

SIMETRÍA Y ASIMETRÍA EN LA CONFIGURACIÓN
DE LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS

M^a Paz Sánchez Manzano
(Universidad de Cádiz)

- I. LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA
 - II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
 - II.1. PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA
 - II.2. FUNCIONES
 - II.2.1. SUPREMA REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
 - II.2.2. REPRESENTACIÓN ORDINARIA DEL ESTADO
 - II.2.3. DIRECCIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO
 - III. EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
 - III.1. NATURALEZA Y ESTRUCTURA
 - III.2. FUNCIONES Y COMPETENCIAS
 - IV. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO
 - IV.1. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
 - IV.2. LA MOCIÓN DE CENSURA
 - IV.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA INDIVIDUAL DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE GOBIERNO
 - V. LA DISOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS
 - VI. BREVE REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 - VII. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

Con el surgimiento del Estado de las Autonomías el Derecho Público centró el objeto de sus estudios más en los asuntos puramente normativos que aquéllos que hacían referencia a los aspectos organizatorios. En relación con estos últimos predominaron sobre todo los trabajos de corte descriptivo de los órganos y aparatos de las Comunidades Autónomas (a partir de ahora CC. AA), dejando a un lado los fundamentos institucionales de las organizaciones y, por ende, los perfiles constitucionales y administrativos que esta línea de investigación ofrecía. Entre los motivos que explican este fenómeno, tenemos que hacer obligada mención a la exigua atención que el artículo 152.1 de la Constitución (a partir de ahora CE), presta a los órganos de las CC. AA., haciendo una remisión, por lo que a su regulación se refiere, a los Estatutos de Autonomía (a partir de ahora EE.AA.), los cuales, a su vez, tal y como puede comprobarse, atendieron de forma preferente a las cuestiones competenciales frente a las organizatorias, la cuales quedaron aplazadas a su tratamiento de la mano de las respectivas legislaciones autonómicas¹.

Así pues, entre los distintos aspectos organizatorios que pueden ser abordados en el Estado de las Autonomías, nosotros nos vamos a centrar en el estudio del Gobierno autonómico y en las simetrías y asimetrías a que su desarrollo, a partir de la escasa regulación constitucional, ha dado lugar.

Entre los pocos rasgos informadores que el artículo 152.1 de la CE ofrece sobre este objeto, queda claro que la Norma Fundamental delinea un modelo de Gobierno autonómico en el que se combinan el principio colegial, encarnado por un “*Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas*”, y el principio monocrático, representado por un “*Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y 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*”. Ello, al menos a primera vista y sobre la letra del precepto, nos permite concluir que en el modelo que diseña la Norma Suprema no se otorga todo el poder

¹ Véase, BASSOLS COMA, Martín, “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, Enero - Marzo 1984, pág. 89.

ejecutivo al Presidente, si bien, tampoco instituye un sistema colegial puro en el que aquél es meramente un “*primus inter pares*”².

Por su parte, el proceso estatuyente optó por la extensión del modelo institucional del artículo 152 Ce, en un principio previsto para las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, si bien podemos afirmar que en dicho proceso de adopción se observan diversas peculiaridades en lo referente a la distribución de competencias entre Consejo de Gobierno y Presidente, aunque presentan el común denominador de la tendencia hacia la preponderancia de éste³.

² Y es que no puede perderse de vista, tal y como tendremos ocasión de apuntar más adelante que el Presidente tiene asignada la función de dirección del Consejo de Gobierno, mientras que los Consejeros no ostentan competencias propias sino en el seno del órgano colegial, además de la relación de confianza que une a Presidente y Consejeros. Todo ello unido a la función de representación de la Comunidad Autónoma y el Estado que se le asigna, sitúan al Presidente en una evidente posición de superioridad en relación con los demás miembros del Gobierno. Ahora bien, si sometemos a confrontación el tenor del artículo 152. 1 con la regulación contenida en los artículos 97 y 98 CE, relativos al Gobierno de la Nación, hay que matizar la afirmación efectuada en el sentido de que en el ámbito autonómico puede predicarse un mayor equilibrio entre los elementos colegiado y presidencial que en el ámbito estatal, donde hay que hablar de una concepción predominantemente monista sin reservas. Esta manifestación se repite de forma prácticamente unánime por todos los autores que abordan el estudio de los respectivos gobiernos autonómicos, así puede servirnos como ejemplo la afirmación de CÁMARA VILLAR, quien nada más dar comienzo su estudio sobre el Poder Ejecutivo en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, advierte que aunque el tenor del artículo 34 del Estatuto de Autonomía parezca apuntar a la integración del Presidente en el Consejo, es desacertado deducir de dicho tenor que la función de gobierno corresponde en exclusiva al Consejo y que el Presidente es un “*primus inter pares*”. “*Muy al contrario*, señala, *El Estatuto y la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad destacan la figura del Presidente como órgano distinto, cuyas atribuciones en orden a la función gobierno son enteramente determinantes frente a las propias del Consejo de Gobierno, colocándolo en una situación de preeminencia muy acusada respecto a él; preeminencia que desborda, como veremos, los límites internos del ejecutivo para extenderse al subsistema político como un todo, convirtiéndose, sin duda en el órgano con mayor peso específico en el indrizzo político de la Comunidad Autónoma*”. CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo del a Comunidad Autónoma de Andalucía”, PORRAS NADALES, Antonio y RUIZ – RICO, Juan José, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, pág. 131.

³ RUIZ – RICO apunta a lo que él denomina una aparente contradicción o paradoja en la configuración institucional autonómica en el texto constitucional en la medida en que el organigrama previsto en el 152 CE es sólo para la CC.AA de acceso a la autonomía por la “vía rápida”, lo que aparentemente implica que las CC.AA de menor techo competencial ostentar un mayor grado de discrecionalidad a la hora de fijar su forma de gobierno, en el sentido de que no tienen por qué ajustarse a ningún parámetro constitucional. Por contra, esta flexibilidad no puede predicarse, al menos en cuanto a los rasgos esenciales de la estructura gubernamental, de las Autonomías de “primera categoría”. No obstante, esta paradoja resulta indemostrable en la práctica a raíz de la tendencia uniformizadora que consagraron los Pactos Autonómicos de 1981 en extremos tales como la organización institucional, las funciones y estatus personal del Presidente e implantación de la moción de censura constructiva. Además, la mencionada discrecionalidad encuentra un límite en el procedimiento previsto para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de esas Comunidades, al encontrarse sujeta su elaboración a una supervisión por la Cortes Generales. A pesar de todo ello, RUIZ – RICO no deja de ver una mayor flexibilidad de las CC. AA. del artículo 143, pues, sostiene, éstas, a diferencia de las de “vía rápida”, no están sujetas a ningún tipo de prescripción constitucional en el momento de elaborar una posible reforma estatutaria en materia de organización institucional. Remontándose a la voluntad del constituyente, explica RUIZ – RICO que nos encontramos

Por último, no queremos dejar de señalar la celeridad con en el desarrollo del Estado de las Autonomías se ha llevado a cabo el proceso de juridificación de las estructuras política y administrativa de los gobiernos regionales, a través del ejercicio de la competencia del artículo 148.1.1^a referida a la “*organización de las instituciones de autogobierno*”, lo que ha permitido paliar la parquedad de que adolecen las regulaciones constitucional y estatutarias por medio de la aprobación de las respectivas Leyes de Gobierno.

I. LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA EN ESPAÑA

Básicamente, dos son las razones que nos obligan a comenzar nuestra exposición analizando esta cuestión. En primer lugar, resulta hartamente complicado abordar el estudio de la configuración orgánica de los ejecutivos autonómicos sin tomar como punto de arranque los rasgos más sobresalientes del esquema al que se ajusta el juego de poderes. En segundo lugar, merece la pena hacer alusión a la enorme división doctrinal que la determinación del juego de poderes suscita⁴.

Hemos de advertir que a la hora de abordar el estudio de esta cuestión, van a ser tenidos en cuenta no sólo elementos puramente jurídicos, sino de carácter político, tales como la relevancia del sistema de partidos, el sistema electoral, el juego de las mayorías

ante un “*efecto paradójico*”: en realidad, a la hora de regular las instituciones autonómicas, se pretendía garantizar a las CC. AA. del artículo 151 la existencia de in Parlamento con potestad legislativa y legitimar, mediante el silencio normativo al respecto, la ausencia de este órgano en las demás. RUIZ- RICO RUIZ, G., en “La forma de gobierno autonómica en España”, en RUIZ – RICO, Gerardo y GAMBINO, Silvio (coordinadores), *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch Monografías, Valencia, 1997, págs. 526-529.

⁴ Dicha conveniencia, en relación con el estudio del ejecutivo andaluz, es puesta de manifiesto por CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en CÁMARA VILLAR, G., SÁNCHEZ LÓPEZ, J. y TERRÓN MONTERO, J., *El Estatuto de Autonomía de Andalucía (III). El Gobierno y la Administración*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs. 9 y 15-16.

parlamentarias, la relación Gobierno – Oposición, extremos todos ellos que, pensamos, despliegan una efectiva influencia en la configuración de los poderes plasmada en las normas⁵.

Pese a la diversidad de opiniones a que acabamos de aludir, sí parece que existe cierto consenso entre la doctrina constitucional en relación con el extremo del mimetismo que con respecto a la organización política administrativa estatal se observa en el desarrollo de las Autonomías y la homogeneidad entre las distintas entidades autonómicas. En efecto, asistimos a la construcción de la autonomía política de las CC. AA. sobre la base del principio de la división y la colaboración de poderes siguiendo el modelo estatal, conforme al cual la legislación y el control político son atribuidos a la Asamblea y la función de gobierno al Ejecutivo⁶.

De entre ese espectro de opiniones, que cubre prácticamente todas las tipologías, la posición más extendida es la que sostiene que la caracterización de la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas se ajusta a los rasgos del modelo parlamentario, dada la investidura del Presidente del Ejecutivo por la Asamblea Legislativa y las relaciones que se arbitran entre el Ejecutivo y aquélla (establecimiento de mecanismos de control y exigencia de responsabilidad política a los miembros del Consejo de Gobierno y reconocimiento al Presidente de la facultad de disolución del Parlamento autonómico)⁷. Algunos incluso matizan el carácter *sui generis* de dicho régimen parlamentario dadas las tendencias presidencialistas que presenta, estas posturas ponen especial énfasis en subrayar su naturaleza fuertemente racionalizada o,

⁵ Influencia que es reconocida por la mayoría de la doctrina constitucional, sírvanos a título de ejemplo, CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía” op. cit., págs. 132-133; CASCAJO, J. L., “La forma de parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, págs. 11 - 12, PORRAS NADALES, A. J., “La función de Gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado Postsocial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, Abril – Junio 1987, pág. 81, RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs. 531- 532.

⁶ Este dato es señalado reiteradamente por la doctrina constitucional tal y como apunta RUIZ – RICO RUIZ, G., en “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit. págs. 525-526. Véase también CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 131.

⁷ Tal es el caso de autores como BASSOLS COMA, Martín, en “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., pág. 102; GARCÍA ROCA, F. Javier, en “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, Julio – Octubre 1985, pág. 187; MONTERO GIBERT, José Ramón y MORALES ARROYO, José María, en “Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 15-16 (1985/86), págs. 62 y ss.; PUNSET, Ramón, en “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 91

para ciertos exponentes, “hiperracionalizada”, constituyendo esta forma lo que se denomina “un gobierno de Primer Ministro”⁸.

Otro sector, encabezado por SOLÉ TURÁ, se inclina a favor de la aproximación a la forma de gobierno semipresidencial, en la medida en que el Presidente de la Comunidad Autónoma se presenta como el centro de gravedad del sistema institucional. Así, su doble condición de Presidente de la Comunidad Autónoma y de Presidente del Gobierno regional supone una aproximación al sistema a las Repúblicas presidencialistas. En efecto, el Presidente ostenta la máxima representación de la Comunidad Autónoma, entendida no sólo como institución en que se organiza políticamente, sino también como nacionalidad, tendiendo a convertirse en el representante de todo el pueblo integrante de aquélla. Al mismo tiempo, se presenta como el titular de la función de gobierno y la función ejecutiva. En cuanto a su sistema de elección e investidura, pese a que la previsión de elección indirecta por la Asamblea Legislativa responde a los parámetros del modelo parlamentario, lo cierto es que el juego del sistema electoral en combinación con los partidos políticos convierten a la elección del Presidente de la Comunidad Autónoma prácticamente en directa desde el punto de vista político. Es más, el Presidente así elegido suele ser la cabeza del Grupo Parlamentario mayoritario, lo que le convierte en el efectivo titular de la iniciativa legislativa. Por otra parte, su figura queda reforzada en la medida en que la regulación global de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, principalmente la moción de censura constructiva y la cuestión de confianza, que los convierte en inviábiles en la práctica, supone un apartamiento de la noción clásica de régimen

⁸ Esta es la calificación que adoptan muchos autores a la hora de pronunciarse sobre el modelo de gobierno andaluz, así lo subraya CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad autónoma de Andalucía”, págs. 132-133. Concretamente, VIVER PI –SUNYER, califica al modelo andaluz de “presidencialista, en lo que se refiere a la actividad de determinar los objetivos políticos”, dado que el Presidente ostenta el monopolio de la competencia de dirección política, de la facultad de determinar a orientación política general así como una potestad reglamentaria propia. 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 Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 325-326. Por su parte, BONACHELA MESAS y OTROS, apuntan a que en el caso andaluz, “rasgos como la designación automática como Presidente del Candidato del partido con mayor número de escaños o el incremento del número de signatarios necesarios para la interposición de moción de censura hacen que, como queda dicho, estemos ante un sistema de gobierno parlamentario no solamente racionalizado, sino «hiperracionalizado»”. AA. VV., *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza. Sus relaciones con el Parlamento*, Diputación Provincial de Granada, Granada, 1982, pág. 74. En semejante sentido se manifiesta BONACHELA MESAS, M. en “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, PORRAS NADALES, A. y RUIZ – RICO, J. J., *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, op. cit., pág. 164.

parlamentario y una aproximación al sistema de separación de poderes de los regímenes presidencialistas. Lo cierto es que, así las cosas, la exigencia de responsabilidades tiende a plantearse fuera del marco parlamentario, especialmente a través de los partidos políticos, lo que, a su vez, produce importantes efectos políticos entre los que se encuentra el reforzamiento del carácter plebiscitario de la elección presidencial⁹.

Por último, la tesis que menos apoyo ha encontrado es la que sostiene la vigencia de un régimen predominantemente asambleario¹⁰.

Nosotros pensamos que la adopción de la metodología de trabajo a la que apuntábamos al comienzo de este epígrafe, nos obliga a pronunciarnos sobre el carácter parlamentario que presenta el modelo de gobierno recogido formalmente, si bien, inmediatamente hemos de matizar que dicha afirmación ha de completarse haciendo alusión a la clara preeminencia del Ejecutivo que presenta en la práctica la organización institucional de las Comunidades Autónomas.

⁹ “*Todo ello, concluye SOLÉ TURÁ, configura un sistema de predominio presidencial, de disminución del papel de Parlamento, de disminución de los controles intraorgánicos, de aumento de las tendencias plebiscitarias y de rigidez creciente de los mecanismos parlamentarios*”. Véase, SOLÉ TURÁ, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 293-311. La cita transcrita está tomada de la página 310. En sentido semejante se pronuncian CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 130 y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., en “Los gobiernos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, pág. 108. Una argumentación confirmatoria de la tesis de SOLÉ TURÁ en el ámbito andaluz, puede encontrarse de la mano de CÁMARA VILLAR en “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., págs. 17-20. Por su parte RUIZ – RICO RUIZ rebate esta postura, sobre la base de que el modelo político autonómico no se adapta a las características o elementos estructurales del semipresidencialismo, esto es, un poder ejecutivo dual y la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo. Por el contrario en las Comunidades Autónomas rigen el principio monocrático como configurador del Ejecutivo autonómico y la elección del Presidente por el Parlamento territorial. Es más, este autor se atreve incluso a calificar al modelo semipresidencial como conceptualmente ambiguo y de escasa extensión en la práctica. A lo sumo, admite ciertos rasgos del presidencialismo en aquéllas Comunidades Autónomas en que se prevé la investidura automática del Presidente transcurridos dos meses sin que se haya producido la investidura parlamentaria; únicamente en este supuesto, podría afirmarse una legitimación directa del Presidente por las urnas y una falta total de integración e interdependencia entre Ejecutivo y Legislativo. Véase, RUIZ – RICO RUIZ G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs. 533-535.

¹⁰ Véase, CÁMARA VILLAR, G., “El poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., págs. 9-10 y RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., pág. 536.

II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

II.1. PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA

Conforme al tenor del artículo 152.1 CE, que es recogido de forma prácticamente literal por los Estatutos y respectivas Leyes de Gobierno de las CC. AA., el Presidente de la Comunidad Autónoma será “*elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey*”, con lo que está consagrándose un requisito que pretende remarcar ese elemento de integración y colaboración entre los poderes, al que apuntábamos más arriba y que se nos presenta como denominador común en todas las Comunidades Autónomas¹¹.

¹¹ Para CÁMARA VILLAR, aunque este requisito no es exigencia ineludible del modelo parlamentario formalmente adoptado, sí se presenta como conveniente, ya que si el Parlamento autonómico representa al pueblo del que, junto con la Constitución, emanan los poderes de la Comunidad Autónoma, resulta evidente que el candidato investido obtendría la legitimidad popular en cualquier caso por medio de la decisión parlamentaria; aunque, bien es cierto, si ostenta la condición de parlamentario goza de una legitimidad popular más directa y menos mediatizada a posteriori por el Parlamento y fuerzas políticas. Véase, CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 21. Por lo demás, independientemente de las previsiones estrictamente jurídicas, en la práctica se constata cómo el funcionamiento del sistema de partidos, junto con el sistema electoral basado en candidaturas cerradas y bloqueadas, conducen a que sea el líder del partido el que encabece las candidaturas al Parlamento, por lo que siempre ostentará la condición de parlamentario el candidato a la presidencia de la Comunidad. Así lo apunta CÁMARA VILLAR, G., “El poder Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 133. Para PENDÁS, la ausencia de este requisito en el sistema de investidura estatal, dota al proceso de formación del Gobierno de una mayor flexibilidad, ya que evita o soluciona posibles situaciones de bloqueo institucional, que pueden quedar resueltas si queda abierta la vía que permite presentar candidaturas integradas por políticos independientes o personalidades de otras esferas que cuenten con consenso necesario de la Asamblea. Véase, PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de homogeneidad y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, Julio – Septiembre 1988, pág. 101.

Este procedimiento de designación del Presidente autonómico, que sigue las pautas marcadas por el texto constitucional y el Reglamento del Congreso de los Diputados en lo referente a la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, puede sistematizarse en las siguientes fases¹²:

En primer lugar, el Presidente de la Asamblea territorial procederá a consultar con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación en la Cámara, elevando al Pleno, una vez evacuadas estas consultas, una propuesta de candidato a la presidencia¹³. Al igual que ocurre en el caso del Rey con respecto al Congreso de los Diputados en el ámbito estatal, esta actuación que lleva a cabo el Presidente del Parlamento autonómico es de carácter reglado e imparcial, sin que pueda disponer de margen de discrecionalidad alguno que permita ir en contra del acontecer político que se refleja en los resultados electorales, con palabras del Alto Tribunal, esta función del Presidente de la Asamblea de la Comunidad Autónoma no es “*determinante*” sino “*instrumental*”¹⁴.

A continuación, el candidato expondrá ante la Cámara el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará su confianza a la misma. Conviene resaltar en este punto cómo los Estatutos y demás regulaciones normativas no han exigido en esta fase del procedimiento que el candidato anticipe el gobierno que pretende formar, sino, simplemente, su programa político¹⁵. Con ello se subraya su preeminencia como órgano distinto del Consejo de Gobierno. Así las cosas, CÁMARA VILLAR considera que los EE. AA. han perdido la ocasión de incluir un elemento de control del Parlamento sobre

¹² Realmente, son muy pocas las diferencias que las regulaciones autonómicas presentan respecto al artículo 99 de la CE. Quizá dos sean las más relevantes: en primer lugar, como hemos apuntado en la nota anterior, que en la regulación del proceso de investidura del Presidente del gobierno de la Nación falta la exigencia de la condición de parlamentario al candidato, y, en segundo lugar, el hecho de que en el ámbito autonómico, tal y como veremos enseguida, la iniciativa de las consultas con los grupos políticos a efectos de elevación de una propuesta de candidatura a la presidencia, se lleva a cabo por el Presidente de la Asamblea.

¹³ Pese a la uniformidad a la que hemos hecho alusión anteriormente, en este punto encontramos ciertas variantes de la mano del artículo 5.2 de la Ley del Gobierno Vasco, que determina que la propuesta del candidato o candidatos a Lehendakari se llevará a cabo, directamente, por los Grupos Políticos; el artículo 15.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que, de forma semejante, atribuye esta facultad a los Grupos Parlamentarios o el artículo 34.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que exige que los candidatos sean presentados por, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Asamblea.

¹⁴ S.T.C. 17/1984, de 6 de Febrero. Y es que no puede obviarse “*la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección que se deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios*”, S. T.C. 16/1984, de 6 de Febrero.

¹⁵ Ello, en palabras de RUIZ – RICO RUIZ, no supone otra cosa que la polarización de la relación fiduciaria, exclusivamente, en torno a la figura unipersonal del Presidente de la Comunidad Autónoma. RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., pág. 539.

el Ejecutivo, en la medida en que el anuncio de los futuros Consejeros podría dar lugar a un debate político más vivo y arrojaría más luz sobre la propia viabilidad del programa de gobierno presentado por el candidato. Ello, además, hubiera sentado las bases jurídico políticas necesarias para poder intervenir en una remodelación futura del Ejecutivo, otorgándole o negándole la confianza¹⁶.

Tras la intervención del candidato, la presidencia de la Cámara decretará un tiempo de interrupción, que dará paso a la intervenciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios que lo hayan solicitado y al subsiguiente debate¹⁷.

Una vez celebrado el debate, se procederá a la votación, en la que el candidato ha de obtener la mayoría absoluta en primera votación para considerarse aprobada la propuesta¹⁸. De no ser así, se procederá a una segunda “*o sucesivas votaciones*” en la que bastaría la mayoría simple para considerar otorgada la confianza del Parlamento¹⁹. De esta forma, se introduce una novedad respecto al procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, donde no hay lugar para la posibilidad de votaciones posteriores a la segunda antes de proponer un nuevo candidato. En este punto las distintas Leyes de gobierno y Reglamentos parlamentarios introducen diversas variantes.

Si transcurridos dos meses desde la primera votación no hubiese obtenido la confianza ningún candidato, se disolverá la Asamblea y se convocarán nuevas elecciones. No obstante, en las CC. AA. de Andalucía, Navarra y Castilla - La Mancha,

¹⁶ CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., págs. 134-135 y op. cit., pág. 23.

¹⁷ CÁMARA VILLAR se felicita por el gran acierto que supone regular al detalle el debate político interno que tiene lugar en el seno de la Cámara, tal y como ocurre en la normativa andaluza, más allá de las previsiones constitucionales, en la medida en que evita que el acto de investidura quede reducido a una mera exposición del programa político de gobierno que presenta el candidato y a la posterior votación. Véase en “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., 24.

¹⁸ Obviamente, la votación versa sobre el candidato a Presidente y no sobre un determinado equipo de gobierno que puede que aún no esté formado. Ello ha dado lugar a un debate en el seno de la doctrina sobre la obligación política del designado como Presidente de solicitar la renovación de la confianza de la Cámara cuando proceda a un reajuste del mismo. Así lo apunta BONACHELA MESAS, M., “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 158.

¹⁹ Esta es la previsión que se recoge, por ejemplo en el artículo 37.3. *in fine* del Estatuto de Autonomía Andaluz, cuyo tenor se repite en el artículo 138.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Véase las consideraciones que realiza CÁMARA VILLAR al respecto en “El Poder Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., págs. 135-136 y op. cit., págs. 24-25. BONACHELA trata de salvar las dudas que, sobre el número posible de votaciones sucesivas y su ubicación temporal, que plantean la redacción de los preceptos, aludiendo al “*carácter de norma abierta*” de los mismos, lo que “*habilita al Presidente del Parlamento para ejercer cierto margen de prudente discrecionalidad conforme a la composición*”

se ha introducido un sistema alternativo a la disolución técnica de la Asambleas y subsiguiente convocatoria de elecciones, que consiste en que si, transcurridos dos meses desde la primera votación, ningún candidato hubiese obtenido la investidura, quedará investido Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños²⁰. Esta opción, alternativa a la solución extendida en los demás Estatutos a partir de los Acuerdos Autonómicos, se ha hecho merecedora de fuertes críticas, en tanto que, con el fin de evitar la disolución técnica y la nueva convocatoria de elecciones, supone abrir la vía de que un candidato contra el que expresamente se ha pronunciado la Cámara, pueda ser investido Presidente. Ello no supone otra cosa que una ruptura del principio parlamentario. Es más, esta solución permite la adopción de posturas intransigentes por parte de los Grupos Parlamentarios que, libres de la amenaza de la disolución la apertura de un nuevo proceso electoral, no se van a esforzar por negociar y buscar un acuerdo tendente a la formalización de un pacto de coalición²¹. No obstante, el Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en relación con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del

y actuación de las diferentes 'fuerzas políticas' parlamentarias". BONACHELA MESAS, M., "El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía", op. cit., pág. 157.

²⁰ Véanse los artículos 37.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 14.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha y 29.3 del Estatuto de Autonomía de Navarra. Una vez más, se está introduciendo una nueva diferencia en relación con la elección del Presidente del Gobierno con respecto a la cual, el artículo 99.5 CE prescribe que "*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso*".

²¹ Sirva de muestra, RUIZ – RICO RUIZ, G., "La forma de gobierno autonómica en España", op. cit., págs. 539-540, quien concluye que "*se quiebra uno de los principios básicos del régimen parlamentario que la Constitución establece para la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: el nombramiento parlamentario del Presidente de la Comunidad*". En sentido semejante se pronuncia CÁMARA VILLAR, G., "El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", op. cit., págs. 135-136. Así este autor sostiene que nos encontramos ante un "*procedimiento extraordinario y automático, completamente atípico en un modelo parlamentario, que viene a romper con la lógica y la legitimidad profunda de todo sistema*". El espíritu que ilumina esta opción, concluye, no es otro que reforzar la figura del Presidente y lograr una protección plena del mismo hasta agotar la legislatura, con otras palabras, "*evitar una 'parlamentarización' del sistema que pudiera llevar a un potencial vacío de poder o a la multiplicación de situaciones políticas contrarias al principio de economía y consideradas altamente disfuncionales e incontrolables*". Se parte de la convicción de la absoluta ausencia de equilibrio político entre los poderes y de la práctica imposibilidad de que la Asamblea derribe al Gobierno. Véase en "El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", op. cit., págs. 25-27. Más radical aún se nos muestra PÉREZ ROYO, quien abiertamente proclama la "*inconstitucionalidad manifiesta*" de esta fórmula. Véase en PÉREZ ROYO, J., "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado Autonómico", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, Enero – Febrero 1986, pág. 16. Sin embargo, desde el otro lado, no faltado quien ha considerado esta opción como "*una solución más razonable que la disolución*", así, REVENGA SÁNCHEZ, M., "Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo de las

Régimen Foral de Navarra, acepta la investidura automática, pero puntualiza que será investido Presidente el candidato propuesto al Presidente del Parlamento por el partido que haya obtenido más escaños en los resultados electorales, esto es, no en las votaciones parlamentarias, quien, necesariamente, ha de ser uno de los candidatos que han dado oportunidad a la Asamblea de pronunciarse en anteriores votaciones sobre su programa, respetándose, de esta manera, la indispensable “*referencia continua a la voluntad popular*”²².

Por último, el procedimiento de investidura culmina con la comunicación al Rey por parte del Presidente de la Asamblea autonómica del candidato elegido para que lo nombre Presidente de la Comunidad Autónoma. El nombramiento por parte del Rey es un acto más de carácter formal y reglado, aunque obligado, que, conforme prescribe el artículo 64 CE, ha de ser refrendado por el Presidente del Gobierno. Pese a ser ésta la prescripción constitucional no han faltado voces que se han levantado en su contra y argumentando, en justa lógica con el principio de autogobierno, la conveniencia del refrendo de este acto regio por parte del Presidente del Parlamento autonómico²³.

Comunidades Autónomas”, *Simposio internacional de Derecho autonómico*, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 628.

²² S. T. C. 16/1984, de 6 de Febrero.

²³ Así, a título de ejemplo, CÁMARA VILLAR, quien proclama el acierto y mayor perfección de la Ley de Gobierno Vasca y el Reglamento del Parlamento de Castilla – La Mancha que establecía el refrendo por parte del Presidente de la Cámara autonómica. CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 136 y op. cit., pág. 28. No obstante, no podemos perder de vista que el originario artículo 4 de la Ley de Gobierno Vasco, que establecía que “*el Real Decreto de nombramiento del Lehendakari será refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco*”, fue declarada inconstitucional por la S.T.C. 5/1987. Aún así, véase también ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, pág. 216; BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de gobierno”, op. cit., pág.102 y GARCÍA ROCA, F. J., “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, op. cit., págs. 211 y ss., quien aboga por una postura intermedia y

III. 2. FUNCIONES

Si tenemos que hablar de una insuficiente regulación por lo que se refiere al organigrama institucional de las CC.AA, no podemos decir lo mismo por lo que a la regulación de las funciones del Presidente se refiere, donde los términos del artículo 152 son muy explícitos e incluso originales²⁴.

II.2.1. SUPREMA REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La primera cuestión que se nos antoja necesario aclarar respecto esta función atribuida al Presidente es la de delimitar la caracterización de la mencionada “*suprema representación de la Comunidad Autónoma*”. Así, constatamos la práctica unanimidad en la doctrina sobre el extremo de que corresponde al Presidente una representación de tipo institucional y no de carácter político²⁵. Dicha representación institucional se concibe desde una doble perspectiva: simbólica y jurídica. Así, desde el primer punto de vista, el Presidente de la Comunidad Autónoma simboliza la unidad del ordenamiento jurídico autonómico, así como la unidad del conjunto institucional, lo que le faculta a manifestar la voluntad de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado, las demás CC.AA. y en todas aquellas situaciones que impliquen una referencia política a

propone un doble refrendo del acto real de la mano de Presidente del Gobierno estatal y el Presidente del Parlamento de la Comunidad Autónoma.

²⁴ Así lo considera RUIZ – RICO RUIZ, quien pone de manifiesto la “*original configuración del Presidente de la Comunidad Autónoma*” que hace el artículo 152, al situarlo en una posición que difiere de la de los modelos parlamentario y presidencial. Véase “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., pág. 553.

²⁵ Con otras palabras, el Presidente no representa al pueblo de su respectiva Comunidad, función que se encomienda a la Asamblea territorial, por aplicación del principio parlamentario, sino que representa a la “Comunidad - institución”. Ahora bien, hay quien matiza la rotundidad de esta afirmación y sostiene: “*No lo es, ciertamente, si entendemos por ello una representación de la voluntad popular (...) de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, aunque el Presidente no pueda adoptar una posición supra partes, moderadora y arbitral, porque no es Jefe de Estado, su peculiar estatus lo convierte, protocolaria y políticamente, en centro de imputación y defensa de los intereses generales de la Comunidad en sus relaciones con otras instancias de poder*”. CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 138. En sentido semejante, RUIZ –RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., pág. 555. Además, a pesar de la unanimidad doctrinal, no podemos dejar de mencionar la particular instrumentación de esta función que llevan a cabo alguna que otra Ley de Gobierno, como la vasca, que establece en su artículo 1 dispone que “*El Lehendakari ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma...*”.

globalidad de la Comunidad²⁶. Por su parte, en el orden jurídico, se nos presenta como el supremo representante legal de la Comunidad Autónoma como persona jurídica, con otras palabras, podemos decir que el Presidente representa a las instituciones de autogobierno como un todo en las relaciones jurídicas en que la Comunidad intervenga globalmente.

Además de ser una representación institucional en el sentido que acabamos de apuntar, se trata, evidentemente, de una representación “suprema”, lo que pone de relieve que cabe otro tipo de representación, no suprema, de la Comunidad Autónoma, tal sería el caso de la atribución del ejercicio de acciones en vía jurisdiccional al Consejo de Gobierno²⁷

En función de esta representación corresponden a la cabeza del Ejecutivo autonómico una serie de atribuciones. Así, como representante supremo de la Comunidad Autónoma le corresponde la facultad de sancionar o expedir decretos aprobatorios de normas reglamentarias o acuerdos del Gobierno autonómico, ya que esta se presenta como una atribución institucional independiente derivada más bien de su condición de supremo representante de la respectiva Comunidad que inherente a su condición de director del Consejo de Gobierno²⁸.

²⁶ Frente a la postura mayoritaria, encabezada por AJA Y OTROS, y a la que nos adscribimos, se desmarca VIVER PI SUNYER, quien sostiene que el Presidente (de la Generalidad) como representante supremo de la Generalidad, en las relaciones que lleve a cabo con el resto de instituciones no le está permitido realizar actos que impliquen la fijación de directrices políticas, excluyendo, por completo esta vertiente política del Presidente en las relaciones que entabla como representante supremo de la Comunidad Autónoma. Véase, AJA, E. Y OTROS, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 271; RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs. 556-557 y VIVER PI – SUNYER, C., “El Presidente de la Generalidad”, en I. MOLAS (ed.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Estudios autonómicos, Barcelona, 1988, págs. 343-344.

²⁷ Por ejemplo, véase los Artículos 39.7 y 50 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²⁸ Así lo entiende BASSOLS COMA, M., “Los órganos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., pág. 92. Podemos encontrar la concreción de esta función genérica en los Estatutos y en las Leyes de Gobierno, así, por ejemplo, el artículo 14 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone que:

“Corresponde al Presidente, como supremo representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- a. Representarla en sus relaciones con otras instituciones del Estado*
- b. Firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas*
- c. Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía, dentro del plazo de treinta a sesenta días desde la expiración del mandato parlamentario*
- d. Disolver el Parlamento de Andalucía, en los términos establecidos en el artículo 55 de la presente Ley”.*

Además, el Presidente será quien, previo acuerdo del Parlamento Andaluz, solicite de las Cortes Generales la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencia estatal (artículos 150 CE y 21 del Estatuto de Autonomía); se dirija a las Cortes Generales para

Igualmente, también corresponde al Presidente de la Comunidad en el ejercicio de esta función la facultad de personarse en nombre de la Comunidad Autónoma, en algunos de los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional²⁹.

Un supuesto que no ofrece dudas acerca de su inclusión en el ámbito de la función de suprema representación de la Comunidad que incumbe al Presidente es el que se recoge en el artículo 155 CE³⁰. Pese a este supuesto, en que entraría en juego la faceta de supremo representante de la Comunidad Autónoma, no se ha producido en la práctica, no por ello está exento de cierta polémica doctrinal a su alrededor a la hora de determinar cuál es el papel que le corresponde al Presidente ante el requerimiento que establece la CE y cuál su capacidad operativa para atenderlo. Concretamente, son diferentes las posturas a la hora de establecer cuándo se aplicaría el tenor del 155, interrogante al que se responde desde dos tesis. Por un lado, ENTRENA CUESTA sostiene que la actuación del Gobierno se admitiría únicamente en aquéllos casos en que las Comunidades Autónomas, al ejercer funciones estatales no actúen en aplicación de su autogobierno³¹. Reducir el ámbito de aplicación del artículo 155 CE al único supuesto de ejecución estatal supone, para BASSOLS COMA, que el Presidente va a disponer de un amplio margen de maniobra para tramitar una actuación rectificadora, dada su condición de Presidente del gobierno y jefe superior de la Administración autonómica. Según el citado autor, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales o actuaciones atentatorias al interés general también pueden tener su origen en leyes autonómicas sobre materias de competencia exclusiva de la Comunidad, así como, indirectamente, de disposiciones y actos administrativos dictados en ejecución de leyes autonómicas. En tales casos no existe realmente esa capacidad operativa real del Presidente, pues éste carece de facultad de suspensión o veto de las leyes autonómicas y

solicitar que las Leyes - marco que se aprueben en materia de competencia exclusiva del Estado atribuyan expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar la correspondiente legislación de desarrollo (artículo 22 del Estatuto) y se dirija al gobierno de la Nación instándole a la celebración de Convenios o Tratados con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia de los mismos (artículo 23.3 del Estatuto). No obstante, ésta no es una postura claramente adoptada en la práctica estatutaria, en la medida en que podemos encontrarnos con preceptos, como el artículo 62.f) de la Ley 3/1982, de 23 de Marzo, de Normas reguladoras del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que otorga al Presidente, en su condición de órgano de dirección y coordinación del Gobierno, la facultad de *"firmar los Decretos acordados por el Consejo Ejecutivo y ordenar su publicación"*.

²⁹ Artículos 162.1º a) de la CE y 32.2 de la LOTC, que legitiman para interponer el recurso de inconstitucionalidad, *"a los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas y, en su caso las Asambleas de las mismas"*.

³⁰ Se completa esta previsión con el tenor del artículo 189 del Reglamento del Senado.

sólo podrá recurrir a vías de mediación y arbitraje político, en definitiva, su actuación se reduce a la de mero cauce formal de comunicación entre Estado y Comunidad Autónoma³².

Por último, queremos apuntar que de la cualidad de representante supremo de la Comunidad Autónoma se deriva que en las distintas Leyes de Gobierno se especifique que el Presidente tiene derecho a recibir el tratamiento de Excelencia, a utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión, a ocupar la residencia oficial que se establezca, con el personal, servicios y dotación correspondientes, a recibir los honores que, en razón de la dignidad del cargo le atribuya la legislación vigente. etc.

II.2.2. REPRESENTACIÓN ORDINARIA DEL ESTADO

Por lo que a la función de representación ordinaria del Estado se refiere, de nuevo nos encontramos con la dificultad que entraña la precisión e interpretación de la misma³³. Partiendo de la letra del precepto constitucional, tres son las cuestiones que se nos antojan convenientes dilucidar para poder realizar nuestro cometido de

³¹ ENTRENA CUESTA, R., "Artículo 155", en *Comentarios a la Constitución*, Segunda Edición ampliada, dirigidos por GARRIDO FALLA, F., Civitas, Madrid, 1985, pág. 2314.

³² BASSOLS COMA, M., "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", op. cit., págs. 93-94. Ahora bien, no se le escapa a este autor que, efectivamente, en contra de la tesis que él sostiene, podría argumentarse que el Gobierno no precisa hacer uso del artículo 155 CE cuando dispone del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas y del contencioso administrativo contra reglamentos o actos administrativos autonómicos. Pero, hipotéticamente, podría plantearse la posibilidad de que el incumplimiento de las obligaciones inconstitucionales o legales o el atentado a los intereses generales no resultasen de una actividad aislada, sino de todo un programa legislativo, cuya impugnación individualizada resultaría difícil e ineficaz, e incluso, que el ataque a los intereses generales surgiese con posterioridad a los plazos de los recursos constitucionales directos por cambios de las circunstancias jurídicas o fácticas.

³³ A pesar de ello, consideramos con RUIZ – RICO RUIZ que la labor de delimitación interpretativa se presenta necesaria e ineludible si queremos evitar la merma del principio de autonomía de la mano de la analogía con la tradición que otorgaba a los Presidentes de las Corporaciones Municipales la doble condición de representantes del poder central y local. RUIZ RICO RUIZ, G., "La forma de gobierno autonómica en España", op. cit., pág. 557.

delimitación. Así, tendremos que acotar cuál es el alcance de la “representación ordinaria” que se atribuye al Presidente, la interpretación del concepto “Estado” en tanto que sujeto representado y perfilar los contornos de la función con respecto a la que corresponde a la figura del Delegado de Gobierno.

Respecto a la determinación del sujeto representado caben dos interpretaciones: bien entender el concepto “Estado” como Estado - aparato o Estado - persona, o bien concebir el término en el sentido de Estado - ordenamiento o Estado - comunidad³⁴. Es mayoritaria la postura que interpreta que en el ámbito de la función de representante ordinario del Estado, el Presidente regional actúa como representante de la comunidad política nacional, o, lo que es lo mismo, de la unidad del ordenamiento estatal entendido como un todo³⁵. Frente a ello, el Delegado de Gobierno encarna la representación del aparato estatal³⁶.

Por otra parte, la expresión “representación ordinaria” nos sitúa ante una nueva disyuntiva: ¿ha de entenderse como opuesta a una representación extraordinaria o como contrapuesta a una representación suprema?. Para responder se nos hace preciso acudir a la legislación y analizar las atribuciones que, en el ámbito de esta función, encomiendan las leyes de desarrollo de los Estatutos. Dicho análisis nos apunta que, principalmente, corresponde al Presidente la promulgación, en nombre del Rey, de las leyes de la Comunidad Autónoma y ordenar que se publiquen, así como ordenar que se publique en el Diario Oficial de la Comunidad el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia³⁷. Constatamos que al Presidente le corresponden

³⁴ Sobre estos conceptos, PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, op. cit., págs. 127-128.

³⁵ Véase, BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., págs. 94-95; CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad autónoma de Andalucía”, op. cit, pág. 138; RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs. 557-558.

³⁶ “Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad” (artículo 154 CE). También los artículos 22 a 27 de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

³⁷ Esta fue la pauta marcada por la ley 3/1982, de 23 de Marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad en su artículo 61, seguida por las restantes. No así la primera de todas ellas, la Ley 7/1981, de 30 de Junio, del Gobierno del País Vasco, que en su artículo 7.b) establece que la promulgación de las leyes del Parlamento y la orden de su publicación (en el Boletín Oficial del País Vasco) corresponden al Lehendakari en tanto que supremo representante de Euskadi. Por otro lado, también se incluyen en este paquete todas aquellas atribuciones del Presidente tendentes a mejorar la coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica en colaboración con el Delegado de Gobierno. Véase, el artículo 16.d) de la Ley 6/1984, de 5 de Julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias o el artículo 25 de la Ley 1/1983, de 22 de Febrero, de Regulación de la

atribuciones de elevado contenido simbólico y escaso poder político en las que vienen a confluír los principios de autonomía y de unidad. Se trata de intervenciones de carácter verificador de carácter debido, en las que el Presidente no dispone de margen de discrecionalidad. Parece, por tanto, que el Presidente ostenta, en cierta manera, la misma función que el Jefe del Estado, quien simboliza la unidad y permanencia del Estado. Ahora bien, mientras que la representación real es suprema y se refiere al Estado – comunidad en su conjunto, y tanto en su vertiente exterior como en la interior la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas es interior y referida a su propia Comunidad, en su faceta interior. Por tanto, la representación ordinaria de los Presidentes regionales habría que entenderse como contrapuesta a suprema³⁸.

II.2.3. DIRECCIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Conforme con el artículo 152 CE, corresponde al Presidente la dirección del Consejo de Gobierno y, por su parte, al Consejo de Gobierno, se encomienda la titularidad de las funciones ejecutivas y administrativas. Con ésta abordamos el estudio de la que es la función más significativa del Presidente autonómico, conforme a la cual éste coordina e impulsa la actividad del Consejo de Gobierno así como media y arbitra en los conflictos políticos y jurídicos que se puedan suscitar en su seno³⁹. Inmediatamente, ello nos apunta a la diferenciación, a la que ya hemos aludido en el seno de los Ejecutivos autonómicos, entre Consejo de Gobierno y Presidente y a la primacía de éste último, conforme a la cual se convierte en el verdadero centro de producción política de las decisiones⁴⁰. A pesar de ello, formalmente, los Estatutos han

Junta de Galicia y de su Presidente, cuyo tenor pasamos a transcribir: *“Como representante ordinario del Estado en Galicia, corresponde al Presidente de la Junta mantener relaciones con la Delegación del Gobierno, a los efectos de una mejor coordinación de las actividades del Estado en Galicia y las de la Comunidad Autónoma, ordenar la publicación en el «Diario Oficial» de Galicia el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y la de las Leyes y Decretos Legislativos de Galicia en el «Boletín Oficial del Estado».*

³⁸ Así lo considera gran parte de la doctrina. AJA Y OTROS, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs.274-275 y CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 138.

³⁹ BASSOLS COMA. M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., págs. 97-98.

⁴⁰ Véase *supra*. También, BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., págs. 97-98 y CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 139. Aún así, debemos tener en cuenta que se pueden dar determinados casos en que ese liderazgo presidencial prácticamente indiscutible puede quedar en entredicho, tal sería el caso en el que

tratado de acentuar el relieve del Consejo de Gobierno en tanto que órgano colegiado, cuando, en realidad, los poderes que le son atribuidos directa y exclusivamente al Presidente lo convierten en el origen de la orientación política de la Comunidad⁴¹. Así, el Presidente es quien fija las directrices generales de la acción de gobierno por medio del programa que presenta en la investidura, nombra y separa libremente a los Consejeros o decide sobre el planteamiento de una votación de confianza o la disolución de la Asamblea regional antes del agotamiento de la legislatura. A ello, por supuesto, hemos de unirle las atribuciones que le corresponden en tanto que director y coordinador del órgano colegiado que es el Consejo de Gobierno: convocar sus sesiones, fijar el orden del día, ordenar las deliberaciones o formalizar sus acuerdos mediante la firma y orden de publicación de los Decretos del Consejo de gobierno, entre otras.

Por último, no queremos dejar de apuntar en esta sede el reconocimiento que, en el marco de la dirección política de la Comunidad, los Estatutos y la legislación de desarrollo hacen a las Asambleas regionales de una función de impulso político. Así, desde los primeros Estatutos de Autonomía aprobados se comprueba esa voluntad de hacer partícipes a los Parlamentos autonómicos en la fijación del “*indirizzo politico*” de la Comunidad mediante la atribución de una labor de impulso y control sobre la acción del Gobierno⁴². Junto a estos Estatutos nos encontramos con otro grupo que no hace

las circunstancias políticas obligasen a formar un gabinete de coalición, bicefalia en el partido gobernante o fragmentación del sistema de partidos. Así lo apunta RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs. 559 y 563.

⁴¹ Compruébese la tendencia a equiparar las funciones ejecutiva y política de gobierno de los Estatutos sobre la letra de los artículos 32.1 del de Murcia, 23.1 del de La Rioja, 13.1 del de Castilla – La Mancha, 33.1 del de Asturias o 21.1 del de Madrid. La misma tendencia se repite en las Leyes de Gobierno, sirva de ejemplo el artículo 4.1 de la Ley de Gobierno de Galicia, el artículo 65 de la Ley de Gobierno Catalana o el 16 de la Ley de Gobierno del País Vasco. Todo ello contrasta con la regulación andaluza que diferencia claramente una y otra, pues, no sólo atribuye en exclusiva al Presidente la fijación de las directrices generales de la acción de gobierno (artículo 16 de la Ley Gobierno), sino que también deja bien claro que el Consejo únicamente ostenta funciones ejecutivas y administrativas y desarrollará el programa de gobierno de acuerdo con las directrices marcadas por el Presidente (artículos 21 y 26.1 de la Ley). Pese al enorme grado de consenso que existe en la doctrina sobre el extremo de que, efectivamente, esa equiparación formal que hemos visto no encaja demasiado con la posición que realmente ostenta el Presidente, nos encontramos con que VIEVER PI – SUNYER la defiende sobre la base de la distinción entre una función política de gobierno y la meramente ejecutiva de la acción de gobierno. Véase en “El Presidente de la Generalidad”, I. MOLAS (ed.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, op. cit., págs. 344-350. La crítica a esta postura nos la ofrecen autores como RUIZ – RICO RUIZ, “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., pág. 562 o BASSOLS COMAS, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., págs. 97-98.

⁴² Véase, a título de ejemplo, el artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 22 del de Murcia o el 9 del de Madrid, que atribuyen a la Asamblea autonómica una función de control e impulso de la acción del Consejo de Gobierno; menos frecuente es la atribución de dicha

alusión a la facultad de orientación política de los Parlamentos, si bien esta omisión es suplida por medio de las correspondientes Leyes de Gobierno, que sí les atribuyen la competencia de intervenir en la determinación de los fines genéricos de la dirección política⁴³. En definitiva, previsto o no en la letra de los Estatutos, lo cierto es que sí que hay que tener en cuenta esa función de impulso político de los Parlamentos territoriales⁴⁴.

III. EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Consejo de Gobierno se nos presenta en el artículo 152 CE con un órgano de institucional de la Comunidad Autónoma con poderes propios (funciones ejecutivas y administrativas), cuyos miembros responden políticamente ante la Asamblea.

III.1. NATURALEZA Y ESTRUCTURA

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar anteriormente, el Consejo de Gobierno, por prescripción constitucional, presenta una estructura colegiada, si bien la Norma Fundamental no entra al detalle y remite a los Estatutos y a la legislación autonómica a los efectos de suplir la ausencia de directriz constitucional sobre el modelo de Administración y estructura gubernamental.

Por lo que a los Estatutos de Autonomía se refiere, podemos afirmar que en su regulación optan por la estructura colegiada y la adopción de una denominación común, “Consejeros”, para sus integrantes, así como hacen una pequeña referencia al estatuto personal de los mismos (esto, es, al régimen de incompatibilidades, responsabilidad penal y civil y la no exigencia de reunir la condición de parlamentario autonómico)⁴⁵. El

tarea en relación con la acción genérica de Gobierno, que se establece en el artículo 20.1.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura: “A la Asamblea, que representa al pueblo extremeño, le corresponde: b) Promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura”.

⁴³ Sirva como ilustración el artículo 52.1 de la Ley de Gobierno andaluza: “El impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones de ley.”

⁴⁴ Por razones de espacio no podemos abordar con más extensión este asunto si bien podemos remitirnos a algún estudio sobre el particular, como puede ser el de PITARCH, I., “La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en GARRORENA MORALES, A., (editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 311-322.

⁴⁵ Se desmarca del resto de los Estatutos, en relación con la exigencia de responsabilidad penal de los Consejeros el de la Comunidad de Valencia, que en su artículo 19 dispone que “La responsabilidad penal de los miembros del Consell y, en su caso, la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas, ante el Tribunal de Justicia Valenciano”. Otra excepción

resto de cuestiones, es decir, la articulación y el régimen jurídico del Consejo y sus componentes, queda remitido a las respectivas Leyes de Gobierno, que, en todo caso, en la composición han de respetar la limitación numérica que los Estatutos disponen⁴⁶.

Por su parte, la Leyes de gobierno se han limitado a reproducir el modelo departamental que rige en la esfera estatal, así cada Departamento, al frente del que se encuentra un Consejero, dispone de un Viceconsejero y de las correspondientes Direcciones Generales encargadas de la gestión de determinadas unidades administrativas⁴⁷.

III.2. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

La definición constitucional de las funciones del Consejo de Gobierno es otro de los elementos que suponen una diferencia con respecto al modelo estatal que sirve de inspiración a la configuración de los Ejecutivos autonómicos. En efecto, mientras que en la regulación del Ejecutivo estatal se opta por una descripción subjetiva: *“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”* (artículo 97 CE), el artículo 152 se inclina por una descripción funcional.

Pues bien, la función ejecutiva que se encomienda al Consejo de Gobierno no puede reputarse, bajo ningún concepto, como mera ejecución de lo que disponga la Asamblea autonómica, ni como simple función de alta administración, sino que hay que

la constituyen los artículos 17.2 del Estatuto canario y el 21.3 del de Madrid, que exige la condición de Diputado al Vicepresidente.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, los artículos 27 a 33 de la Ley de Gobierno andaluza, sobre el funcionamiento del Consejo de Gobierno. No se olvide que la limitación numérica mencionada trae su origen de los Acuerdos Autonómicos de 1981, donde se fijó la directriz de un máximo de diez miembros con responsabilidad ejecutiva. Únicamente el Estatuto de Autonomía de Canarias no sigue esta pauta y prevé un máximo de once miembros para su gobierno (artículo 15.3).

⁴⁷ BASSOLS COMA ve en ello una sectorialización de la acción ejecutiva y una atomización incompatibles con la idea de dirección colegial que impone la Constitución. Véase BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de gobierno”, op. cit., págs. 101-102.

hablar de una auténtica actividad de Gobierno, entendida como impulso y programación de los objetivos de la Comunidad Autónoma y susceptible de control político por los Parlamentos territoriales. Así, en el ejercicio de esta actividad de gobierno tiene atribuidas una serie de competencias como: el desarrollo del programa de gobierno, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes, la deliberación sobre el planteamiento de una votación de confianza (recordemos que la decisión final sobre su planteamiento pertenece la Presidente), el otorgamiento o denegación de la conformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que supongan un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales que afecten a materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma, la aprobación y remisión al Parlamento de proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, o la adopción del acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad o el planteamiento de conflictos de competencia ante el Alto Tribunal, así como la posibilidad de personarse en ellos. Sin embargo esta actividad política se encuentra sometida a límites jurídicos y es que no puede olvidarse que el artículo 137 CE circunscribe el ejercicio de la autonomía a la gestión de los intereses propios. La misma idea de limitación de la facultad de gobierno reitera la S.T.C.35/1982, de 14 de Junio, que viene a sostener que el desarrollo de la política de la Comunidad Autónoma a cargo de sus órganos institucionales se subordina al esquema de cada competencia y de su modalidad de ejercicio⁴⁸.

Finalmente, junto a las atribuciones de naturaleza política, se encuentran las que se enmarcan dentro de las de tipo administrativo: resolver los recursos que, conforme dispongan las leyes, se interpongan ante él, autorizar los gastos de su competencia,

⁴⁸ Según esta Sentencia entre las diversas técnicas que emplea el artículo 149 CE para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, sobresale la diferencia entre la reserva de toda una materia y la reserva de potestades concretas. En el primer caso, la reserva estatal impide no sólo que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando la reserva estatal versa únicamente sobre ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia de dicha materia, si bien, en tal acción de gobierno no pueden hacer uso de aquellas competencias que específicamente le están subordinando. A partir del comentario de esta Sentencia BASSOLS COMA esboza una definición de la función política del Consejo de Gobierno. Véase en

aprobar la estructura de las Consejerías, crear Comisiones Delegadas en su seno, nombrar y separar, a propuesta del Consejero correspondiente, a los Altos cargos de la Administración autonómica, así como aquéllos otros que las leyes establezcan, ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia, entre otras.

IV. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO

Reza el artículo 152.1 CE: “*El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea*”, eso simplemente nos indica, ya lo hemos visto, que las relaciones entre ésta y el Ejecutivo, se articulan sobre la base del modelo del régimen parlamentario. A partir de ahí todos son problemas de interpretación de la letra del precepto, por ejemplo, mientras que en la regulación de la responsabilidad política del Gobierno de la Nación (artículos 108 y 112 a 114 CE) queda meridianamente claro que la exigencia es de carácter colectivo, no está tan claro en el ámbito autonómico, donde, a partir de la letra del precepto constitucional, parece tener cabida simultáneamente la responsabilidad colectiva e individual. Corresponde a esta parte de nuestra exposición concretar qué técnicas adoptan los Estatutos y las respectivas Leyes de Gobierno para depurar esta responsabilidad.

Los primeros Estatutos de Autonomía que se aprobaron, se limitaron, en este extremo, a afirmar la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión⁴⁹. En 1981 los Acuerdos Autonómicos marcan la pauta a seguir en esta materia.⁵⁰ A partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía la regulación estatutaria adopta la fórmula del artículo 113 CE, con pequeñas variaciones en relación con el número de firmantes y procedimiento, así como introducen la votación de confianza conforme a los términos del artículo 112 CE, salvo las especialidades introducidas en la normativa de Castilla – La Mancha y Asturias, Cantabria, Extremadura y Murcia.

BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., pág. 100.

⁴⁹ Artículos 32.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 37.2 del Estatuto catalán y 17.1 del de Galicia.

⁵⁰ “*Debe aceptarse la llamada moción o voto de censura constructiva, aprobada por mayoría absoluta y con presentación de candidato. La moción de censura podrá presentarse como mínimo, por un quince por ciento de los miembros de la Asamblea. Los signatarios de una moción de censura no podrán presentar otra mientras no transcurra un año desde aquella dentro de la misma legislatura*”.

IV. 1. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

A partir del análisis de la regulación constitucional, que sirve de guía, y la contenida en los Estatutos de Autonomía y Leyes de Gobierno de las Comunidades Autónomas podemos concluir que los que vamos a relacionar seguidamente son los elementos que definen a este instrumento.

En primer lugar, legitimación para su planteamiento reside en manos del Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno. Ya hemos visto cómo precisamente esta decisión final es una de las atribuciones que confirman la primacía del Presidente en el seno del Ejecutivo autonómico, sin embargo, también hay que tenerlo en cuenta, muy difícilmente puede entenderse que vaya en contra del criterio mayoritario de su Gobierno; básicamente por dos motivos: en primer lugar, porque en el seno del Consejo es donde se van a dar cita los líderes de la fuerza o fuerzas políticas que le han prestado su apoyo y, en segundo lugar, por los previsibles efectos negativos que sobre la opinión pública una actuación así puede acarrear⁵¹.

En segundo lugar, el objeto de la votación de confianza viene constituido por el programa o una declaración de política general. La cuestión reside en delimitar qué se entiende por estos conceptos. El programa no parece ser otro que al que se hace referencia en la regulación del procedimiento de investidura. Un poco más complicada, en tanto que no definida en la legislación, parece la delimitación de la “declaración de política general”, para ello puede servirnos de guía lo establecido en el artículo 15.2 de la Ley 7/1984, de 13 de Julio, de Relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta electoral del Principado de Asturias: *“A estos efectos, se entenderá que posee alcance general y permite solicitar la cuestión de confianza la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial o singular afectare sustancialmente, a juicio del Presidente, a la entidad de su programa”*. Por lo demás, frente a la tónica generalizada

⁵¹ CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 147.

de restringir el objeto de la cuestión de confianza a estas dos posibilidades, los Estatutos de Valencia y Castilla – La Mancha lo extienden a los proyectos de ley⁵².

Para finalizar, el último elemento definidor de la cuestión de confianza estriba en el otorgamiento de la confianza si se obtiene el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados autonómicos, aspecto sobre el cual podría trasladarse todo el debate doctrinal que la regulación, en los mismos términos, del artículo 112 CE ha suscitado y del que nosotros, por razones de espacio, no nos vamos a hacer eco. Por supuesto, la denegación de la confianza acarrea la presentación de la dimisión por el Presidente ante el Parlamento y la convocatoria, en el plazo máximo de quince días, de una sesión plenaria de aquél para la elección de nuevo Presidente conforme al procedimiento de investidura⁵³.

Finalmente, la tramitación de este instituto pasa por tres fases: la presentación de la cuestión, en escrito motivado y junto con la certificación del Consejo de Gobierno en que conste su deliberación previa, ante la Mesa Parlamentaria, el debate de la cuestión conforme a las normas del de investidura y la votación⁵⁴.

IV.2. LA MOCIÓN DE CENSURA

Siguiendo la misma lógica de los preceptos constitucionales sobre la moción de censura al Gobierno de la Nación, la moción de censura como mecanismo de exigencia

⁵² - Artículo 18, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: “*Su Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un proyecto de ley. Dicha moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviera por objeto un proyecto de ley, éste se entenderá aprobado según el texto aprobado por el Consell*”.

- Artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha: “*Si el Presidente plantease la cuestión de confianza sobre un proyecto de ley, éste se considerará aprobado siempre que vote a favor de la confianza la mayoría absoluta de los Diputados. La cuestión de confianza prevista en el presente apartado no podrá ser planteada más de una vez en cada período de sesiones y no podrá ser utilizada respecto de la Ley de Presupuestos de la región, ni a proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional*”. Sobre el carácter restrictivo del objeto de la cuestión de confianza en el ámbito autonómico, BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., pág. 160.

⁵³ Queda expresamente excluida la posibilidad de disolución de la Asamblea a raíz de la denegación de la confianza al Presidente en los Estatutos de Asturias (artículo 35.3), Cantabria (artículo 19.3), Extremadura (artículo 35.3) y Murcia (artículo 33.3).

de la responsabilidad política en el ámbito autonómico exige los siguientes requisitos formales.

De acuerdo con su carácter constructivo, resulta imprescindible la inclusión de un candidato, requisito que se ha hecho merecedor de críticas referentes a la confusión entre investidura y censura⁵⁵.

La moción de censura exige su presentación por un número mínimo de Diputados firmantes que se fija en el quince por ciento de los miembros de la Cámara en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y que es seguido por la mayoría de los Estatutos aprobados con posterioridad. Sin embargo, no todos siguen esta directriz y podemos encontrarnos con regulaciones que elevan ese mínimo por encima de lo indicado en 1981 e incluso en la regulación constitucional. Tal es el caso Andalucía (artículo 39.2 de su Estatuto) que exigen la firma de la cuarta parte de los parlamentarios, o Navarra (artículo 35.2 de la Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) y Galicia (artículo 43.2 de la Ley de la Junta y de su Presidente), que sitúan el mínimo en un quinto de los Diputados⁵⁶. Por su parte, la Ley del Gobierno Vasco (artículo 47.2) dispone la presentación por la sexta parte de los parlamentarios y la de Cataluña (artículo 87) por la décima.

Por último, varios Reglamentos de parlamentarios autonómicos (por ejemplo, el artículo 140.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), igual que el del Congreso (artículo 175.2), exigen que la presentación de la censura se haga por medio de escrito motivado, requisito contemplado por la mayoría de la doctrina y cuya ausencia en el texto constitucional se tacha de “*verdadera laguna e incongruencia constitucional*”⁵⁷.

La tramitación de la moción de censura pasa por las fases que relacionamos a continuación:

⁵⁴ Para mayor detalle, véase por ejemplo los artículos 144-146 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

⁵⁵ BONACHELA MESAS no sólo se hace eco de las mismas, sino que constata cómo, en la práctica, en los debates de censura se ha producido una inversión del sentido de la finalidad teórica de la moción al convertirse en actos de control sobre el candidato que se incluía en la misma, extremo que se confirma sobre la letra del artículo 49.4 de la Ley de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que exige que, antes de que se inicie el debate sobre la moción, el candidato o candidatos, expongan su programa ante el Parlamento. Véase BONACHELA MESAS M., “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 162. En el mismo sentido, AJA Y OTROS, *El régimen jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 262.

⁵⁶ AJA no deja de reconocer que estas cuotas son demasiado altas, si bien la propia naturaleza de la moción de censura constructiva quita importancia a la exigencia del número mínimo de parlamentarios. AJA Y OTROS, *El sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 261.

- Admisión a trámite por la Mesa del Parlamento previa comprobación del cumplimiento de los requisitos formales a que se ha hecho alusión y traslado de la misma al Presidente y a los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios.
- Período de enfriamiento y presentación de mociones alternativas. El período de enfriamiento entre la presentación y la votación tiene como objeto dotar de mayor serenidad al debate y a la votación. El mismo se extiende a cinco días en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, que siguen lo dispuesto en el texto constitucional, lo que se ha hecho acreedor de numerosas críticas⁵⁸. Por otra parte, igual que ocurre en la Constitución, la mayoría de los Estatutos permite que durante los dos primeros días (en algunos Reglamentos durante los cinco días del período de enfriamiento) puedan presentarse otras mociones alternativas sometidas a los mismos requisitos y trámites de admisión⁵⁹.
- Debate, que consiste en la defensa de la moción por uno de sus firmantes, así como en la intervención del candidato propuesto a efectos de exponer el programa político del gobierno que pretende formar. A continuación se decreta la interrupción del mismo, tras la que se ha de producir la intervención de los Grupos Parlamentarios, quienes, además, gozan de un derecho a turno de réplica y rectificación. En el caso de que se presente más de una moción los Reglamentos parlamentarios, por lo general, autorizan su debate conjunto, acordado por el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces⁶⁰.
- Por último, nunca antes del transcurso del período de enfriamiento, se llevará a cabo la votación, que exige para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. En caso de que se hayan presentado varias mociones, se llevará a cabo su votación por separado según su orden de presentación, teniendo en cuenta que si una de ellas se aprueba, no se someterán a votación las restantes. La aprobación significa que el

⁵⁷ Véase BONACHELA MESAS, M., "El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía", op. cit., pág. 163.

⁵⁸ La regulación española, tanto estatal como autonómica, de la moción de censura se desmarca en este punto de las tendencias del Derecho Comparado, donde el período de enfriamiento comprende entre dos (artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn) y tres días (artículo 94 de la Constitución de Italia).

⁵⁹ Con ello no se hace otra cosa que dificultar esta posibilidad, pues, como sostiene AJA, "el número de firmas exigido para presentar una moción, difícilmente permitirá que al mismo tiempo se introduzca otra, que obviamente no pueden firmar los mismos parlamentarios, pero en el caso de que fuera posible, las demás mociones deben cumplir las mismas condiciones que la primera, y su mayor sentido podría hallarse en la presentación de nuevos candidatos a la Presidencia". AJA Y OTROS, *El régimen jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 262.

⁶⁰ Véase, por ejemplo, el artículo 141.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Presidente debe presentar la dimisión ante el Parlamento y que el candidato se entiende investido de la confianza de la Cámara y pasa a ser nombrado Presidente conforme con las formalidades del procedimiento de investidura.

En caso de que no fuese aprobada la moción, según determinan las diferentes Leyes de Gobierno y Reglamentos parlamentarios territoriales y es propio del parlamentarismo racionalizado, sus signatarios no pueden presentar otra en el mismo período de sesiones, o en el año siguiente, dentro de la misma Legislatura⁶¹.

IV.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA INDIVIDUAL DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Como ya hemos tenido ocasión de manifestar, el artículo 152.1 CE hace alusión a la responsabilidad del Presidente “y los miembros del Consejo de Gobierno”, lo cual supone, al menos a primera vista, la ruptura del mimetismo de la regulación autonómica referida a las relaciones Gobierno - Asamblea con respecto a la regulación estatal⁶². Con otras palabras, parece que el artículo 152.1 CE no se opone expresamente a las mociones de censura individualizadas, quedando en manos de los Estatutos o las respectivas Leyes de Gobierno ejercitar esta opción. Sin embargo, lo cierto es que únicamente la Ley del Gobierno Vasco regula la posibilidad de una censura individualizada, a través de diversos mecanismos⁶³:

- a. Contra el Presidente interino (artículo 11.2)

⁶¹ En relación con la regulación andaluza, BONACHELA MESAS llama la atención sobre cómo, a partir de la letra del artículo 39.2 del Estatuto de Andalucía y el 143.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, puede entenderse que la sanción de la que hablamos incumbe sólo a los signatarios de la moción sometida a votación y que no es aprobada, no a los de aquellas otras alternativas que no han llegado a ser votadas. BONACHELA MESAS, “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., pág. 164.

⁶² También lo hemos señalado previamente, la prescripción constitucional se traduce en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía en la fórmula: “*El Consejo de Gobierno responde políticamente de forma solidaria ante el Parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus componentes por su gestión*”.

⁶³ A pesar de que la legislación vasca sea la única que recoge esta posibilidad, no faltan voces en la doctrina que se alcen a favor de su viabilidad y justifican su extensión al ámbito de las restantes Comunidades Autónomas. Así AJA Y OTROS, *El ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., 263 y RUIZ- RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, op. cit., págs.547-548, si bien este autor apunta la necesidad de salvar determinados problemas jurídicos que el ejercicio de esta opción acarrea.

- b. Contra el Vicepresidente 1º del Ejecutivo en las funciones asumidas por delegación (artículo 49.1)
- c. Contra un Consejero en particular (artículo 49.2).

En los tres supuestos se exige la mayoría absoluta de la Cámara para que la censura prospere y de hacerlo conllevan la obligación del reprobado de presentar la dimisión⁶⁴.

V. LA DISOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

A alturas de exposición estamos en condiciones de confirmar la idea de que el artículo 152 CE articula la relación Ejecutivo – Legislativo autonómicos conforme al modelo parlamentario. Así, para salvar el teórico equilibrio entre ambas instituciones regionales, la falta de relación de confianza entre ambas acarrea la disolución de la Asamblea, bien en fase de investidura o bien acordada por el Presidente del Ejecutivo. Sin embargo, en el desarrollo de las Autonomías no se ha extendido la misma orientación en todos los casos, de manera que podemos hablar de dos grandes grupos de Comunidades Autónomas en relación con la postura que adoptan a la hora de abordar la disolución de la Asamblea.

El primer bloque vendría constituido por las Comunidades que prevén ambos supuestos de disolución del Parlamento: la acordada por decisión del Ejecutivo y en el caso de que la Cámara no le otorgue su confianza al candidato en fase de investidura.

Inmediatamente hemos de señalar que esta postura no es adoptada desde la redacción misma de los Estatutos de Autonomía, sino a partir de la emanación de las respectivas Leyes de Gobierno⁶⁵. Progresivamente, se fue asistiendo a una revisión de la aplicación de estas técnicas por la inestabilidad gubernamental que la misma podría traer consigo. Esta tendencia revisionista queda consolidada por los Pactos

⁶⁴ Un estudio más pormenorizado de la normativa vasca en esta materia puede encontrarse de la mano de SAIZ ARNAIZ, A., *La forma de Gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca*, Oñate, 1988, págs. 102 y ss. y VÍRGALA FORURIA, E., “La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad autónoma y Territorios Históricos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, 1986, Enero – Abril, págs. 137-144.

Autonómicos de 1981 que establece la posible disolución del a Asamblea en caso de que por mayoría, absoluta o simple, la Cámara electa no pueda nombrar Presidente, teniendo en cuenta que, en caso de que se celebren nuevas elecciones, las siguientes se convocarían el mismo día en que estén convocadas la de las restantes Comunidades Autónomas⁶⁶.

De esta manera, nos encontramos con es la Ley de Gobierno del País Vasco la primera que consagra la facultad del Lehendakari de disolver el Parlamento, prácticamente en las mismas condiciones que se otorga esta facultad al Presidente del Gobierno de la Nación (artículo 115 CE), esto es: previa deliberación con el órgano colegiado y prohibiéndose la disolución en caso de tramitación de una moción de censura⁶⁷. Con posterioridad a la Ley vasca se ha ido reconociendo la disolución anticipada en otras Leyes⁶⁸.

⁶⁵ Sirva de ilustración a este respecto el tenor del artículo 33.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que remite a la Ley *“la forma de lección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento”*.

⁶⁶ También los Pactos acordaron la interdicción de los Consejos de Gobierno para disolver la Asamblea, reputada beneficiosa *“para el interés general”* y la previsión de una fórmula común para el voto de investidura del Presidente: mayoría absoluta o mayoría simple a obtener en el plazo máximo de dos meses.

⁶⁷ *“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”*. Como puede observarse, no opera el límite temporal de transcurso de un año desde la anterior para poder proceder a una nueva disolución como se establece en el ámbito estatal y en otras Leyes de Gobierno. Ello, supone, desde el punto de vista de RUIZ – RICO RUIZ la concesión de un mayor margen de maniobrabilidad en función de las necesidades de desbloqueo institucional. RUIZ – RICO RUIZ, G., *“La forma de gobierno autonómica en España”*, op. cit., pág. 549.

⁶⁸ - GALICIA, Ley 1/1983, de 22 de Febrero, reguladora de la Junta y su Presidente, artículo 24
- CATALUÑA, Ley 8/1985, de 24 de Mayo, de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de Marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, artículo 46.c).
- COMUNIDAD DE MADRID, en un principio, en la Ley 5/1990, de 17 de Mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad. En la actualidad, en la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de Julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de Febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, artículo 21.
- ANDALUCIA, Ley 6/1994, de 18 de Mayo, de modificación de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Ley 1/1986, de 2 de Enero, Electoral de Andalucía.
- CASTILLA Y LEÓN, Ley 1/1996, de 27 de Marzo, reguladora de la cuestión de confianza y de la facultad del Presidente de la Junta de disolución de las Cortes de Castilla y León.
- ARAGÓN, Ley Orgánica, 5/1996, de 30 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 23.2
- CASTILLA – LA MANCHA, Ley Orgánica 3/1997, de 3 de Julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha, artículo 22.
- MURCIA, Ley Orgánica 1/1998, de 15 de Junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, artículo 27.

Nosotros queremos hacer una especial mención al reconocimiento de esta facultad en la Comunidad Autónoma andaluza que trae su origen en la necesidad de adelantar la convocatoria de las elecciones andaluzas de 1990 por caer en período estival, por lo que se aprueba una Ley que faculta al Presidente de la Junta a adelantar mediante Decreto los comicios, previa deliberación del Consejo de Gobierno⁶⁹. Con otras palabras, la Ley andaluza de 1990 lo que prevé es una anticipación técnica de la convocatoria de elecciones por parte del Presidente, para así poder eliminar los obstáculos que la época estival pueda suponer en relación con el ejercicio del derecho de participación política. Es en 1994 cuando la Ley de 18 de Mayo, procede a suprimir la redacción dada por la anterior al apartado c) del artículo 14, añade un nuevo apartado e introduce en el Título IV de la Ley de Gobierno un nuevo Capítulo Tercero bajo la rúbrica “De la disolución del Parlamento”, con la adición de dos nuevos artículos (55 y 56).

El segundo bloque al que hacíamos referencia está integrado por las Autonomías que tan sólo prevén la disolución de la Asamblea regional en caso de incapacidad demostrada para acordar la investidura de un candidato como Presidente en las condiciones que ya han sido expuestas en el epígrafe correspondiente y al cual nos remitimos⁷⁰.

VI. BREVE REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Administración Pública autonómica propiamente no constituye un elemento organizativo institucional a los efectos del artículo 152.1 CE que es el que ha servido de guía en nuestro estudio. De hecho, bien puede hablarse de la falta de un tratamiento directo de la Administración autonómica. El texto constitucional se refiere a la Administración de las Comunidades Autónomas en los artículos 153.c), en relación con el control de la Administración autónoma y las normas reglamentarias por la jurisdicción contencioso- administrativa, y 154, referido al Delegado de Gobierno, que

⁶⁹ Ley 1/1990, de 30 de Enero, por la que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.

⁷⁰ BONACHELA MESAS, hace una síntesis de las circunstancias que influyeron en la ausencia de una postura crítica respecto de los riesgos que pueden derivarse de la inexistencia del

coordinará la Administración del Estado, “cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad”. Sin embargo, pese a que hallamos constatado la ausencia de referencias directas a la Administración de las Comunidades Autónomas, no podemos dejar atrás el tenor del artículo 149.1.18º que atribuye la competencia exclusiva del Estado sobre: “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”, disposición que supone una matización muy importante en la competencia en materia de organización de las instituciones de autogobierno que las Comunidades pueden asumir en virtud del artículo 148.1.1ª CE. Además, el 149.1.18º trae como consecuencia que todo lo que, de manera básica, afecta a la Administración del Estado, afecta también a la Administración de las Comunidades Autónomas, tal y como ha quedado pacíficamente aceptado por la doctrina, tras la consolidación de la jurisprudencia constitucional (SSTC de 28 de Julio de 1981, de 27 de Julio de 1982 y de 25 de Octubre de 1983) que sostiene la existencia de un núcleo de materias que, aunque en primera instancia, se pudiera deducir del texto constitucional que sólo son aplicables para la Administración del Estado, afectan a todas las Administraciones públicas, incluida la autonómica⁷¹.

Sin embargo, pese a la indefinición constitucional, no podemos olvidar, ya lo hemos estudiado, que el artículo 152.1 CE atribuye al Consejo de Gobierno funciones administrativas, que implican la existencia de un aparato administrativo, subordinado al Ejecutivo, para el ejercicio de las mismas y al servicio de la orientación política diseñada por Presidente y Consejo de Gobierno que merece la pena ser objeto de estudio, máxime si se tiene en cuenta que el crecimiento de dicho aparato está directamente conectado con la progresiva dotación de contenido, con competencias propia, de la Autonomía⁷².

derecho disolución. BONACHELA MESAS, M., “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., págs. 164-165.

⁷¹ Véase SÁNCHEZ LÓPEZ, J., “La Administración Autonómica Andaluza”, en PORRAS NADALES, A. y RUIZ – RICO, J.J., *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, op. cit., pág. 179.

⁷² Precisamente a la Administración dependiente del Ejecutivo es a la que van dirigidas estas breves reflexiones, dejando a un lado otras Administraciones autonómicas dependientes de

Recalcada la importancia de abordar con mayor detalle el estudio de la Administración Pública en el ámbito del Estado de las Autonomías, sólo nos resta apuntar cómo los distintos Estatutos abordaron en el momento de su aprobación la cuestión de la configuración de la Administración en sus respectivas Comunidades Autónomas. A tal efecto, pueden distinguirse tres grandes grupos de soluciones.

En primer lugar, los Estatutos que no contemplan el fenómeno administrativo de forma orgánica, sino que hacen referencia a problemas personales funcionales y de régimen jurídico de la función administrativa (esto es, funcionarios, contratos, expropiación, dominio público, etc.). Así, los Estatutos de País Vasco, Cataluña y Andalucía.

En segundo lugar, los que atribuyen a la Comunidad Autónoma la creación de una Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas (Galicia, Asturias, Cantabria, LA Rioja, Murcia, Aragón, Canarias, Islas Baleares, Madrid y Castilla- León).

Y por último, los Estatutos que contemplan el fenómeno administrativo desde la perspectiva del régimen jurídico exorbitante que entraña el sistema de Derecho Administrativo estatal: Castilla – La Mancha, Valencia, Extremadura y Navarra⁷³.

VII. CONCLUSIONES

Finalizada la exposición sobre la configuración del Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas, ésta es la idea que queremos resaltar: aunque es cierto que la organización institucional de las Comunidades Autónomas se inspira en las estructuras estatales, hay una figura que destaca por sí sola, la del Presidente de la Comunidad Autónoma y del Ejecutivo regional, quien despunta como la suprema autoridad en el organigrama institucional regional, lo que le permite ostentar una posición preeminente y singular en el conjunto de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

otras instituciones políticas, como pueden ser las que se insertan en la esfera de los Parlamentos regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA Y OTROS, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.

- ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980.

- ARCE JANÁRIZ, A., “La reforma de los Estatutos de autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1192”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 9 a 32.

- BASSOLS COMA, M., “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, Enero – Marzo 1984, págs. 87 a 108.

- BONACHELA MESAS, M., “El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A. y RUIZ – RICO, J.J. (Dirección y coordinación), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs.152 a 176.

⁷³ Clasificación acuñada por BASSOLS COMA, M., “Los órganos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, op. cit., págs. 106 y ss.

- CALVO GOZÁLEZ, M.A., “El Delegado de Gobierno en las Comunidades Autónomas”, *Revista del Departamento de Derecho Público*, núm. 5, Invierno 1979-1980, págs. 121 a 127.
- CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A. y RUIZ – RICO, J.J. (Dirección y coordinación), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs. 130 a 151.
- CÁMARA VILLAR, G., “El Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en CÁMARA, G., SÁNCHEZ, J. Y TERRÓN, J., *El Estatuto de Andalucía (III). El Gobierno y la Administración*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs. 9 a 60.
- CANO BUESO, J., “La ‘anticipación electoral’ como alternativa a la disolución parlamentaria”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 7, Julio – Agosto- Septiembre 1991, págs. 91 a 111.
- CASCAJO, J. L., “La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, págs. 7 a 17.
- DÍAZ REVORIO, F. J., “La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla – La Mancha, *Revista Jurídica de Castilla –La Mancha*, núm. 24, Noviembre de 1998, págs. 9 a 18.
- ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 155”, en GARRIDO FALLA, F. (Director), *Comentarios ala Constitución. Segunda Edición ampliada*, Civitas, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ – VIAGAS FERNÁNDEZ, P., “La disolución del Parlamento de Andalucía”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, primer cuatrimestre 1989, págs. 233 a 245.

- GARCÍA HERRERA, A., “Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, Enero – Abril. 1982, págs. 63 a 96.
- GARCÍA ROCA, J., “el sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco: moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, págs. 183 a 237.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La dirección de la Administración Pública como función del Gobierno”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, págs. 67 a 95.
- LASARTE, J., “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, primer cuatrimestre 1990, págs. 163 a 197.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., “Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, págs. 97 a 143.
- MONTERO GIBERT J. R. Y MORALES ARROYO J. M., “Sistema parlamentario en las Comunidades Autónoma: la experiencia andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 15-16 (1985/1986), págs., 59 a 115.”,
- PENDÁS GARCÍA, B., “El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y de los Consejos de Gobierno”, en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Volumen III*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, 2519 a 2549.
- PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de homogeneidad y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, Julio – Septiembre 1988.

- PÉREZ ROYO, J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, Enero – Febrero 1986, págs. 7 a 34.
- PITARCH, I.E., “La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en GARRORENA MORALES, A. (editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1990. Págs. 311 a 339.
- PORRAS NADALES, A., “El régimen parlamentario de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, Enero – Febrero – Marzo 1995, págs. 11 a 31.
- PORRAS NADALES, A., “Actos políticos y función de dirección política”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 129 a 146.
- PORRAS NADALES, A.J., “La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, Abril – Junio 1987, págs. 77 a 94.
- PUNSET, R., “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, págs. 78 a 94.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., “Notas sobre el procedimiento de designación de Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, 1986, Enero – Abril págs. 85 a 113.
- RUIZ – RICO RUIZ, G., “La forma de gobierno autonómica en España”, en RUIZ-RICO, G. Y GAMBINO, S. (coordinadores), *Formas de Gobierno y sistemas*

electorales (la experiencia italiana y española), Universidad de Jaén – Tirant lo Blanch, Valencia 1997, págs. 525 a 581.

- SAIZ ARNÁIZ, A., *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1998.
- SÁNCHEZ LÓPEZ J., “La Administración autonómica andaluza”, en PORRAS NADALES, A. y RUIZ – RICO, J.J. (Dirección y coordinación), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs. 177 a 1994.
- SOLÉ TURÁ, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, págs. 293 a 311.
- VÍRGALA FORURIA, E., “La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad Autónoma y Territorios Históricos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 14, 1986, Enero – Abril, págs., 115 a 144.
- VIVER PI – SUNYER, C., “El Presidente de la Generalidad”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut D’Estudis Autonomics, Barcelona, 1998, págs. 329 a 352.
- 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 Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, págs. 313 a 318.