”).

cualquier discusión sobre la existencia de unos límites jurídicos a los que deberían sujetarse la participación de ambas esferas institucionales en la orientación política.

Sin embargo, quedaría aún por aclarar el problema de la existencia de una posible "reserva" de la función directiva, atribuida al Ejecutivo andaluz a través del reconocimiento expreso de una facultad "presidencial" como la establecida por el artículo 16 de la LGA. Acertamos a encontrar un fundamento normativo sólido a la posible delimitación material de la colaboración parlamentaria a la hora de impulsar la acción de gobierno. Puede que lo haya, en efecto, si esa función se orienta hacia cuestiones sobre las que carece de competencia alguna la CA de Andalucía<sup>65</sup>. Pero no tiene sentido oponerse a la autonomía del Parlamento para pronunciarse sobre cualquier tema, incluso si esa declaración de voluntad implica un "mandamiento político" al Consejo de Gobierno para que modifique su posición en torno a una cuestión de interés general para la Comunidad. Es más, el hecho de que esas simples declaraciones políticas del Parlamento no vayan dirigidas a un poder público determinado, se proyecten hacia poderes públicos exteriores a la Comunidad<sup>66</sup>, o bien signifiquen un deber de naturaleza sólo política para alguna otra institución andaluza, no serían motivos suficientes como para deslegitimar el ejercicio de esa función de impulso parlamentario. Pero cuando su campo de intervención desborda la simple "orientación política" para afectar a la esfera

---

<sup>65</sup> Para Embid Irujo, "no caben en la función de impulso las puras expresiones de voluntad del Parlamento en relación a una materia en que la Comunidad no tiene competencia". Vid. "Los Parlamentos Territoriales", cit., pág. 188. No obstante, casi desde el comienzo de la actividad parlamentaria en Andalucía, se pueden encontrar algunas manifestaciones de la Asamblea Legislativa sobre problemas alejados sin duda de su esfera orgánico-competencial; sirvan de ejemplo tan solo las resoluciones en apoyo de la candidatura de Rafael Alberti al Premio Cervantes o sobre la invasión norteamericana de la Isla de Granada.

<sup>66</sup> Vid. J. Cano Bueso y J. M. Morales Arroyo, en "El Parlamento de Andalucía", cit. pág. 88.

ejecutiva (política y administrativa), entonces sí surge la duda sobre el incumplimiento de una posible reserva funcional en favor del Consejo de Gobierno, prevista de modo implícito en la LGA, como garantía a su vez de uno de los rasgos esenciales del sistema parlamentario. Un exponente de esta posible extralimitación lo tenemos en la aprobación por el Parlamento andaluz de la reforma de la Ley 2/1989, sobre Inventario de Espacios Naturales Protegidos, en relación con el nombramiento de los Presidentes de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales por decisión parlamentaria<sup>67</sup>. La atribución de una competencia como ésta entraba en conflicto con una competencia lógica del Ejecutivo, como era el poder de designación de los cargos de la Administración<sup>68</sup>.

Pero la simultánea condición de Gobierno y Parlamento como órganos de dirección política no significa la imposibilidad para definir a priori los papeles que ambos están llamados a desempeñar en esta tarea. Así, desde una vertiente que podría-

---

<sup>67</sup> El nombramiento —según el nuevo texto del artículo 20— establecía que el nombramiento se haría por el Parlamento, “a propuesta de los Grupos Parlamentarios, entre personas de reconocida autoridad y prestigio en materia de conservación y protección de la naturaleza”.

<sup>68</sup> Esta “potestad de nominación” se encontraba formalmente otorgada al Consejo de Gobierno en el artículo 26-13º de la LGA, siendo además competencia del Consejero respectivo la propuesta del nombramiento (art. 39-3º, LGA). Quizás por tratarse de una extralimitación evidente del Parlamento en un campo tradicional y legalmente reservado al Gobierno, ha sido ésta una de las primeras iniciativas legislativas que se han adoptado en la presente legislatura por el Gobierno, con objeto de volver al planteamiento originario de la Ley 2/1989. Sobre la estrecha conexión que existe entre la función de gobierno y la designación de Altos Cargos de la Administración, vid. R. Jiménez Asensio, en “Altos cargos y Directivos públicos”. Defiende al autor aquí un argumento que suscribimos plenamente —tanto en su contenido como en su potencial aplicación a la experiencia andaluza— cuando afirma que “la función de dirección de la Administración Pública implica reconocer en favor del Gobierno unas atribuciones para que éste designe con criterios de confianza política a determinadas personas que ocuparán los puestos decisionales básicos de la Administración pública”. Cit. Pág. 38.

mos denominar como “procesual”<sup>69</sup>, correspondería al primero la preferencia a la hora de adoptar la iniciativa de la fijación del indirizzo, así como la “ejecución” final de esas directrices políticas, en tanto que el órgano representativo de la soberanía popular asumiría la responsabilidad de legitimar esas propuestas programáticas y darles “forma” jurídica (a través de la Ley)<sup>70</sup>.

El aparente equilibrio que refleja este diseño funcional en el proceso de orientación queda desvirtuado justamente por el funcionamiento real de un modelo que responde a las pautas del parlamentarismo “hiperracionalizado”<sup>71</sup>. En efecto, importado desde su sede constitucional originaria, el sistema de relaciones Asamblea-Consejo de Gobierno del Estatuto andaluz van a acentuar el protagonismo gubernamental en la determinación de los fines generales de la CA. Ciertamente no faltan tampoco razones que explican esa supremacía. En primer lugar, el proceso de formación de la orientación política tiende a confundirse normalmente con el proceso de investidura del Gobierno. Por otro lado, y aparte de que el EA haya atribuido expresamente a la esfera político-ejecutiva —a través de la persona de su Presidente (art. 35-1º)— la coordinación de la Administración andaluza, la traslación a un contexto autonómico de los fines

---

<sup>69</sup> Hemos propuesto ya que sería más correcto metodológicamente enfocar el problema de la dirección política desde una perspectiva “procesual”, esto es, como procedimiento que conduce a establecer las directrices de la acción política, con una serie de fases o secuencias en cada una de las cuales el protagonismo corresponde a uno de esos dos órganos; y ello porque una perspectiva que podríamos calificar de “material” no es útil para establecer con precisión los límites objetivos de una competencia (la orientación política) que se prevé —permítasenos el símil— como “competencia concurrente” de Parlamento y Gobierno en la LGA.

<sup>70</sup> Sobre esta concepción de la orientación política, como proceso en el que intervienen varios órganos, vid. el trabajo de Canosa Usera, “La actividad de orientación política...”, cit. Pág. 140 y ss.

<sup>71</sup> Término aplicado por primera vez al sistema de gobierno andaluz en “El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza”, AAVV, Granada, 1985, pág. 74.

característicos de un Estado social ha motivado un enorme crecimiento del intervencionismo público, y con ello un reforzamiento de la posición política del Gobierno como institución más idónea para dirigir esa “Administración social”<sup>72</sup>. La enunciación posterior de las competencias que se otorgan por la LGA al Presidente de la Junta y al Consejo de Gobierno (art. 14, 15, 16 y 26) parecen confirmar la idea de una “reserva legal” en favor de la dirección política gubernamental. La plasmación formal de esas materias adscritas a la competencia decisional del Ejecutivo representan un ámbito funcional sobre el que en ningún caso puede imponerse la voluntad —aunque sea mayoritaria— del Parlamento andaluz. Primero, porque hay en esas disposiciones legislativas atribuciones que no son meramente instrumentales o procedimentales; pueden mencionarse en este sentido —como atribuciones que competen exclusivamente al Presidente— la creación o modificación de Consejerías mediante Decreto (art. 16-3º), la representación de la Comunidad Autónoma en las relaciones con otras instituciones del Estado (art. 14-1º), o incluso la decisión de disolver anticipadamente el Parlamento y convocar nuevas elecciones (art. 55 en relación con el art. 14-c). Por otro lado, el Consejo también dispone de su propia reserva funcional en el marco general de esa orientación política, a la hora de elaborar el proyecto de presupuestos (art. 26-6º), adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales (art. 26-7º), al otorgar o denegar la conformidad a la tramitación de las proposiciones de Ley si implican una modificación de los ingresos presupuestarios (art. 26-3º), y en la importante facultad de designación de los Altos Cargos de la Administración andaluza. En ninguno de los supuestos anteriores resultaría admisible la imposición de

---

<sup>72</sup> Para A. Porras, esa expansión burocrática del Estado social ha generado además una tendencial ruptura en el “eje causal de impulso entre Gobierno y Administración”, provocando una cierta sensación de vacío en el ámbito estricto de la función de gobierno. Vid. “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial”, cit. pág. 87.

criterios aprobados en sede parlamentaria, y ello con independencia del consenso que hubiera entre las formaciones políticas con representación en la Cámara.

Pero el proceso de “racionalización” del sistema parlamentario, que se acentúa probablemente en el caso de la CA de Andalucía al permitir el EA la formación de Gobiernos en minoría<sup>73</sup>, encierra una potencial disfunción precisamente cuando se produce una colisión frontal entre la orientación política de una oposición mayoritaria en la Asamblea y las directrices de un Ejecutivo que no cuenta con el respaldo parlamentario necesario para formalizar legalmente ni ejecutar un programa político sobre el que no se ha articulado una relación fiduciaria. Este enfrentamiento entre directrices políticas contrapuestas tiene en Andalucía un exponente claro durante la IV Legislatura en el conflicto permanente que se produce entre Gobierno y Parlamento, motivado por el intento de éste último de sustituir al primero en la determinación del programa de gobierno efectivo de la CA. La situación de bloqueo o parálisis funcional que se produce a continuación únicamente podía solucionarse poniendo en práctica los mecanismos extremos de la relación Gobierno-Parlamento. Nos estamos refiriendo, por un lado, a la moción de censura y la cuestión de confianza, como instituciones clave para la consolidación o, en su caso, confirmación de la ruptura de la relación fiduciaria; pero por otra parte, la oposición sistemática de la mayoría de la Cámara a la orientación política gubernamental encuentra en la facultad presidencial para disolver anticipadamente el Parlamento una segunda forma, también radical, de defender aquélla de modo indirecto,

---

<sup>73</sup> Entre los motivos que justifican la calificación de la forma de gobierno en Andalucía de “parlamentarismo hiperracionalizado”, destacan la eliminación —inicialmente— del mecanismo de disolución anticipada y la posibilidad de un gobierno en franca minoría dentro del Parlamento en virtud de un sistema de investidura “automática”. Como se sabe, el primero de estos dos factores de “esclerotización” del modelo político andaluz desapareció afortunadamente a raíz de la modificación en 1994 de la LGA.

trasladando al arbitraje del electorado la solución del conflicto entre ambas instituciones.

De las alternativas anteriormente enunciadas, durante la vigencia de la IV legislatura aparecía como bastante improbable la activación de alguno de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política. Para presentar una moción de censura era necesario un acuerdo entre fuerzas políticas, entre las que resultaba factible construir un frente común de oposición pero muy difícilmente, por la distancia ideológica y política, una estrategia o un programa conjunto de gobierno<sup>74</sup>. En cuanto a la posibilidad de utilizar la vía de la cuestión de confianza, carecía en cierto modo de sentido solicitar de la Cámara un pronunciamiento ratificatorio de una relación fiduciaria que nunca se había llegado a entablar en realidad. Por otra parte, el proceso de paulatina “bunquerización” del Ejecutivo andaluz, ante el ataque constante o la amenaza de una derrota parlamentaria de sus iniciativas políticas, hacía impensable que la iniciativa para plantear una cuestión de confianza corriera a cargo del propio Presidente e la Junta. Sería una forma indirecta de provocar su propio cese, escenificándolo además ante la opinión pública a través de un debate parlamentario. Pese a ello, y entre otras iniciativas<sup>75</sup>, la mayoría de oposición preten-

---

<sup>74</sup> No obstante, si la intención latente en la conocida “pinza” entre el Partido Popular e Izquierda Unida era no sólo la de desgastar, para derribar a continuación, el Gobierno socialista de Chaves, sino además la de provocar unas nuevas elecciones autonómicas, se podría haber utilizado la moción de censura para designar un Presidente “de compromiso” quien —previamente de acuerdo con esa estrategia política— reduciría su mandato a ejercer su potestad de disolución discrecional de la Asamblea, institución en ese momento recién incorporada al ordenamiento andaluz (Ley 6/1994).

<sup>75</sup> Véase en esta línea de actuación, la Proposición de Ley presentada en Diciembre de 1994, por el Grupo Parlamentario IU-Los Verdes, que pretendía reformar la LGA, para evitar que la facultad de disolución se configurara como una facultad exclusiva del Presidente de la CA. Por ello llegaron a proponer una vuelta al sistema previsto en uno de los borradores del EA andaluz; es decir, la propuesta correría a cargo del Presidente



dió forzar la presentación de esa cuestión de confianza, por entender que se habían modificado sustancialmente las condiciones políticas que permitieron la investidura” del entonces Presidente el Consejo de Gobierno andaluz. Con este objetivo, y haciendo uso de los instrumentos de impulsión política previstos en la LGA, se aprobaron por la Cámara unas Resoluciones, cuyo carácter vinculante podría no obstante ser puesto en duda desde una óptica estrictamente jurídica<sup>76</sup>.

Así pues, el problema se centra no tanto en el ambiguo reconocimiento normativo de una titularidad “compartida” de la dirección política, sino más bien en los hipotéticos límites —si es que los hay— de la función de impulso político del Parlamento de Andalucía. Como hemos podido observar, el EA no ha recepcionado en ninguna institución concreta la función directiva o de gobierno. Por consiguiente, tras desplazarse al legislador ordinario autonómico la responsabilidad para la fijación institucional de la dirección política, no tiene sentido buscar en el soporte normativo del

---

del Consejo de Gobierno, pero necesitaría para llevarla a efecto “el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara para su aprobación”.

<sup>76</sup> Se trataba de las resoluciones 2 y 6 adoptadas por el Pleno del Parlamento andaluz, en su sesión de 21 de febrero de 1995. Sobre ellas, el máximo órgano consultivo de la CA de Andalucía se pronunciaría más tarde, sosteniendo la tesis —correcta a nuestro juicio— de que no generaban “obligaciones jurídicas que deban ser cumplidas por el Presidente de la Junta ni, por tanto, por el Consejo de Gobierno”. Sin embargo, no estamos muy acuerdo con esa forma que tiene el Consejo Consultivo de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de “racionalización parlamentaria”, para concluir que sin una reforma constitucional o del Estatuto no es posible admitir “terceras vías”, diferentes a las dos ya reguladas (moción de censura y cuestión de confianza) para exigir responsabilidad política al Gobierno andaluz (o a alguno de sus miembros, a través de la censura individualizada). Esta es una visión que consideramos demasiado restrictiva —y oportunamente favorable a la estabilidad gubernamental— de la capacidad del Parlamento de Andalucía para impulsar la acción política “y de gobierno” reconocida también a nivel legislativo (art. 52, LGA). Vid. Dictamen del Consejo Consultivo de 31 de Enero de 1995.



llamado “bloque de constitucionalidad” ningún mecanismo con el que medir la legitimidad de una hipotética actividad de impulso parlamentario que supere los márgenes razonables de la forma de gobierno parlamentaria, convirtiendo la “función de oposición”<sup>77</sup> en la primordial función política de una Cámara representativa. Ese “impulso negativo”, ejercido a lo largo de aquel corto mandato por el Parlamento autonómico, significó a la postre el abandono de lo que son las tareas “naturales” de un órgano legislativo. Primero, al desarrollar una labor legislativa<sup>78</sup> y presupuestaria<sup>79</sup> prácticamente inexistente, y en segundo lugar, a través del ejercicio desorbitado de una función de control que, pese a experimentar un proceso extraordinario de expansión, carecía de posibilidades de ser efectiva, al depender siempre del Ejecutivo la aplicación de las decisiones que se adoptaran en sede parlamentaria<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Expresión utilizada por de G. de Vergottini, en “Lo Shadow Cabinet”, Milán, 1973. En la doctrina constitucional española, el estatuto jurídico-constitucional de la oposición ha sido analizado, en una obra que resulta ya imprescindible en este campo, por J. F. López Aguilar, “La oposición parlamentaria y el orden constitucional”, C. E. C., Madrid, 1988.

<sup>78</sup> Como se sabe, el número tan escaso de leyes aprobadas por la Asamblea legislativa de Andalucía en aquel período no tiene precedentes hasta hoy en el Estado de las Autonomías. La curva de la producción legislativa del Parlamento andaluz refleja unos datos suficientemente ilustrativos al respecto. Así, mientras el número de leyes aprobadas en las tres primeras legislaturas fue de 43, 30 y 24, respectivamente, durante la cuarta, sólo pudieron entrar en vigor 7. Datos extraídos de “El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional”, dir. por A. Porras Nadales. Cit. 1998.

<sup>79</sup> Los Presupuestos de la Comunidad de 1995 no llegan a aprobarse y, ante la amenaza de bloqueo parlamentario en el Proyecto de Presupuesto del ejercicio siguiente, el Presidente del Ejecutivo andaluz decidió ejercitar por vez primera su potestad de disolución del Parlamento.

<sup>80</sup> Creemos, además, que ese control político del Parlamento se estaba ejerciendo sin un fundamento lógico y coherente con su propia finalidad, ya que resulta inútil para llevar a cabo la fiscalización del cumplimiento de un programa de gobierno que, por otra parte, se encontraba en la práctica bloqueado al impulsar la misma Cámara una especie “programa parlamentario alternativo”.

El resultado de ese esfuerzo realizado durante la IV Legislatura por “recuperar” la centralidad política del Parlamento se podría calificar de “mutación estatutaria” de la forma de gobierno andaluza. Lo curioso del caso, sin embargo, es que la alteración de las reglas del juego político características del parlamentarismo, y su sustitución por una tendencia de corte netamente “asamblearia”, tiene lugar —a nuestro entender— sin necesidad de modificar la expresión jurídica de aquéllas. La experiencia —que probablemente no tiene por qué ser irrepetible en el futuro— pone de manifiesto también la insuficiencia de los mecanismos de racionalización parlamentaria en supuestos de fragmentación y polarización política de la Asamblea. Elementos como éstos ponen a prueba la eficacia de un modelo que, disciplinado jurídicamente en términos de hegemonía sustancial de la esfera institucional del Gobierno, sin embargo presenta una notable debilidad disfuncional cuando entran en juego eventuales factores no previstos, o para los cuales no se ofrece una solución concreta desde el punto de vista normativo. Ni siquiera se han podido articular, para hacer frente a esta eventualidad, los mecanismos imprescindibles (de naturaleza arbitral o jurisdiccional) que coadyuden a resolver estos enfrentamientos institucionales, que al final no se plantean sino como puros conflictos de atribuciones entre dos esferas orgánicas de una misma CA dotadas ambas de poder político. Por esta razón quizás fuese necesario pensar en la necesidad de introducir en el seno de la justicia constitucional algún instrumento análogo al que se emplea para la solución de los conflictos entre esferas institucionales territoriales (conflicto de competencias Estado-CCAA) y orgánicas (conflicto de atribuciones entre poderes del Estado). O acaso también no haya que descartar la virtualidad en estos supuestos de un mecanismo como el previsto en la Constitución Italiana de 1947 (art. 126) que autoriza al Estado a disolver el Consiglio Regionale (Parlamento) cuando, “por dimisión o por la imposibilidad de formar una mayoría, no pueda funcionar”.

# 6

## ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

---

Son dos los principios esenciales desde los que cuales puede explicarse tanto el diseño constitucional como el desarrollo estatutario de la forma de gobierno en las CCAA. Nos referimos, de un lado, al “mimetismo” entre los niveles estatal y subestatal, y de otra parte, a la progresiva homogeneidad con el que se produce el desarrollo estatutario y legislativo de la organización política y administrativa autonómica, en un proceso que podríamos bautizar como de tendencial “simetría institucional”. Sin embargo, uno de los datos que sobresalen de la regulación constitucional es precisamente el tratamiento parcial que se hace de este tema, ya que la norma fundamental (art. 152) no ofrece más que un cuadro aplicable tan solo al sistema político de aquellas Comunidades Autónomas de superior nivel competencial, o también llamadas “de vía rápida” (artículo 151, CE). Por tanto, no se puede localizar en el articulado de la Constitución ninguna mención sobre la configuración esencial y las relaciones entre los principales órganos de gobierno de las CCAA que han utilizado el esquema procedimental “ordinario” de acceso a la autonomía (art. 143)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pese a ello, no falta quien consideraba que esas líneas estructurales básicas del artículo 152 eran aplicables necesariamente a todas las futuras CCAA sin excepción. Vid. J. Leguina Villa, en *Las Comunidades Autónomas*, dentro de la monografía colectiva “La Constitución Española de 1978”, dir. por E. García de Enterría y A. Predieri. Madrid. 1980. Pág. 774.

A la vista de este paradójico planteamiento —después superado al aprobarse los Estatutos del conjunto de CCAA— cabría sostener que las Autonomías de categoría especial sufren una limitación más intensa en el momento de plasmar en sus respectivas normas estatutarias el cuadro de instituciones básicas, respecto de las Comunidades de “vía lenta”, las cuales no tendrían que ajustarse en principio a ninguna determinación constitucional. Pero esta, sólo en teoría, mayor discrecionalidad de las Comunidades de segundo nivel competencial no se ha traducido nunca en un alejamiento de la fórmula constitucional de Gobierno “parlamentario” autonómico, prevista únicamente para las primeras en el artículo 152-1º (CE). Al contrario, se constata siempre entre las CCAA de régimen ordinario una tendencia a importar el modelo político, y las posibles modificaciones que éste experimenta, de las CCAA de vía rápida<sup>2</sup>, de manera que la teórica superior flexibilidad de aquéllas no ha llegado a concretarse nunca en un sistema de gobierno alternativo al diseñado por aquel precepto constitucional. En todo caso, lo que de este proceso se puede deducir es que la diferencia inicialmente prevista en el texto fundamental entre dos modelos de autonomías territoriales no ha afectado al organización político-institucional de aquéllas.

Con ese diseño mínimo de un “parlamentarismo” autonómico, el constituyente conseguía trasladar a la organización política territorial los rasgos esenciales de la forma política del Estado central. Cronológicamente en un momento posterior, y

---

<sup>2</sup> Basta recordar nuevamente lo que está sucediendo con la potestad del Presidente de la CA para disolver anticipadamente la Asamblea, institución que ya no es exclusiva de las CCAA del 151, sino que se ha ido incorporando progresivamente —Aragón, Madrid, Valencia— al cuerpo normativo que forman las LG de las CCAA de vía lenta. Podríamos deducir de esta evolución progresiva hacia la homogeneidad institucional que la competencia asignada a las CCAA por el artículo 148-1º-1 de la CE (sobre “Organización de sus instituciones de autogobierno”) se está interpretando con idéntico alcance, independientemente de la vía de acceso a la autonomía.

casi como una extensión del consenso constituyente, los pactos alcanzados en 1981 entre las principales fuerzas políticas (UCD y PSOE) para “cerrar”, o al menos estabilizar, el “mapa autonómico”, suponen de hecho la ampliación al conjunto de CCAA de la forma de gobierno y el esquema institucional que se había previsto para las Nacionalidades Históricas y Andalucía (Comunidades del 151), proyectando para todos los Estatutos un Parlamento con potestad legislativa y un Ejecutivo responsable políticamente<sup>3</sup>.

En cualquier caso, es inevitable predicar de la Comunidad andaluza —como CA de vía rápida— el argumento de que el diseño institucional de la CE va a implicar siempre una “congelación” de su forma de gobierno. Por el contrario, las posibilidades de evolución o de “ingeniería estatutaria” de las Comunidades de segundo nivel todavía siguen siendo potencialmente más amplias, a pesar de que cualquier intento de reforma de la norma fundacional de la Comunidad tiene que pasar necesariamente por su aprobación en el Parlamento central; un dato éste que relativiza, no obstante, una interpretación demasiado “optimista” sobre la capacidad para articular un sistema de gobierno muy distinto al que hoy en día se ha implantado de forma bastante homogénea en la totalidad de CCAA<sup>4</sup>.

La propuesta constitucional del artículo 152 perfila sin duda los rasgos característicos de un modelo parlamentario, que sintoniza en lo esencial con el previsto por las disposiciones de la norma fundamental que hacen referencia a la estructura y funciones del Gobierno del Estado. No obstante, quizás se puedan apreciar algunos matices diferenciales con éste. En concreto, el precepto parece querer acentuar el “principio cole-

---

<sup>3</sup> Por contra, los Acuerdos autonómicos de 1992 —esta vez los protagonistas habían cambiado (PSOE y PP)— no han afectado al cuadro institucional de las CCAA del artículo 141, sino que se han orientado exclusivamente en la línea de conseguir —o aproximarse— a la “simetría competencial” del Estado Autonómico español.

<sup>4</sup> Vid. J. Solé Tura. Cit. 293-294.

gial”, al atribuir de manera expresa al Consejo de Gobierno de las CCAA unas concretas funciones (ejecutivas y administrativas). No obstante, esta interpretación, que se extrae del simple dato comparativo de la ausencia de una referencia constitucional equivalente para el Consejo de Ministros estatal, apenas tiene respuesta después en los EEAA. Estos se han encargado de reforzar la posición hegemónica del Presidente, para el que constitucionalmente ya estaba previsto el poder de dirección del Consejo de Gobierno, junto a la doble representación territorial del Estado y de la propia de la Comunidad. Con esta concentración de status y funciones las normas estatutarias van a configurar un modelo de gobierno que responde a la definición conceptual de un sistema parlamentario “con predominio del Primer Ministro”, donde el Presidente de la CA ocupa, por consiguiente, una posición de mayor rango que la de simple “primus inter pares”.

Sin embargo, creemos que la CE deja abierta la posibilidad de que la función de dirección política pueda ser compartida por Gobiernos y Parlamentos autonómicos, al no contemplar para la esfera subestatal una fórmula tan sumamente explícita como la del artículo 97. No obstante, esta es una cuestión que no puede ser observada únicamente desde la óptica que proporcionan los parámetros jurídicos (Constitución, Estatutos, Leyes de Gobierno), donde se establecen las relaciones institucionales, el sistema electoral o el status y las atribuciones de los diversos órganos con capacidad de gobierno. Resulta obvio que el concepto de “forma de gobierno” está subordinado al proceso dinámico que imprimen los sistemas de partidos<sup>5</sup>, esto es, a elementos coyunturales de naturaleza no jurídica, los cuales pueden llegar a producir una mutación o cambio en las reglas de juego

---

<sup>5</sup> Como señala Porrás Nadales, “esta función de impulso no reside en la esfera orgánica del Estado, sino que depende en gran parte del proceso dinámico de los sistemas de partidos”. En “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial”. Cit. Pág. 81.

institucionales formalizadas<sup>6</sup>. El modelo electoral implantado se suma igualmente a los datos clave que configuran la forma de gobierno<sup>7</sup>; su influencia repercute sobre todo en las relaciones internas y externas de los agentes políticos para, a partir de aquí, proyectarse sobre la dimensión institucional.

A la hora de determinar, por tanto, el centro de gravedad política, como argumento principal para la caracterización de la forma de gobierno, puede parecer que el Ejecutivo autonómico es el único órgano con capacidad para expresar una orientación política, en tanto que el Parlamento queda reducido a una simple “caja de registro”, o “de resonancia”, de la programación y actividad gubernamental. Pero la función de gobierno —y por tanto la misma forma de gobierno— depende en gran medida de un proceso mucho más dinámico y complejo que el formalizado a través de instituciones y procedimientos parlamentarios; no cabe duda de que la dirección política (como función de impulso político) del Estado se ve condicionada por el funcionamiento y la composición del sistema de partidos. De ahí que el dato de la existencia de mayorías absolutas, o en su caso de gobiernos minoritarios, además del juego que ofrecen en cada legislatura las relaciones mayoría-oposición, puede producir una verdadera mutación de los poderes constitucionales teóricamente asignados a los principales órganos políticos (Gobierno, Parlamento).

---

<sup>6</sup> Para J. L. Cascajo la forma de gobierno viene definida por elementos de naturaleza jurídica, junto a otros como las convenciones constitucionales, el sistema electoral, la práctica política de los órganos políticos y los “hechos concretos de la vida de la política en que se despliega la actividad de esos órganos”; asimismo —según el autor citado— la calificación de la forma de gobierno no podría hacerse sin tener en cuenta el condicionamiento que suponen los partidos políticos en las relaciones entre Parlamento y Gobierno. En “La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 34 (II), 1992, pág. 11.

<sup>7</sup> Vid. A. Ruiz Robledo, “La regulación normativa del sistema electoral andaluz”. En “El sistema electoral a debate”. Edic. a cargo de Juan Montabes. Madrid, 1998. Págs. 385-395.

En el intento por definir el "sistema de gobierno" de las CCAA<sup>8</sup> existe una mayoritaria coincidencia en subrayar en él los rasgos tradicionales de un modelo "parlamentario"<sup>9</sup>. Efectivamente, el desarrollo estatutario responde al esquema básico constitucional que prevé la investidura del Presidente del Consejo por la Asamblea legislativa regional; al mismo tiempo se han articulado las relaciones entre ambas instituciones conforme a los mecanismos tradicionales de control y exigencia de responsabilidad política del Consejo de Gobierno. De otra parte, y en orden a alcanzar el equilibrio tendencial del sistema, los EEAA ha ido otorgando progresivamente al Presidente de la Comunidad la facultad de disolución discrecional o anticipada del órgano representativo autonómico.

Pero al igual que se predica en general del modelo político de las CCAA, cierto sector doctrinal<sup>10</sup> advierte también la presencia de un tendencial "semipresidencialismo" en la estructura y

---

<sup>8</sup> Expresión utilizada por García Roca, en "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada". Revista de Estudios Políticos. Nº 46-47. Pág. 183.

<sup>9</sup> En esta línea se pronuncian, entre otros, *Embid Irujo*, en "Los Parlamentos Territoriales". Madrid. 1987. Pág. 49; *F. J. García Roca*, cit. Pág. 187. *A. Saiz Arnau*. "La forma de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca". Cit. Pág. 30. *M. Bassols Coma*, en "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejos de Gobierno", Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 40-41. 1984. Pág. 102; *G. Trujillo*, en "Comentario al artículo 152", en Constitución Española, Edición comentada. Madrid. 1979. Pág. 323; *R. Punset*, en "Forma de Gobierno del Estado y forma de gobierno regional", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Nº 4, 1981. Pág. 91; *S. Muñoz Machado*, en "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Madrid, 1984, Pág. 25. *B. Pendás García*, Cit. Pág. 99, hace referencia a una configuración estatutaria "con vocación parlamentaria" de las formas de gobierno regionales.

<sup>10</sup> Vid. *G. Cámara Villar*. "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", cit., pág. 28. Esta tesis tiene su principal exponente en el trabajo de *Solé Tura*, "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", en "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía", AAVV, Barcelona, 1985.



funcionamiento del modelo político andaluz. Ahora bien, la adaptación de este modelo a las especialidades que presenta el modelo político autonómico tampoco resulta demasiado convincente. Pese a su ambigüedad conceptual y escasa extensión en la práctica (Francia, Alemania de la República de Weimar, Portugal, Finlandia, Austria, Irlanda), la especialidad de este modelo —si se acepta como válido el prototipo francés de la V República— descansa fundamentalmente en dos elementos estructurales: un poder ejecutivo dual, esto es, una “diarquía” entre Presidente o Jefe de Estado y Presidente del ejecutivo y, en segundo lugar e igualmente determinante, la elección mediante sufragio universal del Presidente de la República<sup>11</sup>. Desde esta perspectiva, simplificada pero esclarecedora al mismo tiempo, difícilmente podría catalogarse la forma de gobierno autonómica en España como una imitación territorial de semipresidencialismo. Primero, porque no hay posibilidad alguna de ruptura del principio monocrático como criterio de configuración del Ejecutivo regional, al descartarse cualquier intento de reparto funcional entre dos instancias ejecutivas o con capacidad de “indirizzio politico”. Al contrario, el enunciado constitucional del artículo 152 cierra de forma definitiva un diseño estructural en el que sobresale, además, el dato de la acumulación de facultades ejecutivas y representativas en la figura del Presidente<sup>12</sup>. Así pues, no sólo desde el punto de vista

---

<sup>11</sup> Vid. G. Sartori, en “Elogio del Semi-Presidencialismo”. *Rivista di Scienza Política*, nº 1. Abril. 1995. Pág. 4. A. Rinella, en “La forma di governo Semipresidenziale”, Torino, 1997. Y M. Volpi, en “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, en “Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionale”, a cura di Silvio Gambino, Rimini, 1997, pág. 37 y ss.

<sup>12</sup> Entendemos por lo tanto superada la polémica en torno a la posible concepción “semipresidencial” del gobierno autonómico a partir de la delegación permanente de funciones en el “Vicepresidente” del Consejo de Gobierno. Para comprender la base de esta posible interpretación hay que remontarse al proceso de elaboración del proyecto de Estatuto de Cataluña (Statut de Sau), donde algunos grupos políticos plantearon la creación de un Jefe de Gobierno (o Conseller de Cap), al igual que ya se había hecho

competencial, sino también desde la esfera del diseño institucional, resulta imposible referirnos al Gobierno regional como una experiencia territorial de semipresidencialismo. Pero más aún, tampoco presenta el sistema de gobierno autonómico la segunda de las características de aquel modelo en cuestión, ya que el mecanismo de designación del máximo representante de la Comunidad Autónoma —elección por el Parlamento autonómico— implica siempre la imposible creación de dos mayorías (la gubernamental y la presidencial) que tienen que “cohabitar” sobre una esfera competencial común en muchos sentidos<sup>13</sup>.

En términos conceptuales pensamos que sería más correcto hablar de una vertiente “presidencialista”<sup>14</sup> del modelo político

---

por el Estatuto catalán de la Segunda República. La propuesta, desechada entonces, tuvo como resultado no obstante el reconocimiento de la facultad del Presidente para delegar algunas de sus funciones en el Consejero-Vicepresidente. Pero hemos de puntualizar que se trata siempre de una delegación “discrecional” y que sólo teóricamente —porque en la experiencia autonómica hasta al momento no se ha llevado a la práctica— puede configurar un Ejecutivo bicéfalo próximo al modelo “semipresidencial”. Cfr. J. Solé-Tura. Cit. Pág. 306-307. Una lectura más acorde con una estructura dual del Ejecutivo es la que defiende C. Viver y Pi-Sunyer, al considerar que el marco estatutario de la Generalidad catalana permite la formación de un Consejo de Gobierno, presidido por el Presidente de la Comunidad, con funciones de dirección de política, y un Consejo Ejecutivo, presidido por el Consejero delegado, y encargado de la actuación de las directrices adoptadas por el anterior. Vid. “La figura jurídica del Presidente de la Generalidad a l'Estatut d'autonomia”. Revista Jurídica de Cataluña, nº 1, 1980, pág. 108 y ss.

<sup>13</sup> Esta tendencia “presidencial” ha sido analizada por L. López Guerra, en “Funciones del Gobierno y dirección política”. En Documentación Administrativa, nº 215, 1988, pág. 22-23.

<sup>14</sup> El fenómeno de la “presidencialización” en la forma de gobierno parlamentaria española ya había sido apuntado por Jiménez de Parga, en “Parlamentarismo formal y presidencialismo real”, en IV Congreso de Iberoamericano de Derecho Constitucional, Madrid. 1988. En la misma línea, Rubio Llorente se ha referido a la convergencia del Papel del Parlamento en los sistemas parlamentario y presidencial, en “El control Parlamentario”, en Revista Parlamentaria de Habla Hispana”, núm. 1,

autonómico. En este sentido, la experiencia andaluza ha puesto de manifiesto del mismo modo cómo la tendencial inclinación hacia esta forma de gobierno puede reforzarse incluso desde la esfera jurídico-estatutaria a través del procedimiento *sui generis* de formación del Ejecutivo como es la denominada “investidura automática”. Esta última sería, por lo demás, la prueba definitiva de la futilidad política de una Cámara representativa en el marco de un proceso general de “hiper-racionalización”, y simultáneamente la confirmación de una potencial eliminación de la que cabría señalar como principal seña de identidad del modelo parlamentario: la designación del Gobierno por el Poder Legislativo. A partir de aquí se descubren otros rasgos más de presidencialismo estructural en la forma de gobierno autonómica, como es el caso de la técnica estatutaria de atribuir al Presidente del Ejecutivo regional la representación global del conjunto de la CA, como si se tratara de una “institución de instituciones”<sup>15</sup>.

Las “patologías” mostradas en el funcionamiento del sistema político andaluz a lo largo de la IV Legislatura son demostrativas fundamentalmente de un axioma que ya sospechábamos: la estabilidad gubernamental no depende tanto de las técnicas de

---

pág. 98-99. Citados por L. López Guerra, en “Funciones del Gobierno y dirección política”, cit. pág. 23. También para este último autor, el régimen constitucional español permite la formación de Ejecutivos en minoría que deben coexistir con un Parlamento que tiene orientación política distinta a la gubernamental, situación característica de las relaciones interinstitucionales de la forma de gobierno presidencial. Cit. pág. 23.

Las conclusiones anteriores, limitadas a la esfera estatal, son no obstante perfectamente predicables del subsistema político de las CCAA, y en especial de aquéllas que —como la andaluza— han previsto un ese mecanismo de investidura “técnica” o “automática” del Presidente del Consejo de Gobierno, en virtud del cual esa designación no tiene por qué ser necesariamente —como sucede siempre en el modelo parlamentario— la consecuencia de un vínculo fiduciario creado entre Gobierno y Asamblea Legislativa.

<sup>15</sup> Vid. G. Cámara Villar, “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, cit., pág. 19.

racionalización parlamentaria cuanto de un sistema de partidos caracterizado por la hegemonía indiscutible del partido del Gobierno. En el momento en que ese sistema partidista ha dado paso a otro en el que predominan por el contrario la polarización y la ausencia de “mayorías absolutas” electorales, comienzan a aparecer claras muestras de un desequilibrio institucional que no se circunscribe sólo a las relaciones del Gobierno con la Asamblea (inestabilidad parlamentaria)<sup>16</sup>, sino que alcanza por igual al propio modelo político autonómico (inestabilidad estructural). El peligro no se limitaba únicamente a la posibilidad de derribar —por vez primera en la corta historia de nuestro parlamentarismo autonómico— a un Gobierno que carecía de una mayoría parlamentaria. Se había puesto en marcha además una operación orientada hacia la recuperación a cualquier precio de la “centralidad política” del Parlamento de Andalucía, lo que llegó a tensar excesivamente los mismos límites conceptuales de la forma de gobierno de la CA. El resultado fue una parálisis general en el funcionamiento de las instituciones políticas, ante la imposibilidad de encontrar en el diseño institucional “disciplinado” en el EAA los medios precisos para romper el bloqueo producido por un equilibrio de fuerzas entre Gobierno y Asamblea Legislativa. Por esta razón resulta paradójico que la mayor de las disfuncionalidades que ha presentado ese esquema jurídico haya estado ocasionada por una situación de igualdad real en las posiciones políticas de ambos órganos; es decir, precisamente cuando en un sistema que se articula sobre la categoría teórica del modelo parlamentario se pretende consolidar la hegemonía del órgano que representa a la voluntad popular, a partir de la compartición con el Gobierno de la dirección política de la Comunidad, o bien mediante la sustitución de éste como institución sobre la que se articula la centralidad política efectiva. En todo caso, esta operación se intentaba poner en marcha en un marco normativo “hiperracionalizado”, a través del que se otorga al Ejecutivo una

---

<sup>16</sup> Vid. A. Porras, en “Representación y Democracia avanzada”, Madrid, 1994, pág. 15-16.

evidente supremacía institucional. La pregunta entonces surge inevitablemente: hasta qué punto el hipotético protagonismo asambleario conlleva a la postre una verdadera “mutación estatutaria” de la forma de gobierno en Andalucía. Hay que tener presente que algunas de las principales reglas de juego no habían sido establecidas en el marco del EA, sino en una esfera regulativa inferior (LGA). Especialmente la importante función directiva —clave para comprender la verdadera relación de las instituciones con poder político— establecida en términos formales con un notable grado de ambigüedad en cuanto a su alcance competencial y material. No olvidemos por lo tanto que la evolución que pueda experimentar en el futuro el modelo político andaluz se beneficia de unos márgenes de flexibilidad “funcional” pese al rígido marco “estructural” del parlamentarismo racionalizado que se ha intentado imponer desde la esfera jurídica. Desde la aceptación de esta premisa cobra sentido —y debería aceptarse en buena lógica— las eventuales modificaciones que, como una manifestación más de la autonomía organizativa, pueda acometer la CA de Andalucía para avanzar en los niveles de democracia y eficacia institucionales.

Para concluir, todavía estamos en condiciones de avanzar algunas hipótesis sobre una posible reforma del modelo político autonómico que, si bien de alcance parcial, servirían para mejorar la eficacia institucional en el futuro.

En primer lugar, habría que reiterar nuevamente la imprescindible reforma estatutaria, necesaria para hacer desaparecer el mecanismo de designación automática del Presidente de la Junta, un elemento que desvirtúa teóricamente y en la práctica el carácter parlamentario de la forma de gobierno autonómica. Reconocemos que la principal dificultad que presenta esta propuesta quizás sea más procedimental que política *strictu sensu*, ya que en la actualidad ninguna formación política en la CAA se ha pronunciado en defensa de esta irregular medio para conseguir la formación de un Gobierno “antiparlamentario”. En efecto, la convocatoria de un referéndum estatutario resulta imprescindible por mandamiento constitucional expreso (art. 152-2º), aunque al tratarse de una “simple alteración de la

organización de los poderes de la Comunidad Autónoma”, que no afecta a las relaciones ni a los criterios de distribución de competencias con el Estado, el Estatuto facilita el proceso de aprobación en la esfera parlamentaria central y autonómica (art. 75, EAA).

Todavía en esta dimensión relacionada con la fase inicial de formación del Gobierno autonómico, pero estrechamente ligada con la categorización del sistema político andaluz, la generación de condiciones políticas que dificulten la consolidación de un relación fiduciaria con el Parlamento pueden aconsejar el ensayo de una “ingeniería constitucional” que asegure a aquél, más que una estabilidad al precio que sea, la legitimidad democrática suficiente para ejercer la dirección política de la Comunidad. Ciertamente el nivel de fragmentación en el sistema de partidos andaluz no exige poner en práctica soluciones al límite de las posibilidades que ofrece la norma fundamental y el Estatuto de Autonomía respecto de la fórmula electoral. Pero tampoco deben desconocerse las tendencias, al parecer en aumento dentro de la órbita de algunos Estados con régimen parlamentario, que refuerzan, o intentan plasmar ya en reglas de procedimiento electoral, los mecanismos de designación popular de los máximos responsables del Poder Ejecutivo. Se trataría de una forma de construcción institucional articulada sobre la base de un doble principio de legitimación democrática —del Parlamento y del Jefe del Gobierno— con una formulación electoral, hasta ahora casi inédita<sup>17</sup> por otra parte, donde se estableciese la elección mediante sufragio universal del Presidente del Gobierno, al margen de la votación que tiene lugar

---

<sup>17</sup> Se ha puesto en práctica en las elecciones de 1996 de Israel, después de la reforma constitucional que tiene lugar en 1992. Vid. R. Toniatti, en “Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell’elezione diretta del Primo Ministro in Israele”, en “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia” (a cura di L. MEZZETI e V. PERIGIGLI), Torino, 1997. También E. Virgala, en “La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria”, en *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 1995.

para la formación del Parlamento; para evitar problemas de “cohabitación” de mayorías de signo opuesto ambas elecciones se podrían celebrar simultáneamente.

Pero no nos cabe duda alguna de que la instauración en la esfera territorial de un sistema electoral como éste tiene visos de configurarse sólo como una hipótesis bastante remota ante los obstáculos constitucionales que presenta: el artículo 152 de la CE establece sin paliativos la elección parlamentaria del Presidente del Consejo de Gobierno regional. Sin embargo, no nos parece del todo imposible la aplicación al ámbito de las Autonomías español de un procedimiento de designación como el que se ha implantado recientemente en Italia para la selección del Presidente de las Juntas regionales.

Tras la aprobación de la Ley 43/1995 se ha sustituido en aquel país el criterio proporcional puro por un modelo de tipo mixto (80 % proporcional y 20 % mayoritario en circunscripción única regional). Lo interesante de este nuevo sistema no es únicamente la utilización de esa cuota mayoritaria para determinar la configuración definitiva del órgano representativo de la Región (Consiglio Regionale), algo por otra parte bastante discutido desde la esfera doctrinal y política incluso<sup>18</sup>, sino igualmente el procedimiento específico de votación. En las papeletas electorales figuran, en efecto, las listas (individuales y coaligadas) para las cuotas proporcional y mayoritaria, respectivamente, pero al mismo tiempo se establece un “cabeza de lista regional” que determina el candidato que será elegido de forma automática Presidente de la Junta regional en el caso de salir aquélla vencedora<sup>19</sup>. Este podría ser un mecanismo de

---

<sup>18</sup> Puesto de manifiesto por S. Regasto, en “Un nuevo dilema: el sistema electoral regional entre su regulación constitucional y la necesidad de reforma. Algunas breves consideraciones”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Pág. 483 y ss.

<sup>19</sup> El sistema tiene, pues, algunas similitudes con el procedimiento de elección directa del Sindaco (alcalde) en los Comune con más de 15. 000 habitantes, tal y como han señalado en este sentido S. Regasto (cit. pág.



designación eventualmente compatible —pensamos— con el regulado en nuestro texto fundamental (art. 152), en la medida en que, de una parte, la Asamblea Legislativa mantiene la potestad de nominación, reducida eso sí a su traducción meramente formal, a la hora de determinar la configuración del Ejecutivo autonómico, y de otra se respetaría —en términos globales— la fórmula de representación proporcional impuesta también por la CE para las CCAA de “vía rápida”.

Desde otro ángulo, también se han dado ya algunos pasos en Andalucía hacia la intensificación de los instrumentos de participación directa (las preguntas a iniciativa ciudadana, tras la última reforma del Reglamento del PA), pero todavía cabría profundizar más en esta vía complementaria de la denominada “democracia de los ciudadanos”<sup>20</sup>. No sólo es preciso evitar el riesgo de manipulación de este sistema alternativo de control político, en especial a través de una hipotética práctica —que la regulación actual no impide (art. 162, RPA)— de “asumir” por los parlamentarios individuales precisamente aquellas preguntas ciudadanas que resulten más incómodas para su formación y dejarlas “dormir” sine die<sup>21</sup>.

También se hace necesario una reforma de la legislación sobre consultas populares en un nivel político, como el local o provincial, donde cada vez más se debaten y deciden la mayor

---

486-487) y G. D'Ignazio, “Reformas electorales de las Regiones y de los Gobiernos locales: similitudes y diferencias”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997. Pág. 431 y ss.

<sup>20</sup> Vid. M. Aragón Reyes, en “La forma parlamentaria de gobierno en España: reflexiones críticas”, cit., pág. 175.

<sup>21</sup> No hay en el RPA ninguna regla que imponga la necesidad de presentar a debate la pregunta “asumida” en un plazo determinado de tiempo, por lo que para evitar el control parlamentario los parlamentarios de la mayoría gubernamental pueden intentar hacer suyas cuanto antes estas iniciativas ciudadanas para luego aparcarlas sin término o plantearlas en un momento políticamente más favorable. Esta práctica, no obstante, quizás pudiera solucionarse a través de una interpretación del Reglamento por el Presidente del Parlamento (art. 29-2º, RPA) que evitara lo que sería en realidad un auténtico fraude de ley.



parte de las cuestiones que inciden de forma palpable en el nivel de calidad de vida de los ciudadanos.

Sin que quepa olvidar, por último, el desarrollo de los instrumentos de colaboración ciudadana ligados a la democracia del Estado social". Hemos de puntualizar que este tipo de "democracia procesual" se ha impulsado considerablemente en Andalucía en el proceso de institucionalización de la Administración social autonómica: Consejos sociales y económicos, Juntas Rectoras de Parques naturales, etc. Pero creemos que todavía admite una proyección no sólo cuantitativa sino también —y éste es el mayor reto— cualitativamente: esferas decisionales compartidas con los organismos políticos responsables, "toma en consideración" necesaria para las propuestas planteadas por los órganos de participación institucional, mejora de los sistemas de representatividad de los "intereses difusos", etc.

Otra de las direcciones hacia las que pueden apuntar las iniciativas de reforma institucional consistiría en aumentar la dosis de operatividad de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política, mediante la implantación de una categoría nueva de "cuestión de confianza" ligada no a programas políticos generales, sino a proyectos legislativos concretos<sup>22</sup>; o bien a través de la ampliación del alcance subjetivo de los mecanismos de censura, que permitiera la presentación de mociones dirigidas contra la actuación individual de los Consejeros de la Junta, algo que —como hemos intentado demostrar— no tendría por que vulnerar ningún principio regulado estatutariamente en este campo.

---

<sup>22</sup> Un ejemplo de esta modalidad de Cuestión de confianza ligada a proyectos de ley concretos se encuentra en la CA de Valencia. Vid. art. 57 de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, del Gobierno Valenciano. La diferencia estriba, no obstante, en que se trataba de una posibilidad recogida ya en su Estatuto de Autonomía (art. 18), en tanto que para introducirla en la CA de Andalucía es necesario modificar su Estatuto, en cuyo art. 39-1º no se ha contemplado, o bien una vez más se hace uso de una interpretación flexible del marco institucional establecido en él para implantarla mediante simple reforma de la Ley de Gobierno y del Reglamento del PA.



# BIBLIOGRAFÍA

---

- AJA, E. "El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas", en AA. VV. "El Parlamento y sus transformaciones actuales". Madrid. 1990.
- "Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", en AA. VV. "El futuro de las Autonomías territoriales". Santander. 1991.
- ARAGÓN REYES, M. "La forma parlamentaria de gobierno en España: reflexiones críticas", en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, "Estudios de Derecho Público", Vol. I. Madrid. 1997.
- Comentarios a los artículos 34, 35 y 36, en "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía", Dir. por S. Muñoz Machado. Madrid. 1987.
- AA. VV. "El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza". Granada. 1985.
- AA. VV. (E. Aja, E. Albertí y otros). "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas". Madrid. 1985.
- AA. VV. "Informe sobre las Comunidades Autónomas 1994" (Dir. por E. Aja). Barcelona. 1994.
- BALAGUER CALLEJÓN, CÁMARA VILLAR, CANO BUESO, RODRÍGUEZ LÓPEZ y RUIZ ROBLEDO, "Curso de Derecho Público de Andalucía". Valencia. 1997.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L. "Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas", en Revista de las Cortes Generales, núm. 18, 1989.
- BAR. A. "El Presidente del Gobierno en España". Madrid. 1983.
- BASSOLS COMA, M. "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en AA. VV. "Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas). Madrid. 1984.
- "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejos de Gobierno", en Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 40-41. 1984.
- BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE y HEYDE, "Manual de Derecho Constitucional". Madrid. 1996.

BLANCO VALDES, R. "¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?", en "Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)", G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.

- "Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo", en "Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale" (a cura di S. Gambino). Rimini. 1997.

BONACHELA MESAS, M. "El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en "EL Estatuto de Andalucía. II. EL Parlamento" (junto a A. Ruiz Robledo y G. Ruiz-Rico). Barcelona. 1990.

CÁMARA VILLAR, G. "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en "El Estatuto de Andalucía. III, El Gobierno y la Administración". Barcelona. 1990.

- "Mito y realidad. Sobre ciertos enemigos menores e intrasistema de la centralidad del Parlamento", en "Parlamento y consolidación democrática", Cano Bueso, J. y Porras Nadales, A. (Coord.). Madrid. 1994.

CANO BUESO, J. "El papel de los Parlamentos Autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial", en "Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial" (J. Cano Bueso edit.). Madrid. 1990.

- "La "anticipación electoral" como alternativa la disolución parlamentaria", en Revista Andaluza de Administración Pública. Núm. 7. 1991.
- "La dialéctica Gobierno-oposición en el Parlamento de Andalucía: doce años de experiencia política", en Revista de las Cortes Generales. Núm. 31. 1994.
- "Curso de Derecho Público de Andalucía", de Balaguer, Cámara, Cano, Ruiz y Rodríguez. Capítulo dedicado a "Las Instituciones". Valencia. 1997.

CANO BUESO, J. y MORALES ARROYO, J. M. "El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización". Madrid. 1987.

CANO BUESO, J. y PORRAS NADALES, A. (Coord.) "Parlamento y consolidación democrática", Madrid. 1994.

CANOSA USERA, R. en "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional". Revista de Estudios Políticos. Núm. 67, Enero-Marzo, 1990.

- CASCAJO CASTRO, J. L. "La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II). 1992.
- CRUZ VILLALÓN, P. "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Núm. 4, 1981.
- DE VERGOTTINI, G. "Derecho Constitucional Comparado". Madrid. 1983.
- D'IGNAZIO, G. "Reformas electorales de las Regiones y de los Gobiernos locales: similitudes y diferencias", en "Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)", G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- DIEZ PICAZO, L. M. "La estructura del Gobierno en el Derecho Español". *Documentación Administrativa*. Núm. 215.
- EMBED IRUJO, A. "Los Parlamentos territoriales". Madrid. 1987.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. en "Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual", I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados. Vol. I. Madrid. 1983.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS, P. "La disolución del Parlamento de Andalucía". En *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16. 1989.
- GAMBINO, S. y RUIZ-RICO, G. "Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia" (a cura di). Maggioli Editore. Rimini. 1996.
- GAMBINO, S. "L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto" (a cura di). Rimini. 1992.
- "Forme di governo e sistemi elettorali" (a cura di). Padova. 1995.
- "Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale" (a cura di). Rimini. 1997.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "El Gobierno en acción". Madrid. 1995.
- GARCÍA MORILLO, J. "Algunos aspectos del control parlamentario", en AA. VV. "El Parlamento y sus transformaciones actuales". Madrid. 1990.
- GARCÍA ROCA, F. J. "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47. 1985.

GERPE LANDIN, M. "El Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya: Nota sobre la forma de govern de Catalunya", en *Autonomies, Revista Catalana de Dret Public*. Núm. 12.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La dirección de la Administración Pública como función de gobierno", en *Rev. Vasca de Administración Pública*. Núm. 34 (II). 1992.

– "Altos cargos y directivos públicos". Oñati. 1996.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. y SAIZ ARNAIZ, A. "Instituciones y Partidos Políticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47. 1985.

LASARTE, J. "Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía", en *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 19.

LEGINA VILLA, J. "Las Comunidades Autónomas", dentro de la monografía colectiva "La Constitución Española de 1978", dir. por E. García de Enterría y A. Predieri. Madrid. 1980.

LIPJPHART, A. "Le Democrazie contemporanee". Bologna. 1988.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. "Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento", en *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Núm. 2. 1997.

– "La forma de gobierno canaria", en "Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)", G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.

LÓPEZ GARRIDO, D. "Las funciones político-directivas de los Parlamentos", en AA. VV. "El Parlamento y sus transformaciones actuales". Madrid. 1990.

LÓPEZ GUERRA, L. "Modos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 23. 1988.

– "Funciones del Gobierno y dirección política", en *Documentación Administrativa*. Núm. 215. 1988.

– "La función de control de los Parlamentos: problemas actuales", en AA. VV. "El Parlamento y sus transformaciones actuales". Madrid. 1990.

- “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Núm. 8. Murcia. 1996.
- LÚCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. “Los gobiernos en las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II). 1992.
- “El lehendakari. Análisis orgánico-funcional”. Madrid. 1991.
- MEZZETTI, L. “La forma de gobierno de las Regiones con autonomía especial”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- “La forma di governo dei Länder tedeschi”, en “L’organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto” (a cura di Silvio Gambino). Rimini. 1992.
- MEZZETTI, L. e PIERGIGLI, V. “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionale in Italia” (a cura di). Torino. 1997.
- MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS, I. “The quasi-presidential summit of de Parliamentary Spain”. En *Administering the summit. The Administration of Central Executive Power*, eds. Guy Peters, Rod Rhodes Vincent Wright, Londres, MacMillan, 1998.
- MONTERO, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. “El control parlamentario”. Madrid. 1984.
- MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES ARROYO, “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, en “Las Cortes Generales”. IEF. Madrid. 1987.
- MOSCHELLA, G. “La forma di governo regionale e locale nell’ordinamento italiano”, en “L’organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto” (a cura di S. Gambino). Rimini. 1992.
- OTTO Y PARDO, I. de “La posición constitucional del Gobierno”, en *Documentación Administrativa*. Núm. 188. 1980.
- PALADIN, L. “Diritto Regionale”. Padova. 1997.
- PEGORARO, L. e BALDIN, S. “Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti. Profili comparatistici”, en “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme



- istituzionali in Italia" (a cura di L. MEZZETI e V. PERIGIGLI), Torino. 1997.
- PENDAS GARCÍA, B. "Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre la homogeneidad y sus límites". En Documentación Administrativa. Núm. 215. 1988.
- "El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno", en "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas). Madrid. 1989.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L. "El Gobierno". Madrid. 1994.
- PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. "El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)". Madrid. 1987.
- "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico", en Revista de Estudios Políticos, nº 49, 1986.
- PIQUERAS BAUTISTA, J. A. "Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos". En "Las Cortes Generales".
- PITARCH, I. "La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas", en AA. VV. "El Parlamento y sus transformaciones actuales". Madrid. 1990.
- PORRAS NADALES, A. "La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial", en Revista de Estudios Políticos. Núm. 56. 1987.
- "Coordinación e impulso político", en J. Cano Bueso, "Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Territorial". Madrid. 1990.
  - "Parlamento y proceso político en el contexto autonómico (a propósito del Parlamento de Andalucía)", en Revista de las Cortes Generales. Núm. 29. 1993.
  - "Representación y Democracia avanzada". Madrid. 1994.
  - "El régimen parlamentario de Andalucía", en Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 21. 1995.
  - "Modelos de representación y formas de gobierno", en "Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)", G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.

- “El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional”, A. Porras (Coordinador). Sevilla. 1998.
- PUNSET, R. “Forma de Gobierno del Estado y forma de gobierno regional”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Nº 4. 1981.
- REGASTO, S. “Un nuevo dilema: el sistema electoral regional entre su regulación constitucional y la necesidad de reforma. Algunas breves consideraciones”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. “La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978”. Madrid. 1988.
- “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, ...
- RINELLA, A. “La forma di governo Semi-ppresidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale”. Torino. 1997.
- RUBIO LLORENTE, F. “La forma del poder”. C. E. C. Madrid. 1993.
- RUIZ ROBLEDO, A. “La Comunidad Autónoma de Andalucía”. Sevilla. 1988.
- “El ordenamiento jurídico andaluz”. Madrid. 1991.
- “EL Parlamento”, en “El Estatuto de Andalucía, II. El Parlamento”. Barcelona. 1990.
- RUIZ-RICO, J. J. “El futuro del Parlamento en el juego de los poderes del Estado”, en “Parlamento y sociedad en Andalucía” (J. Cano Bueso, ed.). Sevilla. 1988.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. “La forma di governo regionale in Spagna”, en “Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia” (a cura di S. Gambino y G. Ruiz-Rico). Maggioli Editore. Rimini. 1996. Edición en español, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- “La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare”, en “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia” (a cura di L. MEZZETI e V. PERIGIGLI), Torino. 1997.

- “Modelli di governo parlamentare razionalizzati: L’esperienza spagnola”, en “Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale” (a cura di S. GAMBINO). Rimini. 1997.
  - “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- SAIZ ARNAIZ, A. “El Gobierno y la dirección política”, en R. V. A. P. Núm. 43 (II). 1992.
- “La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca”. Oñati. 1995.
  - “coaliciones de gobierno y sistema parlamentario en el País Vasco”, en “Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)”, G. Ruiz-Rico y S. Gambino, Coord. Valencia. 1997.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. en “Comentarios al artículo 108”, en “Comentarios a la Constitución”, F. Garrido Falla y otros. Madrid. 1980.
- SARTORI, G. en “Ingegneria costituzionale comparata”. Bolonia. 1994.
- “Elogio del Semi-presidezialismo”, en Revista Italiana di Scienza Politica. 1995.
- SOLE TURA, J. “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en AA. VV. “El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía”. Barcelona. 1985.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J. “El régimen parlamentario y sus enemigos (reflexiones sobre el caso español)”, en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, “Estudios de Derecho Público”, Vol. I. Madrid. 1997.
- SUBIRATS, J. y VINTRO, J. “El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político”, en Revista de Estudios Políticos. Núm. 23. 1981.
- TORRES DEL MORAL, A. “Cortes Generales y centralidad política”, en el libro homenaje a J. J. Ruiz-Rico, “Estudios de Derecho Público”, Vol. II. Madrid. 1997.
- VANDELLI, L. “El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas”. Madrid. 1982.
- VIBORAS, J. A. “Limitaciones de los Parlamentos de Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”, en AA. VV. “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. Madrid. 1990.

- VIVER PI-SUNYER, C. "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en AA. VV. "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona. 1985.
- "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'autonomia", en Revista Jurídica de Catalunya. nº 1. 1980.
- VIRGALA, E. "La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad Autónoma y Territorios Históricos", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 14. 1986.
- "La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria", en Revista de Estudios Políticos. Núm... 1995.
- VOLPI, M. "Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali", en "Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionale" (a cura di SILVIO GAMBINO). Rimini. 1997.
- WEAVER, R. K. y ROCKMAN, B. A. "Do institution matter? Government Capabilities in the United States and Abroad". The Brookings Institution. Washington, 1993.

El presente estudio se propone examinar, tanto desde una vertiente jurídico-normativa como desde su dinámica real, algunas de las instituciones esenciales que configuran la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Centrándose especialmente en aquellas cuestiones más significativas que jalonan la evolución del modelo político andaluz, el autor disecciona en profundidad algunos problemas concretos que han marcado, y siguen caracterizando todavía, un régimen parlamentario fuertemente racionalizado, con una especial atención a las tendencias presidencialistas consustanciales al mismo y la paradójica derivación asamblearia que se produce durante la IV legislatura.

ISBN 84-8002-766-5



9 788480 027663