

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*)

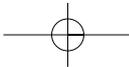
MANUEL ARAGÓN

1. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES: a) *Normas que garantizan la existencia de esas instituciones de autogobierno y atribuyen competencias sobre su organización.* b) *Normas relativas a la organización general de la Comunidad Autónoma y que se imponen sea cual sea la estructura institucional que adopte.* c) *Normas relativas a la forma de gobierno.*—2. EL DESARROLLO AUTONÓMICO. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—3. EL MODELO RESULTANTE: a) *Homogeneidad institucional.* b) *El problema de la reserva estatutaria:* b.1) *En cuanto al establecimiento de los órganos.* b.2) *En cuanto a las funciones de los órganos. En especial, el caso de la participación del Gobierno en la función legislativa y la configuración de las relaciones Parlamento-Gobierno.*—LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—NOTA BIBLIOGRÁFICA.

1. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

Aunque de manera expresa la Constitución sólo alude (sucintamente) a la organización institucional (o a órganos) de las Comunidades Autónomas en muy pocos preceptos [arts. 67.1, 69.5, 87.2, 147.2.c), 148.1.1.^a, 152.1, 153, 155, 161.2 y 162.1.a)], no se agotan ahí las previsiones constitucionales que a esa organización le son aplicables. Por ello, pese a que en este extremo, como en los demás relativos a la organización territorial del Estado, operó el fenó-

(*) Ponencia presentada en el «X Convegno italo-spagnolo di Pontignano», sobre «Asimetría o uniformidad? L'esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa», celebrado en la Certosa di Pontignano el 9 y 10 de junio de 2006. Agradezco las valiosas observaciones que, sobre el borrador del texto, me hicieron César Aguado, Herminio Losada y Armando Salvador, Letrados del Tribunal Constitucional.

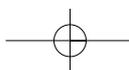


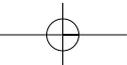
meno de la «desconstitucionalización» (que es una de las características singulares de la estructura territorial del poder en España), ni tal «desconstitucionalización» fue plena, ni, en consecuencia, el principio dispositivo tenía tanta libertad de actuación como a veces se ha dicho. En todo lo que se refiera a la forma territorial del Estado, junto a silencios y a normas de carácter dispositivo, la Constitución también contiene normas de carácter imperativo que juegan, por ello, como límite a la libertad de configuración del legislador. En lo que toca, estrictamente, a la organización institucional de las Comunidades Autónomas las previsiones constitucionales pueden clasificarse en tres grupos:

a) *Normas que garantizan la existencia de esas instituciones de autogobierno y atribuyen competencias sobre su organización*

Son los arts. 147.2.c) y 148.1.1.^a CE. El primero establece que la «denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» deberá estar contenida en el respectivo Estatuto de Autonomía. Lo que significa, en primer lugar, que no cabe Comunidad Autónoma sin instituciones de autogobierno pues no cabe Comunidad Autónoma sin Estatuto, y tales instituciones son contenido «necesario» de éste (el precepto lo deja claro: los Estatutos «deberán contener»), algo, además, que parece obvio, pues mal puede haber autonomía sin organización institucional propia; en segundo lugar, que el establecimiento, denominación y rasgos estructurales básicos de esas instituciones constituye una materia reservada al Estatuto, vedada, pues, a cualquier otra ley, sea del Estado o de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que por ley autonómica pueda ser desarrollada; y, por último, que queda, pues, al principio dispositivo, pero con las limitaciones que después se señalarán, la calificación (es decir, la naturaleza, política o administrativa), determinación (número y clase) y composición y funciones de los órganos de autogobierno.

El segundo (art. 148.1.1.^a CE) prevé como competencia de las Comunidades Autónomas la «organización de sus instituciones de autogobierno», lo que al no poder ser redundante de lo establecido en el precepto anterior, habrá de significar que sólo las normas autonómicas (y no las estatales) podrán desarrollar las previsiones institucionales contenidas en su propio Estatuto. Aunque aquí se plantea un problema de reserva estatutaria (¿pueden las leyes autonómicas establecer otros «órganos» institucionales no previstos en el Estatuto? o dicho de otra manera ¿qué órganos han de estar previstos, necesariamente, en los Estatutos?) sobre el que se tratará más adelante.





b) *Normas relativas a la organización general de la Comunidad Autónoma y que se imponen sea cual sea la estructura institucional que adopte*

Se trata de las prescripciones contenidas en el art. 1.1 CE, en el que se dispone que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», y que ha de entenderse que se refieren al Estado global (es decir, al conjunto de todas las instituciones públicas españolas), en el que se comprende, obviamente, a las Comunidades Autónomas. De ahí que la organización de cada una de ellas deba atenerse al principio democrático, cuya dimensión estructural es clara. De la misma manera, tales órganos han de respetar las exigencias del Estado de Derecho, no tanto en lo que se refiere al establecimiento y composición de esos órganos, dado que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para regular la función jurisdiccional (aunque no cabe descartar la proyección del Estado de Derecho en el ámbito de las estructuras no jurisdiccionales, es decir, políticas y administrativas), sino además, y sobre todo, en lo que toca al procedimiento que esos órganos han de seguir para emanar actos y normas. En cuanto al principio del Estado social, puesto que está referido, primordialmente, a las medidas que los poderes públicos han de adoptar y a los fines que deben perseguir, se proyecta, sin duda, en las Comunidades Autónomas en la dimensión material que le es propia, pero también, aunque sea en menor medida, en la dimensión estructural que el principio, igualmente, alberga. Es cierto que de esa dimensión no se derivan exigencias relativas al establecimiento, composición y procedimiento de los órganos de autogobierno, pero sí (por eso antes se ha dicho que «en menor medida») respecto de otros órganos de la Comunidad Autónoma (en los que sí tiene cabida la representación «social», especialmente sindical y empresarial).

c) *Normas relativas a la forma de gobierno*

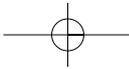
Se encuentran en los arts. 67.1, 69.5, 87.2, 152.1, 153, 155, 161.2 y 162.1.a) CE. La importante, a los efectos del tema que nos ocupa, es la del art. 152.1, que impone una organización institucional específica sólo para las Comunidades Autónomas que accediesen, desde el primer momento, al nivel de mayor amplitud competencial (las del art. 151 CE), disponiendo que, en ese caso, «la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas



zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, 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», añadiendo que «El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».

Además, dicho precepto se refiere a que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», sin que ello lo convierta en órgano propio de ésta, pues está claro que seguirá siendo órgano del Estado, y no órgano autonómico, de un lado porque el precepto confirma que todo ello ha de entenderse «dentro de la unidad e independencia del poder judicial», y de otro, y definitivamente, porque los arts. 117.5, 122 y 149.1.5 CE dejan bien claro (al establecer el principio de «unidad jurisdiccional» en todo el Estado, el Cuerpo único de Jueces y Magistrados, atribuir el gobierno del poder judicial a un órgano del Estado y asegurar la competencia estatal exclusiva en la función jurisdiccional) que el poder judicial no puede ser objeto de reparto territorial (cuestión que ya el Tribunal Constitucional dejó clara desde sus primeros pronunciamientos, así STC 25/1981, de 14 de julio), lo que quiere decir que las Comunidades Autónomas podrán tener Gobiernos y Parlamentos propios, pero no Jueces y Tribunales propios.

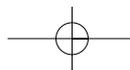
Por último, los arts. 67.1, 69.5 y 87.2 CE, aunque se refieren a una institución de las Comunidades Autónomas, no añaden nada, en realidad, al esquema organizativo de éstas, pues de las alusiones que en esos preceptos se contienen a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no cabe derivar la obligatoriedad de éstas, sino sólo la referencia a dichas Asambleas, para el caso de que existan. Algo similar sucede con el art. 153 CE, donde la alusión al control de la actividad de «los órganos de las Comunidades Autónomas», previendo incluso que pudiesen emanar «disposiciones normativas con fuerza de ley» o «normas reglamentarias», no impone, por sí sola, la existencia de órganos capaces de dictarlas, sino que sólo lo prevé para el supuesto de que efectivamente los haya. Y lo mismo ocurre con el art. 155 CE, en su referencia al Presidente de la Comunidad Autónoma en caso de adopción de medidas excepcionales, y con los arts. 161.2 CE (que alude a las disposiciones y resoluciones de los «órganos de las Comunidades Autónomas» como susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional) y 162.1.a) CE (que atribuye legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a los «órganos ejecutivos» de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las «Asambleas de las mismas»).



En resumen, para este tipo de Comunidades Autónomas (las del art. 151 CE), la Constitución impone, como se ha visto, una estructura institucional básica (que «se basará», dice el art. 152.1 CE) compuesta por tres órganos: un Parlamento (Asamblea legislativa) elegido por sufragio universal con arreglo a criterios de representación proporcional territorialmente corregidos, un Gobierno (un «Consejo de Gobierno») y un Presidente, que, además de dirigir al Gobierno, representa a la Comunidad en su conjunto y que será elegido por el respectivo Parlamento. Disponiendo que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante el Parlamento.

De estas previsiones constitucionales cabe extraer, de entrada, las siguientes notas, que más adelante se desarrollarán: en líneas generales, se establece una forma parlamentaria de gobierno (en cuanto que el Presidente es elegido por la Asamblea Legislativa y él y los miembros del Gobierno responden políticamente ante ella), aunque con ciertas indicaciones, ya que, de un lado, se distinguen el órgano «Presidente» y el órgano «Gobierno», lo que podría abonar la existencia de un «ejecutivo dual», pero, de otro, se encomienda al Presidente la «dirección» del Gobierno, lo que induce a precisar que si bien puede dirigirlo aunque sin integrarse propiamente en él (la dicción del art. 152.1 CE parece conducir a esa interpretación, en cuanto que separa al «Presidente» de «los miembros del Consejo de Gobierno», al referirse a la confianza parlamentaria, y no dice «a los demás miembros del Consejo de Gobierno»), también podría hacerlo presidiendo, él mismo, el Gobierno, con lo cual habría un ejecutivo «monista», aunque la figura del Presidente tendría una doble significación orgánica: Presidente de la Comunidad y Presidente de su Gobierno. En cualquier caso, no cabe confundir al Presidente con el Gobierno, pues, aparte de que únicamente el Presidente recibe la investidura parlamentaria, sólo a él se le reconoce la representación ordinaria del Estado, atribuyéndosele también la condición (que el Gobierno, como órgano ejecutivo, no puede ostentar) de representante de la totalidad de la organización política de la Comunidad Autónoma.

Es cierto que, con las precisiones ya aludidas, lo que se deriva del art. 152.1 CE es la decisión a favor de una forma parlamentaria de gobierno como género, pero no precisa con exactitud una especie concreta dentro de ese género, salvo que, por la indicación que contiene sobre la elección parlamentaria del Presidente y la dirección del Gobierno por el mismo, parece suministrar un indicio de que se inclina por un parlamentarismo de primer ministro o presidente y no de gabinete. Pero nada más, por lo que no impone, por sí solo, el establecimiento de otros instrumentos del llamado parlamentarismo «racionalizado», que quedan a la decisión de los Estatutos de Autonomía.



Tales previsiones, como se ha reiterado, se refieren únicamente a las Comunidades Autónomas del art. 151. CE. Respecto de las demás, la Constitución, en principio, deja la forma de gobierno que pudiesen tener a la entera disposición de los Estatutos.

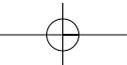
Todo lo dicho hasta aquí son los datos que cabe extraer de las previsiones constitucionales. A partir de ellos, la organización institucional de las Comunidades Autónomas la concretarán (en unos casos con menor y en otros con mayor margen de actuación, como se ha indicado) los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2. EL DESARROLLO AUTONÓMICO. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los cuatro Estatutos que se dictaron según el procedimiento referido en el art. 151 de la Constitución, (los del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) y a los que era aplicable, pues, la previsión contenida en el art. 152.1 CE en cuanto a la estructura institucional autonómica, establecieron, en consecuencia, como órganos de autogobierno, los tres señalados en aquella disposición constitucional.

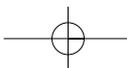
Así, el primer Estatuto de Autonomía promulgado, que fue el del País Vasco (LO 3/1979, de 18 de diciembre), estableció, como órganos de autogobierno, al Parlamento (elegido por sufragio universal), al Gobierno (nombrado por el Presidente) y al Presidente o «Lehendakari» (elegido por el Parlamento, de entre sus miembros), aunque con una dicción algo equívoca, en cuanto que del tenor literal de su art. 24.1 no queda claro si el Presidente lo es del País Vasco o del Gobierno, lo que no acaba de despejarse en su art. 30, en cuanto que allí se establece que el Gobierno está integrado por el Presidente y los Consejeros, ni en su art. 33.1, que alude al cargo bajo la designación de «Presidente del Gobierno». De todos modos, la interpretación que debe prevalecer me parece incuestionable: el «Lehendakari» es, además de Presidente del Gobierno Vasco, Presidente de la Comunidad Autónoma, dado que, de acuerdo con lo que impone el art. 152.1 CE, el propio Estatuto (art. 33.2) le atribuye, además de la representación ordinaria del Estado, «la más alta representación del País Vasco». Por lo demás, se establece también que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento y, aunque se prevé que cesará en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, no se detallan las formas de verificación de la misma, que se remiten a su determinación por ley autonómica.

El siguiente Estatuto, el de Cataluña (LO 4/1979, de 18 de diciembre), determinó (en su art. 29.1) que tales órganos serían el Parlamento (elegido por



sufragio universal), el Presidente de la Generalidad, es decir, de la organización política global de la Comunidad Autónoma, según el art. 1.2 del Estatuto (elegido por el Parlamento de entre sus miembros) y el Consejo Ejecutivo o Gobierno (nombrado por el Presidente). Aunque de manera no enteramente precisa (pues el art. 36.2 sólo expresa que el Presidente de la Generalidad «dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno», y el art. 38, al referirse al Gobierno, utiliza la expresión «el Presidente de la Generalidad y los Consejeros»), del Estatuto se desprende que el Presidente, además de serlo de la Generalidad, también lo es del Gobierno. No obstante, aquella imprecisión, y el hecho de que en el art. 36.3 del Estatuto se prevea que el Presidente «podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros», permite sustentar la posibilidad de que exista la figura de un primer Ministro (aquí «Consejero Primero»), con la consecuencia de que cabría plantearse, entonces, si se está o no en presencia de un ejecutivo «dual». Sobre esto se volverá más adelante. Por lo demás, se dispone que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, pero el Estatuto no concreta nada más, sin que haya remisión expresa de esta materia a la ley autonómica, aunque puede entenderse comprendida, de manera implícita, en la remisión general hecha a la ley para la regulación de las instituciones de autogobierno (art. 29.2).

El Estatuto inmediatamente posterior, el de Galicia (LO 1/1981, de 6 de abril), fijó también (en su art. 9.1) que tales órganos serían el Parlamento (elegido por sufragio universal), la Junta, esto es, el Gobierno (nombrado por el Presidente), y el Presidente (elegido por el Parlamento, de entre sus miembros), aunque nuevamente se detecta la imprecisión verbal ya aludida respecto del Estatuto Vasco, puesto que el propio art. 9.1 habla de «su Presidente», sin que quede claro si lo es de la Comunidad Autónoma o de la Junta (Gobierno), máxime cuando la denominación del Capítulo II del Título I del Estatuto inequívocamente da a entender que el Presidente lo es de la Junta, lo que se corrobora en la dicción literal del art. 15.4, y se confirma nuevamente en el texto de los arts. 16 y 18, que determinan que la Junta está compuesta por el Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. No obstante, como en el supuesto del País Vasco, el hecho de que el Presidente lo sea del Gobierno no excluye que también lo sea de la Comunidad Autónoma, dado que, de acuerdo con lo que dispone el art. 152.1 CE, el propio Estatuto (art. 15.1) le atribuye, además de la representación ordinaria del Estado, la de la Comunidad Autónoma en su conjunto. También se prevé que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, aunque, como en el Estatuto de Cataluña, sólo se menciona que cesará en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, sin detallarse las formas de verificación de la misma, que se remiten a su determinación por ley autonómica.



El último Estatuto de esta serie, el de Andalucía (LO 6/1981, de 30 de diciembre), estableció igualmente (art. 24.1) como órganos de autogobierno al Parlamento (elegido por sufragio universal), al Consejo de Gobierno (designado por el Presidente) y al Presidente de la Junta (elegido por el Parlamento, de entre sus miembros); aquí, la «Junta de Andalucía», a diferencia de la de Galicia, es el equivalente a la «Generalidad de Cataluña», es decir, el conjunto de la organización política de la Comunidad (art. 24.1 del Estatuto). Queda claro, pues, que el Presidente lo es de la Comunidad Autónoma, aparte de serlo también del Consejo de Gobierno (art. 34 del Estatuto). También se establece que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, concretándose los medios de verificación de la confianza parlamentaria: cuestión de confianza y moción de censura constructiva, ambas de configuración análoga a la estatal.

El resto de los Estatutos, todos ellos elaborados con posterioridad a los que acaban de citarse, y según el procedimiento previsto en el art. 146 CE (aunque el de Navarra también con arreglo a la D.A. 1.ª CE), y por lo mismo no sometidos necesariamente a la estructura institucional impuesta por el art. 152.1 CE, optaron, no obstante, por establecer también esa organización trimembre, Parlamento (elegido por sufragio universal), Presidente (elegido por el Parlamento, de entre sus miembros) y Gobierno (designado por el Presidente), dejando claro, además, expresamente, que el Presidente lo es de la Comunidad Autónoma, y al mismo tiempo que lo es de su Gobierno, con la excepción de los de Canarias, Navarra y Castilla y León, que sólo se refieren al Presidente calificándolo de Presidente de sus respectivos Gobiernos, pero que (del mismo modo que ocurría en los Estatutos del País Vasco y Galicia), al atribuirle la suprema representación de la Comunidad Autónoma, ha de entenderse que es, también, por ello, el Presidente de ésta. Se establece, igualmente, en todos ellos, que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, concretándose que la confianza se verifica a través de la cuestión de confianza y la moción de cesura constructiva, ambas de configuración análoga a la estatal.

Esta extensión, a todas las Comunidades Autónomas, de la estructura institucional básica prevista en la Constitución sólo para determinados Estatutos, resultaba amparada, sin duda, en el principio dispositivo, apoyado, aquí, en la habilitación a los Estatutos contenida en el art. 147.2.c) CE. Y fue consecuencia del pacto entre los dos grandes partidos nacionales, UCD y PSOE, que se formalizó mediante los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 (una auténtica «convención constitucional», como los calificó tempranamente L. Vandelli), que determinaron la generalización de la autonomía política (esto es, con capacidad legislativa) y, por lo mismo, que todas las Comunidades tendrían gobiernos y parlamentos propios.

Las últimas zonas del territorio nacional que quedaban sin organización autonómica, las ciudades de Ceuta y Melilla, acabarían recibiendo, ya en 1995, sus respectivos Estatutos, aunque sin acceder por ello a la condición de Comunidad Autónoma (que era una posibilidad prevista en la disposición transitoria quinta de la Constitución), sino dotándolas de un régimen de autonomía administrativa y no exactamente política (como lo confirmó el Pleno del Tribunal Constitucional en AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio), por lo que no contarían con capacidad legislativa ni, por ello, con Parlamento propio. Su organización institucional descansa, en consecuencia, en una fórmula más propia (aunque singular) de la autonomía local: una Asamblea (no legislativa) elegida por sufragio universal, un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y un Gobierno designado por el Presidente. El Presidente lo es de la Ciudad y, preside, a su vez, a los otros dos órganos: la Asamblea y el Consejo de Gobierno. Aunque también, como sucede en los demás Estatutos, se dispone que el Gobierno responde políticamente ante la Asamblea, e incluso se prevén la cuestión de confianza y la moción de censura constructiva, con una configuración análoga a la estatal, la peculiaridad de estas dos Ciudades, que no gozan de verdadera autonomía política, determina que las dejemos fuera de las siguientes consideraciones del presente trabajo, que sólo se refiere a la organización institucional de las Comunidades Autónomas.

3. EL MODELO RESULTANTE

A partir de las previsiones constitucionales (que establecían unas características generales, pero no enteramente definidas, sobre la estructura de gobierno de las Comunidades Autónomas) y como consecuencia del desarrollo autonómico llevado a cabo por todos los Estatutos (que son los que han concretado aquellas líneas generales contenidas en la Constitución) se ha construido un modelo de organización institucional de las Comunidades Autónomas cuyos rasgos fundamentales se exponen a continuación, con la advertencia de que sólo se tendrán en cuenta los textos estatutarios vigentes en el momento de redactarse el primer borrador de este trabajo (mayo de 2006), no los proyectos de reforma que entonces se tramitaban.

a) *Homogeneidad institucional*

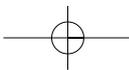
Como se ha visto, todas las Comunidades Autónomas poseen la misma estructura institucional, formada por el Presidente, el Parlamento y el Gobier-

no. Y en todas, igualmente, el Presidente ostenta una doble función: la de Presidente de la Comunidad y la de Presidente del propio Gobierno. En el caso de Cataluña, donde las previsiones estatutarias no dejan enteramente resuelta esta última cuestión (aunque la interpretación más correcta que cabría darles no abona precisamente la tesis de un ejecutivo «dual»), la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2005, de 31 de marzo, del Consejero Primero del Gobierno de la Generalidad, deja claro que esa figura no se identifica con la de un Primer Ministro clásico o Presidente del Gobierno, sino más bien con la de un Vicepresidente reforzado. Efectivamente, aunque puede convocar y presidir reuniones del Gobierno, lo hará siempre por delegación del Presidente de la Generalidad, delegación, además, materialmente limitada, temporal y revocable en cualquier momento (arts. 5 a 7 de la ley), lo que se predica igualmente de su posible competencia para coordinar la acción del Gobierno (mismos artículos citados). Por lo demás, sus funciones de suplencia y sustitución del Presidente de la Generalidad (art. 8 de la ley) no son sustancialmente distintas a las que suelen tener los Vicepresidentes.

El modo de designación de esos órganos también es idéntico: el Parlamento se elige por sufragio universal, el Presidente es elegido, de entre sus miembros, por el Parlamento, y el Gobierno, es decir, los Consejeros (que, con el Presidente, lo forman) son nombrados por el Presidente, que puede libremente cesarles.

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son también idénticas (en la mayoría de los casos por determinación estatutaria, y en algunos, pocos, como se ha visto, por haberlo concretado, en desarrollo del Estatuto, la ley autonómica): el Gobierno ha de gozar de la confianza política del Parlamento, lo que se verifica, primero, mediante la elección del Presidente por la Cámara y, después, por la existencia de la cuestión de confianza y la moción de censura, fórmulas, además, de análoga configuración a las correlativas estatales. Así, el Presidente, para ser elegido, habrá de contar con la mayoría absoluta de la Cámara en primera votación, bastando la mayoría simple en la segunda o sucesivas; la cuestión de confianza se rige por la regla de la mayoría simple; la moción de censura sólo prosperará si votan a su favor la mayoría absoluta de los parlamentarios, y habrá de contener un candidato a Presidente, que quedará investido como tal si la moción triunfa.

Además, en todas las CC.AA., siguiendo el modelo constitucionalmente previsto en el art. 152.1 CE, se ha decidido que el sistema electoral aplicable a la elección de los miembros del respectivo Parlamento será (como señala el citado precepto constitucional) el de «representación proporcional», aunque garantizando también la representación «de las diversas zonas del territorio», precisión esta última que puede marcar de manera extraordi-



nariamente relevante el sistema electoral, como ha ocurrido en el caso de Canarias.

En definitiva, como más atrás se señaló, se ha optado por extender a todas las Comunidades Autónomas el modelo institucional previsto en el art. 152.1 CE sólo para algunas de ellas. Lo que resulta coherente, dado que si a todas las Comunidades Autónomas se decidió extender (en el proceso de desarrollo autonómico) la autonomía política (competencias legislativas), era prácticamente obligado que entonces, a todas ellas, se extendiese también el modelo que la Constitución había previsto para las que, desde el primer momento, pudieran adquirir ese grado de autonomía. Además, con vistas a la homogeneidad del sistema, también resulta coherente que no hubiese (con igual grado de autonomía) heterogeneidad de formas de gobiernos autonómicos.

Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la STC 225/1998, aunque quizás con un razonamiento demasiado apodíctico en cuanto que parece que lo considera como una auténtica exigencia constitucional y no sólo como una solución razonable y coherente, lo que se critica en el voto particular que acompaña a dicha Sentencia.

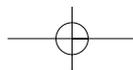
Por último, cabe destacar que la decisión de que, en todas las Comunidades Autónomas, la relación de confianza entre el Gobierno y Parlamento se articule, como acaba de exponerse, según el modelo que para el Estado central ha previsto la Constitución, también presta coherencia al conjunto del sistema, no sólo autonómico, sino también global (comprensivo del Estado Central y las Comunidades Autónomas). De ahí que la homogeneidad de la forma de gobierno en el Estado Autonómico sea una característica global del sistema, en cuanto que se proyecta tanto en el plano horizontal (entre todas las Comunidades Autónomas) como en el vertical (entre ellas y el Estado central).

b) *El problema de la reserva estatutaria*

En la cuestión que nos ocupa, la reserva estatutaria opera en dos aspectos: el establecimiento de los órganos y las funciones que éstos desempeñan.

b.1) *En cuanto al establecimiento de los órganos*

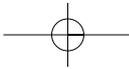
Desde el punto de vista del establecimiento, hay que determinar cuáles son las instituciones autonómicas que han de estar previstas necesariamente en los Estatutos. Aunque la dicción del art. 147.2.c) CE es imprecisa (sólo habla de la «denominación, organización y sede de las *instituciones autónomas*



propias») la interpretación que ha de darse tiene que ser, a mi juicio, restrictiva (entre otras razones para no vaciar de competencia a la propia Comunidad, que, según el art. 148.1.1.^a CE, puede asumir competencia sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno», y ello supone tanto la capacidad de desarrollar la regulación de las existentes en el Estatuto como de establecer y regular otras estatutariamente no previstas). Por ello, el término «instituciones autónomas propias» debe entenderse como sinónimo de «órganos supremos de la Comunidad Autónoma» (o «poderes supremos de la Comunidad Autónoma», como expresan algunos Estatutos), esto es, el Presidente de la Comunidad, el Parlamento (poder legislativo) y el Gobierno (poder ejecutivo). Con ello, además, no hace más que seguirse la muy relevante indicación constitucional que se formula en el art. 152.1 CE.

Lo que no quiere decir que en el Estatuto no puedan establecerse otros órganos, que es claro que sí, y de hecho se han previsto estatutariamente figuras similares, en el ámbito autonómico, a las estatales del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, el Defensor del Pueblo o el Consejo de Estado (aquí «Consejos Consultivos») y que una vez establecidos reciban una «congelación» estatutaria. Lo que importa señalar es que sólo el Estatuto (nunca la ley autonómica) puede establecer aquellos «órganos supremos», mientras que los demás, aunque el Estatuto no los incluya, pueden crearse por la legislación autonómica.

Ahora bien, ese establecimiento de los órganos supremos de la Comunidad Autónoma no se circunscribe a la escueta «denominación», puesto que el art. 147.2.c) CE también se refiere a la «organización» de los mismos. Y ese término («organización») se proyecta tanto en el establecimiento como en las funciones. En lo que toca a lo primero, parece que la reserva estatutaria (por las mismas razones que antes de dieron apelando a lo previsto en el art. 148.1.1.^a CE) debe circunscribirse a la regla básica de composición del órgano, esto es, a determinar su fuente de designación o, en otras palabras, a precisar a quién corresponde elegir o nombrar a sus componentes. Por ello, es en el Estatuto, necesariamente (y no sólo en la ley autonómica) donde ha de constar ese dato. Y así, en todos los Estatutos se expresa que el Parlamento es elegido por sufragio universal, mediante un sistema electoral de representación proporcional corregido por exigencias de representación territorial, debiéndose entender que aquí, en la definición básica del modelo electoral, termina la reserva estatutaria sobre ello, lo que no impide que muchos Estatutos hayan concretado otros extremos más; lo importante es señalar que, en ausencia de esas mayores concreciones estatutarias, las leyes electorales autonómicas pueden especificar aquel modelo genérico. También en todos los Estatutos se expresa que el Presidente de la Comunidad es elegido por el



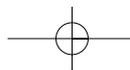
Parlamento (por mayoría absoluta en la primera votación y por mayoría simple en las posteriores), de entre sus miembros, y que los integrantes del Gobierno (a excepción, claro está, de su Presidente, que es el de la Comunidad) son designados por el propio Presidente de la Comunidad Autónoma, aunque en este último extremo existe una excepción, la del Estatuto de Cataluña, que no dispone nada, remitiendo a la ley autonómica (art. 37.1) «la forma de nombramiento y cese» de aquéllos. Quizás eso fuera debido a que en el art. 152.1 CE (que sí impone cómo se eligen el Presidente y el Parlamento) no se dice cómo se designa al Consejo de Gobierno. Es posible que esa sea la explicación de la anomalía, pero no cabe extraer de ella una razón que apoye su validez, puesto que la reserva estatutaria ha de tener en cuenta no sólo lo dispuesto en el art. 152.1 CE sino también lo previsto en el art. 147.2.c) CE.

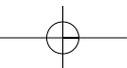
b.2) *En cuanto a las funciones de los órganos. En especial, el caso de la participación del Gobierno en la función legislativa, y la configuración de las relaciones Parlamento-Gobierno*

Por lo que se refiere a las funciones, también ha de aquilatarse la dimensión de la reserva. De una parte, su ubicación constitucional no puede ser otra que la del art. 147.2.c) CE, que es donde la reserva estatutaria se contiene, y, dentro de dicho precepto, el único término conectado con «función» es el de «organización» (no cabe referir «función», claro está a los otros dos términos que allí se emplean: «denominación» y «sede»). De otra parte, la dimensión de la faceta «funcional» de la organización ha de ser interpretada, a su vez, restrictivamente (por las razones que se dieron más atrás basadas en el texto del art. 148.1.1.^a CE). Y, finalmente, debe tenerse en cuenta que la «función» se despliega en dos ámbitos: uno, el relativo al órgano individualmente considerado, y, otro, el que se refiere al órgano como parte integrante del conjunto institucional. El primero permite considerar al órgano de manera aislada (o si se quiere, intraorgánica); el segundo obliga a considerarlo en relación con otros órganos (de manera, pues, interorgánica).

b.2.1) *La perspectiva intraorgánica*

Desde el punto de vista del órgano en sí mismo considerado, la interpretación restrictiva de la reserva impone que ésta sólo pueda comprender, necesariamente, aquella o aquellas funciones mínimas que caracterizan al órgano, es decir, que permiten identificarlo y distinguirlo netamente de los demás órga-

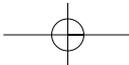




nos (esta fórmula es muy antigua, tanto en la filosofía como en el Derecho, y en ella se apoyan, entre otras muchas, las construcciones sobre los «tipos ideales», el «contenido esencial» de los derechos o la «imagen maestra» de las instituciones). Se trata, entonces, de determinar esa función o funciones básicas (y por ello mínimas) que singularizan a cada uno de los tres órganos supremos de la Comunidad Autónoma. Es claro que las del Parlamento consisten en la función legislativa (incluyendo aquí la presupuestaria) y en la función de control. Ambas han de estar atribuidas, necesariamente (y así lo es), por los Estatutos. Las del Presidente de la Comunidad también son fácilmente discernibles: la dirección del Gobierno y la representación del conjunto institucional de la Comunidad Autónoma así como la representación ordinaria del Estado en la propia Comunidad (que también se encuentran recogidas en todos los Estatutos). Y en cuanto al Gobierno, sus funciones básicas cabe entender que son (al menos y como mínimo) la ejecutiva (que hoy ha de considerarse que incluye la de dirección política y la potestad reglamentaria) y la de dirección de la Administración pública, ambas expresadas igualmente en todos los Estatutos (con expresiones variadas, así «funciones ejecutivas y administrativas», o, de manera más amplia, «dirige la política y le corresponde las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», o, en fin, aunque sin designarlas expresamente sino sólo reconociendo que el ejecutivo —«Junta»— es el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, recogíendolas al hablar de que las competencias de «ejecución... llevan implícita la potestad reglamentaria» y «la administración», que es el caso, aislado, del Estatuto de Galicia).

Dicho esto, si al Gobierno autonómico se le atribuye, además de sus funciones características, también la participación en la potestad legislativa, en la medida en que ello supone una atribución absolutamente relevante y, a su vez, caracterizadora del poder de otro órgano institucional básico e incluso, en cierto modo, «desfiguradora» del mismo (pues significa la reducción del monopolio legislativo que caracteriza al Parlamento), tal previsión ha de entenderse incluida en la reserva estatutaria, de manera que si no se contiene en el Estatuto debe concluirse que la ley autonómica no puede establecerla. Y ello es así desde la consideración puramente orgánica a la que el presente trabajo se circunscribe, sin perjuicio de que a la misma conclusión quepa llegar desde el punto de vista de la teoría de las fuentes del Derecho, puesto que el sistema de fuentes de la Comunidad Autónoma ha de estar contenido en su norma institucional básica (el Estatuto, que, de manera análoga a la Constitución, es «fuente de las fuentes») y no en la ley autonómica (a los Parlamentos de las Comunidades Autónoma les es igualmente aplicable la conocida frase de Locke de que el Parlamento está para hacer leyes, no para hacer legisladores).

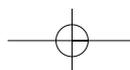




Ahora bien, el ámbito de esta reserva plantea un interesante problema, que es el de si comprende la completa actividad gubernamental de emanación de normas con fuerza de ley, es decir, si afecta tanto a la legislación delegada como a la legislación de urgencia. Aplicando nuevamente la regla general configuradora de la reserva estatutaria, que impone una interpretación restrictiva de la misma, cabe sostener que sólo se incluye en la reserva la potestad legislativa en su sentido estricto: la capacidad de un órgano de emanar, por sí mismo, una disposición legal, y no la de hacerlo por delegación parlamentaria (en cuanto que únicamente lo primero supone un poder originario y por ello una auténtica excepción al monopolio legislativo parlamentario). En consecuencia, es la potestad de emanar decretos-leyes la que ha de considerarse, necesariamente, incluida en la reserva estatutaria (puesto que son las únicas normas con fuerza de ley que, aunque condicionadas a razones de extraordinaria y urgente necesidad, pueden ser dictadas —e introducidas en el ordenamiento— por el Gobierno sin previa intervención parlamentaria, pese a que, con posterioridad, ésta deba producirse). Por el contrario, no debe considerarse incluida en la reserva la facultad de emanar decretos legislativos, dado que en ese caso se trata de una legislación delegada, que requiere la previa intervención (delegación) parlamentaria, intervención que condiciona, además (materialmente, tanto por la ley de bases respecto de los textos articulados como por la mucho más amplia limitación de innovación normativa en el supuesto de los textos refundidos), el ejercicio de esa capacidad legisladora (dictar normas con fuerza de ley) del Gobierno, que, por ello, no supone estrictamente un desapoderamiento de la potestad legislativa del Parlamento (a diferencia de lo que ocurre con los decretos-leyes en el que sí existe tal desapoderamiento, aunque sea coyuntural y temporalmente limitado).

Por todo ello, ha de sostenerse que, no estando prevista en los textos de los Estatutos la facultad del Gobierno autonómico de emanar decretos-leyes, la misma no puede atribuirse por ley autonómica. El único Estatuto que lo prevé es el de la Comunidad Valenciana (art. 44.4), a partir de su reciente reforma por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, configurándolo de manera análoga a la estatal. También se prevén en los actuales Proyectos de reforma de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, pero en la medida en que aún no ha finalizado su tramitación, quedan fuera de las consideraciones de este trabajo. Así pues, salvo en el caso (ahora) de la Comunidad Valenciana, en las demás Comunidades Autónomas (hasta el momento presente) no puede admitirse la figura del decreto-ley, por no haber previsión estatutaria y estarle impedido al legislador autonómico establecerlos.

Distinto es el caso de los decretos legislativos, esto es, de la legislación delegada, prevista en todos los Estatutos menos en los del País Vasco, Anda-



lucía, Canarias y Murcia. Dado que, por lo dicho más atrás, cabe entender que no se integran en la reserva estatutaria, su reconocimiento sí puede hacerse por ley autonómica, como así ha ocurrido en el País Vasco, Canarias y Murcia, aunque no en Andalucía donde, por ello, no existe, por ahora, esa figura.

De todos modos, no cabe ignorar que este tema, el de la inclusión o no de la legislación delegada en la reserva estatutaria, es una cuestión discutible. Me parece que la facultad gubernamental de emanar decretos legislativos que contengan textos refundidos, en la medida en que la capacidad legislativa innovadora de los mismos es muy escasa, podría entenderse excluida de la reserva estatutaria, pero ya sería menos claro (y por ello discutible) el supuesto de los decretos legislativos que contuvieran textos articulados, cuyo sometimiento a los principios y límites contenidos en la ley de bases no excluye por entero que puedan desplegar una notable capacidad de innovación legislativa. En ese sentido habría argumentos para sostener que este tipo de legislación delegada se integraría en la reserva estatutaria y precisaría, en consecuencia, de previsión en el Estatuto, de tal manera que el Gobierno no tendría dicha potestad en caso contrario, sin que la ley autonómica pudiera atribuirle. Como he dicho, la cuestión es discutible, pero, dado el sentido restrictivo que, a mi juicio, ha de darse a la reserva estatutaria, y el hecho de que nada impide al Parlamento detallar en la ley de bases, hasta el punto que crea oportuno, los principios y criterios a que ha de atenerse el decreto legislativo, he optado (razonándolo más atrás) por excluir de dicha reserva incluso esta forma de legislación delegada.

Otra cuestión queda por examinar en relación con el problema de las facultades legislativas del Gobierno. Me refiero a la atribución a éste de un veto sobre la tramitación parlamentaria de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, facultad que al configurar al Gobierno como una especie de legislador negativo y, al implicar, en consecuencia, una clara reducción de la potestad legislativa parlamentaria, cabría entender que se integra en la reserva estatutaria. Este veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo «racionalizado», mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual. En ese tiempo, la alteración del Presupuesto ha de requerir una iniciativa del propio Gobierno ante la Cámara. Sin ésta, al Parlamento sólo le queda aguardar a la discusión y aprobación del siguiente Presupuesto o acudir, antes de ello, a la aprobación de una moción de censura (con la que podría obtener, a lo sumo, el cambio de Gobierno, pero no la modificación del Presupuesto en vigor,

aunque lo lógico es que, si la moción triunfa, ello signifique el vencimiento, a favor de la Cámara, del enfrentamiento de pareceres entre ella y el anterior Gobierno).

Pues bien, en el plano estatal, esa facultad está atribuida al Gobierno central por el art. 134.6 CE (y su carácter de *liberum veto* se confirma en los arts. 111 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el art. 151 del Reglamento del Senado). En cambio, en el plano autonómico sólo la prevén los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 76.1) y Extremadura [art. 60.b)], lo que plantea, al menos, dos cuestiones de gran interés. Primera, si estando atribuida (como autorización preceptiva que corresponde otorgar al Gobierno), como ocurre en estos dos casos, en el texto del Estatuto ello significa, pues, una capacidad de veto que la Cámara no puede levantar. El Tribunal Constitucional, recientemente (STC de 6 de julio de 2006, dictada en RRI 3394 y 3449/1997 acumulados, FJ. 6), se ha pronunciado en el sentido de que si la previsión se encuentra contenida en el Estatuto de Autonomía, como es el caso de Extremadura, objeto de la referida Sentencia, esa previsión estatutaria (análoga, por lo demás, a la del art. 134.6 CE) significa un auténtico veto que el Parlamento no puede rechazar (esto es, el mismo sistema que existe en el plano estatal), y que ello es coherente con la forma de gobierno de parlamentarismo racionalizado que (también al modo estatal) ha previsto el propio Estatuto. En consecuencia, esa doctrina ha de entenderse que resulta también aplicable al caso de la Comunidad Valenciana.

Dicho lo anterior, no puede obviarse un problema que deriva no tanto del Estado democrático (donde la forma parlamentaria tiene asiento) sino del Estado de Derecho, como es el del control jurisdiccional del veto gubernamental (sólo allí, vuelvo a insistir, donde ese veto está reconocido por la Constitución o el Estatuto de Autonomía). En el ámbito estatal, el problema está resuelto puesto que al Parlamento (al Congreso o al Senado) le cabe plantear, frente a la decisión del Gobierno, el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional previsto en los arts. 59.1.c) y 73 a 75 LOTC. En cambio, en el ámbito autonómico (aquí reducido, por lo que he dicho más atrás, a los casos de la Comunidad Valenciana y Extremadura) no existe esa posibilidad de que la Cámara acuda al Tribunal Constitucional ya que a éste no le está encomendada la resolución de conflictos de atribuciones entre órganos estatutarios. Descartado que la Cámara pueda residenciar tal conflicto en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (no sólo por la condición de acto de auténtica «dirección política» del adoptado por el Gobierno, o por la cualidad político-institucional del actor, en ese supuesto el Pleno de una Cámara parlamentaria, sino, sobre todo, porque no encaja en el ámbito de competencia de ese orden jurisdiccional establecido en los arts. 1 y

2 LJCA), y descartado, por ello, que cupiese el recurso (subsidiario) de amparo del art. 43 LOTC o el recurso (directo) de amparo del art. 42 LOTC, ya que éste sólo es posible frente a actos parlamentarios sin valor de ley y no frente a actos del Gobierno, parece que no habría recurso jurisdiccional al que acudir para controlar un uso desviado, en el ámbito autonómico, de la facultad gubernamental de veto atribuida por el Estatuto.

Dicha conclusión no se ve alterada por el hecho de que fuese posible un recurso de amparo que, por vulneración de los derechos del art. 23 CE, pudiesen interponer los parlamentarios o los grupos parlamentarios frente al acuerdo de la Mesa de la Cámara inadmitiendo a trámite una proposición de ley o una enmienda por haberla vetado el Gobierno, situación distinta de la que se está examinando, que se refiere a las relaciones entre la Cámara y el Gobierno y no a las relaciones entre los parlamentarios y los órganos de la Cámara. Es cierto que en dicho recurso de amparo quizás cupiese discutir, si se entrase en el problema de la motivación del acuerdo de la Mesa, y de ese modo indirecto, la justificación del veto gubernamental, pero ello, a mi juicio, sólo en el caso de Comunidades Autónomas en las que no estuviese ese veto estatutariamente previsto, pues, cuando si lo está, el problema no creo que pueda tratarse a través del amparo (dados los términos muy claros de la STC de 6 de julio de 2006 ya aludida), puesto que dicho problema se circunscribe entonces al ámbito estricto de las relaciones entre la Cámara y el Gobierno

Aquella constatación de que no existe, en el plano autonómico, solución jurisdiccional de los conflictos entre el Parlamento y el Gobierno, no ocasiona, de todos modos, un grave quebranto al Estado Constitucional, sólo viene a confirmar que, pese a la pretensión de sumisión de todos los actos del poder al Derecho que anima a ese tipo de Estado, puede haber algunas excepciones (ésta es una de ellas) en las que las relaciones políticas no estén sometidas al control jurisdiccional sino únicamente al control político democrático (como más atrás ya indiqué, a la Cámara siempre le queda, dentro de la anualidad presupuestaria, si se enfrenta al Gobierno, el ejercicio de la moción de censura y, claro está, el ejercicio pleno de su potestad aprobatoria respecto del siguiente presupuesto). De *lege ferenda* podría auspiciarse, quizás, que el Tribunal Constitucional también tuviese competencia para resolver los conflictos entre las Cámaras y los Gobiernos autonómicos (no creo, dada la muy escasa utilización de los conflictos entre órganos constitucionales, que esta nueva competencia sobre conflictos entre órganos estatutarios aumentase mucho la carga de trabajo, ya excesiva, del Tribunal). De todos modos, por lo que antes dije, no parece que la situación actual plantee un problema del tal calado que fuese urgente resolver (los Gobiernos,

aunque sean de minoría, suelen gozar de apoyo mayoritario en la Cámara, por lo que la hipótesis de una Cámara mayoritariamente enfrentada al Gobierno, posible —ya se ha dado en algunas, contadas, ocasiones—, no es, sin embargo, muy probable).

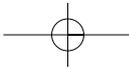
La segunda cuestión que acerca de este asunto cabe plantear es la referida al efecto que ha de atribuirse al silencio estatutario sobre la materia. Parece difícil aceptar que un *liberum veto* de esa característica, por los motivos que ya se expusieron más atrás, pueda atribuirse al Gobierno por norma autonómica infraestatutaria. Por ello, en el resto de las Comunidades Autónomas, donde (en todas ellas) existe esa precisión sólo por obra de las respectivas leyes autonómicas reguladoras de los Gobiernos (aunque algunas sólo se refieran a las proposiciones de ley y no a las enmiendas, como es el caso de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Galicia y Baleares) o de los Reglamentos de las Cámaras (que sí recogen la figura para enmiendas y proposiciones de ley), sea razonable entender (aunque algunos Reglamentos parlamentarios no lo aclaren) que el veto del Gobierno no puede ser absoluto, sino que la Cámara ha de poder levantarlo. Con mayor motivo todavía si, como ocurre en Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Madrid y el País Vasco, esa facultad gubernamental ni siquiera está prevista en la ley autonómica reguladora del Gobierno, sino sólo en el Reglamento parlamentario, norma capaz de regular el funcionamiento interno de la Cámara, pero que tiene vedado reducir la potestad legislativa que a la misma el Estatuto le confiere, y menos atribuir al poder ejecutivo una mediación de esta envergadura (*liberum veto*) en la capacidad legislativa de la Cámara. Esta conclusión pudiera incluso apoyarse en la STC 116/1994 (FJ. 5), pues aunque allí se establecía que no es posible trasladar lo previsto en el art. 134.7 CE a las Comunidades Autónomas si no existe una expresa previsión estatutaria, la doctrina que se sienta vale igualmente para el art. 134.6 CE, que es el que ahora nos interesa.

b.2.2) *La perspectiva interorgánica*

Desde la otra perspectiva que cabe adoptar al tratar de este problema de la reserva (la de las relaciones interorgánicas), la función también ha de entenderse referida a la posición que un órgano tiene respecto de los otros. Aquí, tratándose de los órganos supremos, se circunscribirá a la determinación de la relación que existe entre el Parlamento y el ejecutivo (que es lo que viene a configurar una determinada forma de gobierno). Esa precisión debe estar contenida, pues, en los Estatutos, que no pueden deferirla, en su configuración básica, a lo que determine la ley autonómica. Visto ya el problema de la parti-

cipación del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa, y las implicaciones que ello tiene para las respectivas funciones del Gobierno y el Parlamento, queda por analizar esas funciones en el estricto campo de la relación de confianza política entre una y otra institución. Desde esa perspectiva, de lo que se trata, entonces, es de decidir (por el carácter restrictivo que ha de darse a la dimensión de la reserva) cuál es la mínima caracterización que precisa la forma de gobierno. Tratándose de la forma de gobierno parlamentaria, que es la que se desprende del art. 152.1 CE y la que han seguido todos los Estatutos de Autonomía, parece que su rasgo esencial o básico (y que la distingue de la otra forma de gobierno, la presidencialista) es que el Gobierno (o su Presidente, que es nuestro caso) sea elegido por el Parlamento y responda políticamente ante él (esto es, que necesite de la confianza parlamentaria). Ambas precisiones se contienen en todos los Estatutos y no pueden constar sólo en la ley autonómica.

Otros caracteres que completan o desarrollan la forma parlamentaria de gobierno, en cuanto que especifican los procedimientos para la verificación de que la confianza inicial se conserva o se pierde, o establecen una medida de equilibrio del sistema, como son la existencia de la cuestión de confianza, de la moción de censura y de la capacidad del ejecutivo de disolver la Cámara (y que no están precisados en el art. 152.1 CE, y por ello quedaban deferidos a la potestad estatutaria), es cierto que también aparecen en la mayoría de los Estatutos, pero no en otros, que no recogen la facultad de disolver —los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias y Baleares— o no prevén la cuestión de confianza ni la moción de censura —los del País Vasco, Cataluña y Galicia—. Se ha discutido si tales previsiones deben o no figurar en el propio Estatuto. Que sea conveniente, no es dudable, pero que se imponga por exigencias de la reserva estatutaria ya es otra cosa. Dado lo que antes se ha dicho, parece que tal reserva se cumple mediante la caracterización del rasgo básico o esencial ya aludido, pudiendo admitirse, pues, que estas otras previsiones pueden establecerse por ley autonómica (y así ha sucedido en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía —aquí la ley sólo atribuye *ex novo* la facultad de disolver, pues en el Estatuto andaluz ya se incluían la cuestión de confianza y la moción de censura—). No obstante, esta conclusión (que cabe sostener en cuanto a la cuestión de confianza y a la moción de censura) no deja de ser problemática en lo que se refiere a la facultad de disolución, cuya exclusión de la reserva estatutaria es asunto muy discutible, por tratarse de una injerencia plena del ejecutivo en la vida de la Cámara, en cuanto que supone el acortamiento del mandato parlamentario.

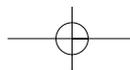


4. LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dadas las características antes señaladas de la organización institucional de las Comunidades Autónomas, parece que ha de descartarse que la forma de gobierno de las mismas sea la del presidencialismo, o incluso la del semipresidencialismo, como a veces se ha sostenido. Se trata, más bien, de un parlamentarismo mitigado, de una versión del parlamentarismo racionalizado que podría denominarse «parlamentarismo presidencial».

En cierto que las previsiones contenidas en el art. 152.1 CE, en cuanto que allí se distingue netamente entre Presidente y Consejo de Gobierno, podrían haber conducido a que los Estatutos de Autonomía hubiesen optado por configurar un ejecutivo dual, previendo que el Consejo de Gobierno hubiese estado encabezado por un primer Ministro (o primer Consejero) de modo análogo a lo que existe en la forma de Gobierno del Estado (donde están separados el Jefe del Estado y el Gobierno encabezado por su Presidente). Pero también es cierto que optaron (y el art. 152.1 CE no lo impedía) por configurar un ejecutivo monista de manera que el Presidente de la Comunidad Autónoma es, al mismo tiempo, el Presidente de su Gobierno (lo que no se desmiente ni siquiera en el caso de Cataluña, donde la previsión legal de un Consejero Primero, como se vio más atrás, no rompe la condición monista del ejecutivo).

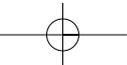
Este monismo del poder ejecutivo es la única característica que se aproxima al presidencialismo, pero no resulta suficiente para calificar como tal a la forma de gobierno autonómica, de un lado, porque tampoco el monismo es común a todos los sistemas presidencialistas (los hay con un Primer Ministro diferenciado del Presidente) y, de otro, y principalmente, porque en las Comunidades Autónomas el Presidente es de extracción parlamentaria (lo elige la Asamblea legislativa, y además de entre sus miembros, lo que acentúa aún más, por esa precisión, que no se requiere en el sistema estatal, la aludida extracción parlamentaria) y ha de contar en todo momento con la confianza de la Cámara, existiendo, pues, una responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento verificable mediante los instrumentos normales del régimen parlamentario: moción de censura y cuestión de confianza. Además, el otro mecanismo clásico de la forma parlamentaria del gobierno, la capacidad del ejecutivo de disolver anticipadamente la Cámara parlamentaria, también existe en las Comunidades Autónomas (con las excepciones de Canarias y Baleares), aunque en muchas de ellas esté sometido a especiales limitaciones temporales (mayores que las previstas en el sistema estatal). De todos modos, aquellas dos excepciones, y las referidas limitaciones, no significan que las Comunidades a las que afectan dejen de integrarse, por ello sólo, en la forma parlamentaria de Gobierno, puesto que poseen, en todo lo demás, los rasgos esenciales de la misma.



En consecuencia, como ya se dijo, estamos en presencia de una forma parlamentaria, aunque peculiar (nada raro, pues, como es patente, no hay, en Derecho Comparado, una única modalidad de parlamentarismo). Por lo demás, tampoco existe hoy una distinción neta entre presidencialismo y parlamentarismo, de tal modo que, por determinadas causas (en cuyo detalle no es preciso entrar aquí por ser bien conocidas), hoy los sistemas parlamentarios de Primer Ministro, o de Presidente de Gobierno (que es el nuestro, tanto en el plano estatal como en el autonómico) han adquirido algunos rasgos (más políticos que jurídicos, aunque alguno de éstos también se dan) de presidencialismo, de manera que han podido calificarse como una forma parlamentaria «presidencial», pero no han experimentado, por ello, una mutación de tal calibre que quepa entender que han pasado netamente del parlamentarismo al presidencialismo. Ciñéndonos al caso de España, ni la Constitución ni los Estatutos permiten una mutación de ese género. Otra cosa son las prácticas desviadas del sistema, la tentación al «presidencialismo» que puedan sentir (y dejándose llevar por ella, practicar) algunos presidentes de gobierno. Pero en ese caso se trataría de una patología que (por exigencia constitucional y estatutaria) debiera corregirse.

En fin, que se trata de un parlamentarismo «racionalizado» y «presidencial» lo prueban los siguientes datos: que sea el Presidente (y no el Gobierno) el que recibe la investidura parlamentaria, que la moción de censura sea «constructiva», exigiéndose para su triunfo no sólo la mayoría absoluta de la Cámara sino también la inclusión de un candidato a Presidente de Gobierno que quedará investido como tal si la moción prospera, y que sea el Presidente el director (y no sólo el coordinador) de la acción del Gobierno (a cuyos miembros nombra y cesa libremente); rasgos idénticos a los de la forma de gobierno estatal, pero que incluso se acentúan en la medida en que el Presidente autonómico es, al mismo tiempo, Presidente del Gobierno y Presidente de la Comunidad.

Puede decirse, pues, que en el sistema español, considerado el Estado en su sentido global (que incluye tanto al Estado central como a las Comunidades Autónomas), existe una gran coherencia en cuanto a la forma de gobierno, de manera que la prevista en la Constitución para el Estado central se ha trasladado también a todas las Comunidades Autónomas. Y de igual manera, el sistema electoral basado en criterios de representación proporcional (art. 68.3 CE) aplicable al Congreso se ha extendido a los Parlamentos de todas las Comunidades Autónomas (y no sólo a las que les era exigible por disposición del art. 152.1 CE). La única diferencia sustancial es que los Presidentes de las Comunidades Autónomas, que comparten con el Presidente del Gobierno del Estado la función de presidir y dirigir el Gobierno, poseen una función añadi-



da, de la que éste carece: ser Presidentes de cada Comunidad y, por ello, supremos representantes de la Comunidad Autónoma en su conjunto, sin merma, claro está, de la superior representación de todo el entramado institucional español, que ostenta el Jefe del Estado.

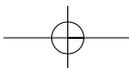
NOTA BIBLIOGRÁFICA

— Sobre la organización institucional de las Comunidades Autónomas pueden verse, entre otros, los trabajos:

- C. AGUADO RENEDO: «Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en M. ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Madrid, 2001, págs. 300-304; «Los ejecutivos autonómicos», en MANUEL ARAGÓN REYES y ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO (coords.): *El Gobierno. Problemas Constitucionales*, Madrid, 2005, págs. 563-606; y *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento constitucional*, Madrid, 1996, págs. 226-244, 361-363 y 438-449.
- E. AJA: *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, págs. 81-98.
- M. BASSOLS COMA: «Los órganos ejecutivos de las CC.AA.: Presidencia y Consejo de Gobierno», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 41 (1984), págs. 87-108.
- F. BASTIDA FREIJEDO: «La investidura de los Presidentes autonómicos», en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17 (1993).
- M. GARCÍA CANALES: «Los Gobiernos autonómicos: grandes definiciones y competencias», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 132, abril/junio 2006, págs. 43-68.
- J. C. GAVARA DE CARA: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», especialmente págs. 25-29, y «Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales», ambos en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23 (2004).
- E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992.
- B. PENDÁS GARCÍA: «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», en *Documentación Administrativa*, núm. 215 (1988).
- A. SAIZ ARNAIZ: *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.
- J. SOLÉ TURA: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en VV.AA.: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, págs. 293-312.

— Sobre la limitada «desconstitucionalización» de la organización territorial del Estado, a partir de las reglas contenidas en el texto de la Constitución, asunto que





he tratado en diversos trabajos, me remito al último, «La construcción del Estado Autonómico», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, Iustel, abril 2006, págs. 53-76.

- Sobre la dimensión estructural del Estado social y la proyección del Estado social en las Comunidades Autónomas, me remito a mis trabajos «Libertades económicas y Estado social», Madrid, 1995, págs. 2-34 y 121-141; y «La democracia social y económica. Los Consejos Económicos y Sociales como ejemplo», en VV.AA.: *Economía y Derecho ante el siglo XXI*, Valladolid, 2001, págs. 13-33.
- Sobre los rasgos fundamentales del «parlamentarismo presidencial» español, me remito a mi trabajo «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales», en M. ARAGÓN REYES y ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO (coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, 2005, págs. 27-68.

RESUMEN

En el presente artículo se examina la organización institucional de las Comunidades Autónomas partiendo de las previsiones constitucionales relativas a la existencia misma de las Comunidades, sus competencias, régimen general y forma de gobierno, pasando después al estudio del desarrollo de tales previsiones en los distintos Estatutos de Autonomía, del que ha resultado un modelo homogéneo tanto desde el punto de vista orgánico como desde la perspectiva funcional.

PALABRAS CLAVE: Estado autonómico, Estatutos de Autonomía, principio dispositivo, materia estatutaria, órganos autonómicos, forma de gobierno.

ABSTRACT

This article examines the institutional organisation of the Spanish regions (Autonomous Communities). It begins with the Spanish constitution and its provisions regarding their existence, their powers, the regime governing them and the kind of governance within them. It then studies how these provisions have been ramified in the regional charters, from which a standard model has emerged in organic and in functional terms.

KEY WORDS: Autonomic State, regional charters, dispositional principle, statutory matter, autonomous bodies, form of governance.

