

Algún Reglamento, como el de Cantabria, permite tras los turnos a favor y en contra, la intervención de todos los Grupos, pero la *mayor* novedad está en el Reglamento de ~~Murcia~~ la Asamblea de Murcia que establece el debate de totalidad también a petición de una tercera parte de la Cámara (art. 93), en cuyo caso no hay votación pero sí fijación de posición por parte de cada Grupo parlamentario (art. 94.3).

■ La toma en consideración tiene una forma semejante pero encierra una finalidad más restrictiva de la iniciativa parlamentaria, también a imagen del Reglamento del Congreso de Diputados. *Consiste en la decisión de la Cámara sobre la admisión o no de la proposición a efecto de su discusión y aprobación posterior.*

Todas las proposiciones de ley debidamente presentadas se envían al Gobierno --al tiempo que se publican en el Boletín parlamentario-- para que aquél "manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios" (art. 123.1 R. Gal.).

Esta regulación, prácticamente repetida en todos los Estatutos, implica dos cuestiones diferentes, la toma en consideración propiamente dicha y la necesidad de que el Gobierno acepte la tramitación de una proposición de ley cuando ésta implique aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios.

La toma en consideración es la decisión del Pleno aceptando o no la tramitación de la proposición, y el ~~valor~~ criterio del Gobierno sobre la oportunidad o el valor de aquella carece de valor jurídico y solo influye sobre la Cámara políticamente, lo que de por sí suele resultar decisivo por la mayoría que le sostiene. Por eso el Reglamento del Parlamento aragonés especifica que el criterio no es vinculante para la Cámara (art. 132.2). En práctica constituye una poderosa ~~arma~~ instrumento del Ejecutivo para guillotinar las iniciativas de los Grupos de la oposición *ya desaparecido en la mayoría de Parlamentos occidentales.*

Solo el Reglamento de la Cámara de Murcia ha evitado la toma en consideración ofreciendo la alternativa de una enmienda a la totalidad de no tramitación("no hay lugar a deliberar"), que se discute y vota en ~~la~~ el debate de totalidad(art. 87.2) y que conlleva la prohibición de volver a presentar la proposición en el mismo periodo de sesiones(art. 95.2 R.Mur.).

El instituto de la conformidad del Gobierno para la tramitación de las proposiciones de ley (y enmiendas a proyectos) que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios figura en la Constitución(art. 134.6) para las proposiciones y enmiendas que se presenten a las Cortes. Su efecto es impedir la tramitación de tales proposiciones y enmiendas, salvo que el Gobierno les dé su conformidad.

Como gran parte de las leyes actuales implican algún tipo de gasto, una interpretación estricta del precepto permite que el Gobierno deseche por este medio gran número de iniciativas parlamentarias.

En Gran Bretaña una vieja práctica parlamentaria reserva al Gobierno la iniciativa en materia presupuestaria, pero esta regla ha pasado a algunos países

~~algunos países~~ no solo para el Presupuesto --reservado por todas las Constituciones a la iniciativa gubernamental-- sino para todo tipo *de leyes* *que generan* gastos. La forma más restrictiva se encuentra en la irrecevabilité del art. 40 de la Constitución francesa; La Ley Fundamental de Bonn (art. 113) permite también la oposición del Gobierno a este tipo de leyes y la Constitución española se ~~para~~ alinea en esta dirección, frente a opciones como la italiana --que solo requiere la indicación de los medios financieros con que se hará frente a los nuevos gastos-- o las de Suiza, Bélgica y Austria que no contemplan tal limitación.

Una interpretación estricta del precepto constitucional español conducía al control del Gobierno sobre la tramitación de gran número de iniciativas y enmiendas de la oposición (7), por eso se ha aceptado

la salida de que el Grupo que presenta una proposición con efectos económicos puede evitar el pronunciamiento del Gobierno diferiendo tales efectos al siguiente ejercicio presupuestario. Esta solución "fácil" evita otros problemas, como serían el concepto mismo de aumento de los gastos(textual e incorrectamente "creditos") o la disminución de los ingresos presupuestarios, el órgano al que le corresponde la calificación de los mismos --que no debería ser el Gobierno sino la propia Cámara--, etc. Alguna de estas soluciones se barajan en cambio en los Reglamentos parlamentarios de las CC.AA.

~~En el Reglamento de Aragón~~ La regla del art. 134.6 CE ha pasado a todos los Reglamentos, que generalmente establecen un plazo de 15 días para que el Gobierno exprese su conformidad o disconformidad con la tramitación de la proposición, estimándose que el silencio equivale a la conformidad(los Reglamentos de Andalucía, Valencia y Canarias fijan un plazo de 30 días).

Varios Reglamentos han intentado suavizar las consecuencias del precepto por diversas vías. Los Reglamentos de Aragón(art. 132.5) y Cast-L.M.(art. 94) exigen que la respuesta del Gobierno sea "razonada", y el aragonés añade que debe debatirse en la Comisión de Presupuestos de la Cámara, sin indicar sus efectos; si se concede valor decisorio a la Comisión, ciertamente la condición que venimos criticando alcanzaría un grado notable de equilibrio.

Cuando se trate de enmiendas a proyectos del Gobierno que impliquen el aumento de gastos o la disminución de ingresos presupuestarios, los Reglamentos establecen que la Ponencia que conozca del proyecto debe trasladar al Gobierno tales enmiendas para que éste manifieste su conformidad o no; los efectos y los problemas que se plantean son paralelos a los citados para las proposiciones, y tambien varios Reglamentos intentan suavizar los efectos de la norma.

El plazo para la contestación del Gobierno es de 15 días(ocho en

Asturias y diez en Cantabria, en paralelo con los plazos más breves que fijan para la presentación de enmiendas). Varios Reglamentos exigen que la respuesta del Gobierno sea "razonada"(por ej. Madrid, Baleares); pero las mayores garantías para el Parlamento se encuentran en los Reglamentos parlamentarios de Canarias, Aragón y País Vasco. En Aragón el informe del Gobierno que exprese disconformidad es discutido por la Comisión(art. 119.5); en Canarias, el Pleno de la Cámara decide en caso de diferencia de opinión con el Gobierno(art.113.5), y en el País Vasco, la disconformidad no impide la tramitación si --como en las proposiciones-- el autor de la enmienda difiere sus efectos para otro ejercicio presupuestario o indica la partida con cargo a la cual puede financiarse(art. 103.1).

LA FASE DE APROBACION

El proyecto o proposición de ley tras la votación inicial favorable en el debate de totalidad o la toma en consideración respectivamente, es enviado a la Comisión legislativa correspondiente, y se inscribe en el orden del día para ser discutida --junto con las enmiendas presentadas-- con detalle; el debate y la votación se realiza artículo por artículo, sometiéndose primero a consideración las ~~diversas~~ enmiendas y después el texto del proyecto o proposición.

*

Cuando una enmienda resulta aprobada, se incorpora directamente al texto, y las deliberaciones y votaciones que pueda haber en fases posteriores se realizan ya sobre el texto así modificado y no sobre el inicial. ~~En~~ La parte modificada del texto inicial puede ser definitivamente rechazada o puede ser sostenida por algunos parlamentarios, generalmente por los autores del texto inicial; estos textos se denominan "votos particulares" y en la práctica operan como las enmiendas para las fases sucesivas.

1) La ponencia

Al inscribirse en el orden del día, la Comisión nombra una Ponencia, que generalmente está compuesta por un diputado por cada Grupo parlamentario, y tiene como función real ~~realizar~~ una primera ~~deliberación~~ discusión entre el texto del proyecto o proposición y las enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios y los diputados.

Casi todos los Reglamentos señalan que la Comisión designará "uno o varios Ponentes", que, a la vista del proyecto y de las enmiendas, deben elaborar un Informe para la Comisión. Con esta expresión, los Reglamentos dejan la puerta abierta a dos sistemas muy diferentes, porque la fuerza de las Ponencias deriva justamente de la presencia en ella de los diferentes Grupos

parlamentarios y la posibilidad de obtener unos compromisos que prácticamente se mantienen en las fases ulteriores del ~~procedimiento~~ procedimiento legislativo, mientras que un solo Ponente implicaría el modelo de "porteur", más técnico, y por lo mismo más abierto a la discusión en la Comisión (8).

El Reglamento de la Asamblea de Murcia se refiere directamente a una "Ponencia" y el de Aragón fija incluso la composición, que de hecho es general, diciendo que estará integrada por un representante de cada Grupo y que funcionará con el sistema de voto ponderado (art. 52). En todos los casos, aunque no se diga, el miembro de la Ponencia ~~que~~ que representa a cada Grupo parlamentario es designado por éste, normalmente en virtud de su conocimiento del tema.

El Reglamento de la Cámara de Asturias lleva el sistema de Ponencias implantado en España a su extremo, al indicar que el Informe de la Ponencia pasará directamente al Pleno de la Cámara, salvo que dos Grupos parlamentarios soliciten su debate y votación en Comisión.

Casi todos los Reglamentos fijan a la Ponencia un plazo de 15 días para elaborar el Informe, añadiendo que puede prorrogarse, lo que realmente es la regla general.

2) La Comisión

Recibido el ~~Informe~~ Informe de la Ponencia, la Mesa convoca a la Comisión para el debate y votación del proyecto o proposición artículo por artículo, a partir del Informe.

~~En el debate~~ En ^{el debate} ~~el debate~~ pueden intervenir todos los miembros de la Comisión y aquellos otros parlamentarios que haya presentado enmiendas, que las pueden defender, pero ^{solo} ~~los~~ votan los miembros de la Comisión.

El Presidente y la Mesa de la Comisión tienen amplias facultades para ordenar la discusión y las votaciones, pudiendo establecer una agrupación de artículos para su debate, fijar tiempos de intervención, etc. Como dicen varios Reglamentos, sus poderes son equivalentes a los del Presidente y la Mesa del Parlamento, que veremos enseguida.

Tras la votación ^{del Dictamen}, los parlamentarios que ~~presentan~~ enmiendas o votos particulares que no han sido aceptados, pueden mantenerlos para su debate y votación en la fase siguiente, el Pleno de la Cámara. Generalmente los Reglamentos exigen para ello una ratificación de las enmiendas o votos particulares ante la Mesa de la Cámara en un plazo breve (48 horas, 5 días, según los casos), tras la aprobación del Dictamen; algún Reglamento considera suficiente la ratificación ante la propia Comisión.

El Reglamento de las Cortes de Aragón preve la posibilidad de modificación indirecta de un artículo que no había sido enmendado como consecuencia de la aprobación de una enmienda en otro artículo y permite que en este caso se puedan presentar nuevas enmiendas (art. 125.4 y 5). Más extraña es la posibilidad que recoge de devolución del texto a la Ponencia por "mayoría absoluta simple de hecho" (sic)

Durante el debate en Comisión se admite la presentación de enmiendas transaccionales, con la única condición de que sean presentadas por escrito.

Los artículos aprobados tras el debate y votación de las enmiendas y el texto de la Ponencia, integran el Dictamen que la Comisión entrega a la Cámara, y que a su vez constituye el texto sobre el que discutirá el Pleno de la misma, como ~~se~~ *previamente señala el Reglamento parlamentario de Navarra (art. 98)*

3) El Pleno

El debate del pleno sobre el proyecto o proposición comienza con su presentación y defensa por parte de un miembro del Gobierno ^{si se trata de un proyecto} o del Grupo parlamentario que presentó la iniciativa, o de uno de los firmantes, si es proposición.

Además la Comisión puede decidir que uno de sus miembros haga la defensa del Dictamen, lo que pone de manifiesto las ~~por~~ diferencias notables que puede llegar a haber entre el texto inicial del proyecto o proposición y el texto del Dictamen que llega al Pleno de la Cámara.

Algunos Reglamentos (País Vasco, Murcia) señalan que si ~~no existen~~ no existen enmiendas ni votos particulares al Dictamen se hará una votación global del mismo.

El Presidente y la Mesa, oída la Junta de Portavoces, pueden ordenar los debates y votaciones, ~~por~~ artículos o por materias cuando lo aconseje --dicen-- los Reglamentos--la complejidad del texto, la interconexión de enmiendas, o la mayor claridad en la confrontación de las diversas posiciones, y pueden también fijar de antemano el tiempo máximo del debate, distribuyéndolo entre las intervenciones previstas.

La presentación de enmiendas transaccionales en esta fase está sujeta a dos condiciones en todos los Reglamentos: que todos los Grupos parlamentarios acepten la presentación de la enmienda y ^{que} ~~se retire~~, al mismo tiempo, ^{el enmendante retire} las ~~enmiendas~~ iniciales sobre las que pretenden alcanzar el compromiso.

Este es el régimen existente en la mayoría de los ~~Parla-~~ Parlamentos autonómicos, ~~que~~, curiosamente, el Reglamento de Asturias regula por remisión a los art. 117-119 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con los mismos resultados. Pero debe

recordarse que estas fases se basan en la existencia de un primer debate sobre la totalidad en el que se aceptaron o rechazaron definitivamente las enmiendas a la totalidad, de forma que donde aquél no existe --como en el País Vasco--, el Pleno discute y vota de nuevo enmiendas a la totalidad y por tanto si una de éstas alcanza mayoría el proceso se volvería a iniciar, con la publicación de la enmienda en el Boletín Oficial del Parlamento, la apertura del plazo de enmiendas y el envío del texto a la Comisión correspondiente.

Aprobado el proyecto por el Pleno de la Cámara queda listo para la sanción, ~~en~~ en nombre del Rey, por el Presidente de la C.A. y para su publicación en el Boletín Oficial, tanto de la Comunidad como del Estado.

No obstante, todos los ~~Reglamentos~~ Reglamentos prevén la posibilidad de que se envíe a la Comisión para la corrección de estilo si, como consecuencia de algunas enmiendas, el texto pudiera resultar incongruente u oscuro.

También es casi uniforme la regulación de la retirada de los proyectos o proposiciones. El Gobierno puede retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su elaboración con tal de que no haya sido ~~totalmente~~ ~~aprobado~~ aprobado por la Cámara, o no haya recaído sobre él acuerdo final de la Cámara, como dicen otros Reglamentos.

Las proposiciones en cambio solo pueden ser retiradas por quienes las presentaron antes de su toma en consideración; después de ésta precisan el acuerdo de la Cámara para ser retirada, ~~según~~ ~~Reglamento~~ Solo el Reglamento de Murcia establece un mismo régimen para la retirada de proyectos y proposiciones: en cualquier momento anterior a la votación final del Parlamento. Preve además que tras la retirada de una proposición, un Grupo parlamentario o cuatro diputados puedan asumirla en el plazo de 24 horas.

LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

Casi todos los Reglamentos parlamentarios contienen un título o un capítulo dedicado a este tema, pero su contenido difiere; a menudo se encuentra ~~separado de~~ otro calificado como "especialidades del procedimiento legislativo ordinario"; sería posible realizar esta distinción atendiendo a que se mantenga el procedimiento ordinario en lo esencial o se introduzcan elementos realmente diferenciadores; ~~pero los Reglamentos no coinciden en la distinción~~ ^{siempre} pero los Reglamentos ^{siempre} no coinciden en la distinción, por lo que la obviamos para evitar mayor confusión.

Los procedimientos especiales o especialidades sobre el procedimiento común obedecen a tres causas: lograr una mayor rapidez en la aprobación de la ley, descentralizar su elaboración atribuyéndosela a una Comisión con capacidad legislativa plena y cumplir los trámites diferenciados o las mayorías cualificadas que derivan de la especial naturaleza de un tipo de ley.

1. El primer objetivo de agilizar el debate y votación de un proyecto o proposición de ley tiene dos vías principales, la declaración de urgencia y el procedimiento de lectura única.

El procedimiento legislativo de urgencia fué incorporado a los primeros Reglamentos parlamentarios de las CC.AA. pero posteriormente fué adoptado --y así está en la mayoría-- como un procedimiento susceptible tanto de aplicación a la legislación como a las demás decisiones de los Parlamentos; ~~este~~ ^{este} conduce su regulación al título de funcionamiento de la Cámara, sin que por lo demás produzca mayores diferencias sobre el procedimiento legislativo.

La urgencia es declarada por la Mesa del Parlamento, a petición del Gobierno, dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (Galicia, Cantabria, La Rioja, Aragón); a veces se admite la petición de 1 solo Grupo parlamentario (Ast, Can, Bal, Mad) o de una

décima parte de los miembros de la Cámara(And,Val,Ext). En todos los casos decide la Mesa.

El efecto de la declaración de trámite de urgencia para un proyecto o proposición es como regla general la reducción de los plazos a la mitad de su duración ordinaria, aunque sin perjuicio de que la Mesa pueda prorrogar alguno. El Reglamento vasco ~~se refiere~~ se refiere a la reducción a la mitad no solo de la reducción de los plazos sino también de las intervenciones, y el de Valencia permite reducciones superiores a la mitad.

La mayor parte de los Reglamentos puntualizan que cuando la declaración recaiga sobre un asunto que ya está tramitándose, la reducción de los plazos se aplicará a los trámites posteriores.

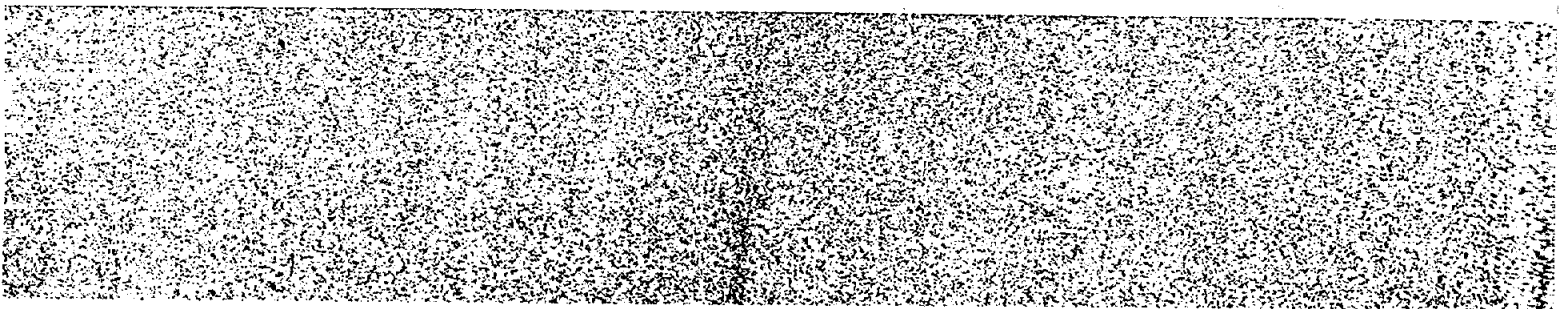
El procedimiento de lectura única consiste, como su nombre indica, en realizar un solo debate y votación sobre el conjunto del texto legal, que lógicamente debe presentar caracteres de suficiente sencillez para permitirlo.

Su regulación es prácticamente unánime en todos los Reglamentos, por lo que resulta más ~~simple~~ fácil reproducir un texto que puede considerarse modelo:

"Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometándose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

Si el resultado de la votación es favorable el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado(Art. 94 R. La Rij.)



De este esquema, casi general, para agilizar el ~~debate~~ debate y aprobación de las leyes se separan formalmente --no tanto en el fondo-- los Reglamentos parlamentarios de Murcia ^(art. 75)) y Castilla-La Mancha (art. 83). En estos casos, un solo artículo establece los medios posibles para agilizar la tramitación de un asunto, citando el procedimiento de lectura única y el de reducir los plazos a la mitad (equivalente al de urgencia), junto a la declaración del carácter prioritario de un asunto o la fijación de términos previos a los debates. El de Murcia añade, además, que estos diversos procedimientos pueden acumularse cuando su naturaleza lo permita.

2. La Comisión con capacidad legislativa plena o procedimiento descentralizado, en terminología italiana, esta prevista en la Constitución (art. 75.2^{y 3}) y en varios Estatutos, como hemos señalado antes. La Constitución excluye su aplicación a varias materias (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de Bases y Presupuestos) y permite que el Pleno recabe en cualquier momento el debate y votación del proyecto o proposición que haya sido objeto de esta delegación en Comisión. El actual Reglamento del Congreso ha optado por una regulación que convierte a la delegación en Comisión con capacidad legislativa plena prácticamente en el régimen general, salvo para las materias exceptuadas, restringiendo además la potestad del Pleno de recabar su debate y votación "en cualquier momento".

Algunos rasgos de esta polémica regulación se han trasladado a los Reglamentos aprobados más recientemente (Canarias, Baleares), aunque en general la regulación se parece más a la establecida a primera vista por la Constitución.

La decisión sobre la delegación en Comisión corresponde siempre al Pleno, generalmente ~~con~~ con exigencia de mayorías cualificadas (dos tercios en Galicia y Valencia, absoluta en Castilla-L.M., Extrema-

dura y otros). Generalmente se otorga la ~~iniciativa~~ propuesta a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a a iniciativa de ésta. También suele excluirse de delegación expresamente la reforma del Estatuto, la Ley de Presupuestos de la Comunidad, y a veces las leyes básicas de desarrollo del Estatuto o las leyes sometidas a lectura única; pero éstas materias exceptuadas ni siempre figuran expresamente ni tampoco coinciden del todo.

El procedimiento es el ordinario con dos variaciones: la Ponencia estará en todo caso integrada por un representante de cada Grupo parlamentario y el debate y votación en Comisión se realiza conforme a las reglas que corresponden al Pleno. Naturalmente, la diferencia principal estriba en que la ley queda definitivamente aprobada cuando lo sea por la Comisión.

La mayoría de Reglamentos que admiten la delegación en Comisión mantienen la posibilidad de que el Pleno recabe en cualquier momento para sí el debate y votación del proyecto o proposición de ley, pero los que siguen el nuevo Reglamento del Congreso de Diputados introducen alguna variación, limitando esta facultad al debate ^{inicial} de totalidad --que se hace en el pleno-- y permitiéndole avocarla después solo antes de comenzar el debate en Comisión (131-132 R.Can. y con alguna variante, 130-131 R.Bal.).

3. Los procedimientos especiales que derivan del tipo de ley específico corresponden en todos los casos a la Ley de ^{Presupuestos}, y de forma, en Cataluña y Galicia a las leyes de desarrollo básico del Estatuto, a las leyes con mayoría cualificada en La Rioja y a las leyes que deben adecuarse a una ley estatal de armonización en Murcia. Existe, por supuesto, un procedimiento especial en todos los casos para la reforma del propio Estatuto de autonomía.

NOTAS

1. M. GERPE llega a referirse a "panorámica pesimista para la actividad legislativa de los parlamentarios", en "Funciones del Parlamento de Cataluña", Isidre MOLAS et al., El Parlamento de Cataluña, Barcelona, 1981, p.184.
2. Sobre la relación Ley-Reglamento cfr. capt. IV. Aunque referido al sistema general es excelente la sistematización de J.L CARRO y R. GOMEZ-FERRER, "La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución", Documentación Administrativa, 1980, nº 188, pp. 183-232, que resulta válida también para las relaciones entre ley y reglamento en las CC.AA.
3. M. GERPE, Op. cit. pp. 185 y ss.; I. OTTO, "La función política de la legislación", Cátedra de Barcelona, Parlamento y sociedad civil, Barcelona, 1980, pp. 49 y ss.
4. Sobre los Territorios Históricos vascos, Alberto FIGUEROA, "El Parlamento vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento", ■ Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Oñati, 1983, vo. II, pp. 546 y ss. Sobre los demás órganos territoriales v. la bibliografía de comentario a los respectivos Estatutos o Parlamentos.
5. Una crítica al excesivo control del Grupo parlamentario sobre el diputado individual en esta función en J.SOLE TURA y M.A. APARICIO, Op. cit. p.152, donde, teniendo en cuenta la experiencia del primero, puede leerse: "en todas estas cuestiones los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado otorgan a los Grupos parlamentarios un predominio casi total, en detrimento de las posibilidades de acción e intervención de los diputados o senadores individuales. Puede afirmarse rotundamente que en la actividad parlamentaria, la disciplina de grupo se impone totalmente sobre el protagonismo individual del parlamentario". Los Reglamentos parlamentarios de las CC.AA. son equivalentes, por lo menos, a los de las Cortes en este aspecto.
6. Para mayor detalle, dada su influencia sobre los Reglamentos parlamentarios de las Autonomías, E. AJA "La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados", Las Fuentes del Derecho, Anuario de la Fac. de Derecho. Lleida, 1983, pp. 81-98.
7. Sobre el tema y sus posibles interpretaciones, P.J. PEREZ JIMENEZ, "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", R.D.P., 1981, nº 9, pp. 111-162.

8. Un excelente análisis sobre estas variantes y sobre el carácter "político" de las Ponencias en Diego LOPEZ GARRIDO, "La posición de las Ponencias en el procedimiento del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los procedimientos técnicos y políticos", R.D.P. 1983, nº 17, pp. 225 y ss.

LECCION 17.^{bas} LA FUNCION DE NOMBRAMIENTO, CONTROL E IMPULSO POLITICO DEL GOBIERNO.

La regulación en los Estatutos.- La investidura.- La cuestión de confianza.-
La moción de censura.- Los medios de impulso político y control parlamentario
sin sanción: los debates generales, las preguntas, las interpelaciones, las
mociones y las Comisiones de investigación.

LA REGULACION EN LOS ESTATUTOS

El control parlamentario de la gestión del Gobierno puede ser en nuestro sistema autonómico la función más importante del Parlamento porque --sin negar un ápice las posibilidades de legislación propia-- las CC.AA. pueden encontrar en la ~~función~~ función ejecutiva el espacio más claro para mostrar sus caracteres propios.

Dentro del caracter escueto que tiene la regulación de las instituciones autonómicas en la Constitución, las relaciones entre la Asamblea Legislativa o Parlamento y el Consejo de Gobierno aparecen claramente marcadas por el principio parlamentario; el art. 152.1 establece que el Presidente de la C.A., al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, será elegido por la Asamblea de entre sus miembros y añade que "...el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea".

La responsabilidad parlamentaria del Gobierno tiene un contenido claro en el Derecho comparado, al menos en su aspecto nuclear; significa que entre el Parlamento y el Gobierno existe una relación de confianza que justifica la gestión gubernamental y que cuando la confianza se pierde, el Gobierno debe dimitir y dar paso a uno nuevo que restablezca la relación fiduciaria.

En este sentido el control parlamentario del Gobierno ^{puede incidir en la quiebra de parlamentaria} ~~la~~ confianza pero es más amplio, puesto que existen diversos medios de control que no cuestionan la permanencia del Gobierno(1). En el actual Derecho Parlamentario, la ~~confianza~~ confianza solo se expresa mediante institutos que la explicitan, esencialmente el nombramiento del Gobierno, la ^{cuestión} ~~confianza~~ de confianza, la ^{moción de} ~~censura~~ censura y la disolución del Parlamento ^{por} el Gobierno. Desde su primera construcción en el parlamentarismo inglés hasta su forma actual, los medios para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento han variado notablemente, ^(u naturaleza) pero en el Continente europeo, tras la Segunda guerra mundial, la nota más característica ~~es~~ y general es la ^{necesidad de que el otorga-} ~~confianza~~ ^{ento o la quiebra} de la confianza parlamentaria ~~se cumple~~ ^{se cumple} en la forma explícitamente prevista por la Constitución.

Aunque no podamos detenernos en los caracteres del sistema parlamentario actual conviene añadir dos notas a la anterior; la primera, que explica todas las demás, es el protagonismo de los partidos políticos que, mediante la disciplina de voto en el Parlamento, han cambiado el sentido de muchas instituciones; dicho brevemente, todos los medios de responsabilidad parlamentaria ~~resultan~~ resultan ineficaces mientras el partido del Gobierno mantenga una mayoría sólida en la Cámara,

Al mismo tiempo, las Constituciones actuales contienen cláusulas que limitan las posibilidades de cambiar a los Gobiernos, considerando la estabilidad gubernamental como un objetivo en sí mismo --con muy diversa intensidad según los países-- que solo debe realizarse, como decíamos, mediante medios explícitos. De todo ello se deriva una rigidez importante en los ~~procedimientos para~~ ^{procedimientos para} exigir la responsabilidad gubernamental.

En esta línea se inscribe la regulación de todos los Estatutos de autonomía, siguiendo --y a veces reforzando-- las líneas maestras de la Constitución española en la parte dedicada a la relaciones entre las Cortes y el Gobierno. Recordemos brevemente que estas se caracterizan por una investidura ^{del Pte. Gobierno} para la que basta la mayoría simple, una moción de confianza por la misma mayoría y una moción de censura que, ^{además de ser constructiva} precisa la mayoría absoluta. ~~En cambio los~~ ^{En cambio los} ~~Estatutos~~ no admiten--salvo el ~~País~~ Vasco--, la disolución del Parlamento por el Gobierno; pero esta ausencia no resulta significativa, porque ~~en~~ el conjunto de las relaciones permiten una protección muy notable del Gobierno frente a los intentos parlamentarios de derribarle, inclusive de un Gobierno minoritario, ~~como acepta la~~ ^{como acepta la} mayoría de la doctrina para la relación Cortes-Gobierno(2). Al mismo tiempo debe reconocerse que son considerables los medios de control parlamentario del Gobierno, tanto en el plano general como en las autonomías, que no implican sanción del mismo.

Por último, en esta breve remisión a elementos generales, debe destacarse que los medios que sancionan las responsabilidad parlamentaria del Gobierno no son únicamente medios de control sino también de orientación política, como ha señalado Santaolalla(3). Lo mismo, quizás aún más subrayado, sirve para las CC.AA.: la investidura implica la aprobación del programa del Gobierno, la ~~la~~ cuestión de confianza se plantea sobre el programa o una cuestión política ^{por fuerza} relacionada con él y la moción de censura ~~no solo~~ cuestiona la realización del programa gubernamental ~~no~~ sino que exige ~~aprobar~~ ^{aprobar} el programa del candidato que se incluye ^{en} la moción. Los medios de control ~~sin~~ ^{con} sanción aún acentúan más su carácter de impulso del Gobierno por el Parlamento.

Sobre esta regulación de principio, los ^{tres primeros} ~~los~~ ^{aprobados} ~~Estatutos~~ presentan ciertas diferencias ~~respecto~~ ^{respecto} al de Andalucía y ~~los~~ los demás. Aquellos se limitan casi a ~~repetir~~ ^{repetir} los preceptos constitucionales, mientras que los demás regulan los medios de sanción de la responsabilidad parlamentaria con suficiente detalle para permitir su actuación. ~~En~~ ~~los~~ ~~demás~~ ~~Estatutos~~

En realidad la regulación de los Estatutos requiere alguna matización más: Los Estatutos vasco y catalán eluden la concreción de estas instituciones en sus artículos pero contienen una regulación muy semejante para el nombramiento del Presidente del Gobierno en las disposiciones transitorias (Disp. Trans. 1ª ~~de~~ E. Vasco y 5ª E. Cat.) El Estatuto gallego incluye ya en su texto las reglas de la investidura, y el de Andalucía contiene la concreción de la investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura, marcando la línea para todos los que seguirían.

Como apunta Solé Tura, esta decisión se explica porque las fuerzas políticas mayoritarias en Andalucía (UCD-PSOE), estaban ya discutiendo los Acuerdos Autonómicos que llevarían a los demás Estatutos la misma regulación (4).

Los Acuerdos determinan dos puntos esenciales, la moción de censura constructiva como única vía para sustituir al Gobierno y la inexistencia de disolución parlamentaria, fuera del caso del fracaso de la investidura, que tiene otro sentido.

Sobre esta base común, se encuentra una regulación más escueta en los Estatutos de Asturias, Murcia, Valencia, en parte Aragón y Canarias; en los demás la regulación es muy detallada y casi idéntica.

Excepcionalmente aparecen algunas regulaciones diferentes, como la posibilidad de plantear una moción de confianza sobre un proyecto de ley (Valencia y Castilla-La Mancha), la presentación simultanea de varios candidatos a la investidura ~~en~~ ~~la~~ y la sustitución de la disolución parlamentaria a los dos meses de obtener ningún candidato la mayoría por el nombramiento del candidato cuyo partido tenga más escaños (Valencia, Castilla-La Mancha, Navarra).

Lo más significativo ha sido la ~~regulación~~ ^{general} adopción de las mismas soluciones ^{generales} por las leyes autonómicas sobre el Gobierno en el País Vasco, Cataluña y Galicia, con la excepción importante de admitir la disolución parlamentaria y la moción de censura ~~de~~ de los Consejeros en el País Vasco. Aunque esta regulación se encuentra en leyes, y no en los Estatutos, con la consiguiente diferencia de rigidez, viene a demostrar que las líneas generales de las relaciones Parlamento-Gobierno en las CC.AA. no deben explicarse tanto por cuestiones de mimetismo respecto a las Cortes, como por la protección que ofrecen a los Gobiernos, y especialmente a Gobiernos minoritarios, que eran los que existían en ~~estas CC.AA. cuando se aprobaron~~ ^{estas CC.AA.} el País Vasco y Cataluña cuando aprobaron estas leyes.

LA INVESTIDURA

Durante una primera fase histórica del Estado liberal el nombramiento del Gobierno y especialmente de su Presidente continuó siendo prerrogativa del Rey aunque su continuación en el cargo dependiera ya de la voluntad del Parlamento; en realidad bajo la monarquía de tipo orleanista el Presidente de Gobierno precisaba las dos confianzas, la del Rey y la del Parlamento. La evolución democrática y parlamentaria del Estado ~~trasmigro~~ ^{trasladó} desde la última parte del siglo pasado ~~al Parlamento~~ al Parlamento ~~el nombramiento~~ del Presidente del Gobierno, aunque su designación formal se mantuviera en el Jefe del Estado, monarca o Presidente republicano.

La ~~regulación~~ regulación expresa de las ~~reglas~~ ^{anteriores} reglas y costumbres parlamentarias que se produce en las Constituciones del siglo XX abarcan en muchos países el sistema de formación del Gobierno, incluyendo tanto la ~~elección~~ ^{elección} por el Parlamento como el nombramiento formal por el Jefe del Estado, e incluso las consultas previas que éste debe realizar, como sucede en nuestra Constitución. Este extremo de rigidez encuentra su explicación en la tradición poco parlamentaria de anteriores monarcas españoles. Lo cierto es que el Derecho comparado nos ofrece hoy una diversidad de formas de nombramiento de Presidente del Gobierno que reflejan las diferentes fases históricas y su tradición. Así en Gran Bretaña y los países nórdicos el Rey nombra Presidente de Gobierno al líder del partido o la coalición mayoritaria sin que sea preciso un acto expreso de aprobación por el Parlamento, pudiendo plantearse una moción de censura si el designado no cuenta con ~~la~~ el respaldo de la mayoría parlamentaria; es el llamado parlamentarismo negativo. ⁽⁵⁾ En varios países continentales, el ~~Rey~~ Jefe del Estado nombra al Presidente del Gobierno --y a propuesta suya a los Ministros-- y el Gobierno se somete a continuación al voto de investidura de las Cámaras. En la R.F.A. y España la investidura es previa al nombramiento por el Jefe del Estado; éste interviene en la ~~propuesta~~ propuesta inicial del candidato, y si el mismo recibe el apoyo de la mayoría parlamentaria, le nombra oficialmente Presidente; posteriormente, a propuesta del Presidente, el Jefe del Estado nombra al resto del Gobierno(6).

Esta forma ha pasado a la mayoría de los Estatutos, con algunas variantes, en tanto que Asturias, Valencia, Extremadura y País Vasco se han inclinado por un sistema más directo y sencillo.

En todo caso, el procedimiento de investidura procede tras las elecciones parlamentarias y los supuestos de cese del Presidente del Consejo Ejecutivo (dimisión, muerte, incapacidad permanente) que están regulados con bastante precisión en los Estatutos y leyes sobre el Gobierno de las distintas C.C.AA.

En el sistema de investidura adoptado por la mayoría de Estatutos pueden distinguirse cuatro operaciones:

- 1ª La propuesta del candidato
- 2ª La presentación de su programa y la discusión por la Cámara
- 3ª La votación o votaciones.
- 4ª El nombramiento

Si el candidato no alcanzara la mayoría requerida en las votaciones, se procede a la presentación de sucesivas candidaturas, con el mismo procedimiento, y si al cabo de dos meses ningún candidato hubiera sido investido, la mayor parte de estos Estatutos declara automáticamente la disolución de la Asamblea; una alternativa diferente a la disolución se introduce en los Estatutos de Andalucía, Navarra y Castilla-La Mancha, al considerarse elegido, tras los dos meses, al candidato del partido que tenga mayor número de escaños.

1ª La propuesta de un candidato corresponde siempre al Presidente del Parlamento que debe realizarla en un plazo máximo de tiempo, establecido por los Estatutos desde el momento de la constitución de la Asamblea o cese del anterior Gobierno, o incluso desde el día de la celebración de las elecciones (la mayoría se refiere a 15 días desde la constitución del Parlamento o la dimisión del anterior Presidente) ~~en~~

La función del Presidente del Parlamento viene a sustituir aquí a la función del Rey respecto al Congreso de Diputados, aunque éste desempeña una función ~~de~~ moderadora que ~~no puede~~ difícilmente puede atribuirse a los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, ~~habida cuenta de que~~. Tampoco puede existir en las CC.AA. la mediación y el refrendo que desempeña el Presidente del Congreso en la propuesta del Rey, evidentemente, pero el carácter de la actuación del Presidente del Parlamento se asimila en lo demás, puesto que su función debe ser imparcial y, como el Rey, procede a la propuesta del candidato tras haber consultado a las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Curiosamente, el sistema resulta igual al introducido por la reciente Constitución de Suecia, donde la propuesta ya no la realiza el Rey sino el Presidente del Riksdag.

En cualquier caso, el Presidente del Parlamento realiza una función reglada, o con un margen mínimo de discrecionalidad cuando no exista un candidato claramente mayoritario; pero aún en este caso, se limita a plantear sucesivamente a la Asamblea

los posibles candidatos, ~~respetando~~ ^{respetando} "la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección" como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional, con ocasión del conflicto de Navarra (STC.16/1984, de 6 de febrero).

2ª La presentación del programa político del Gobierno que el candidato pretende formar, junto a la propia persona, resultan aparentemente al menos los elementos claves de la investidura, porque ~~determinan~~ ^{determinan} la orientación del futuro Gobierno.

Los Estatutos han eliminado una laguna de la Constitución al señalar que ~~sobre~~ sobre el programa se produce el debate de la Cámara --lo que no se realizó en la primera investidura del Gobierno Suarez, sí en las posteriores--, pero en cambio mantienen el mismo silencio de la Constitución respecto a la composición del Gobierno.

Pese al indudable liderazgo del Presidente del Gobierno ~~sobre el resto del mismo,~~ el anuncio de los futuros Ministros puede ser un elemento importante para prever la aplicación del programa, más aún cuando el Gobierno puede incluir miembros que no sean parlamentarios, o técnicos independientes o representantes de partidos diferentes al del candidato a Presidente. Por ello el Reglamento del Parlamento de Cataluña incluyó junto al ^{exposición del} programa ^{el anuncio del} la composición del Consejo Ejecutivo (Disp. Transt. 2ª.4) y el Presidente Felipe Gonzalez avanzó la composición del Gobierno en el debate de 1982, pero ninguna Ley ni Reglamento parlamentario de las CC.AA. ha recogido este requisito (tampoco en Cataluña) de forma que no resulta obligatorio, aunque ~~políticamente~~ ^{parece conveniente.}

~~La composición del Gobierno debe ser acordada por el Parlamento de Cataluña, en el debate de la investidura, sobre la base del programa político del candidato a Presidente, y de la composición del Consejo Ejecutivo.~~

~~La composición del Gobierno debe ser acordada por el Parlamento de Cataluña, en el debate de la investidura, sobre la base del programa político del candidato a Presidente, y de la composición del Consejo Ejecutivo.~~

3ª La votación. Todos los Estatutos, como la Constitución para las Cortes, establecen la necesidad de mayoría absoluta en una primera votación para considerar aprobada la propuesta de candidato. La mayoría ^{parte} preve que si no se alcanza la mayoría absoluta se realizará una segunda votación 48 más tarde en la que será suficiente la mayoría simple.

Si tampoco se consiguiera ésta, la mayoría de Estatutos establecen la repetición de todo el procedimiento sobre un nuevo candidato; es decir, el Presidente del Parlamento vuelve a realizar la consulta con las fuerzas políticas, propone a la Cámara un ~~c~~ candidato, que presenta su programa y tras el debate se realizan las

las correspondientes votaciones por mayoría absoluta y ~~una~~ simple. Si tampoco el segundo candidato alcanzase la aprobación, se presentan sucesivas propuestas durante un plazo de dos meses, transcurrido el cual se **produce** la disolución automática del Parlamento y se ~~obligan~~ convocan elecciones. El nuevo Parlamento procede de la misma manera.

Algunas ~~leyes~~ leyes autonómicas y Reglamentos parlamentarios introducen pequeñas variantes; por ejemplo, la ley reguladora del Gobierno y de la Administración de Navarra exige mayoría absoluta en dos primeras votaciones y mayoría simple en la tercera y la cuarta sobre un mismo candidato(art. 20). Algunos Reglamentos, ^{parlamentarios,} siguiendo la regulación del actual Reglamento del Congreso de Diputados, ~~establecen~~ un pequeño debate antes de la segunda votación(10 minutos para el candidato y 5 para los Grupos parlamentarios), y varios ~~especifican~~ que las votaciones de investidura, confianza y censura serán ~~siempre~~ siempre públicas y por llamamiento(ej. R.Parl.Cat. art. 78.2;R.P.Ext. art.89.2).

Hemos señalado que si ningún candidato obtiene las mayorías exigidas en el plazo de los meses la mayoría de Estatutos, como la Constitución para el mismo supuesto en el Congreso de Diputados, establecen la disolución automática del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Tal previsión, ~~no pretende~~
~~pretende~~, no ~~un~~ tanto un cambio importante de la composición de la Cámara, que la experiencia demuestra que no se suele producir, como forzar a los Grupos políticos a un acuerdo que permita la aprobación de un candidato para el evitar el coste político y económico de unas nuevas elecciones.

Los Estatutos de Andalucía(aet. 37.2), Navarra(art. 29.3) y Castilla-La Mancha(art. 14.5) desechan la disolución del Parlamento y se inclinan por otra solución, nombrar Presidente del Consejo Ejecutivo al "candidato del partido que tenga mayor número de escaños". Como ha puntualizado el Tribunal Constitucional en la sentencia citada y el Auto aclaratorio a la misma de 16 de febrero de 1984, ese candidato debe ~~ser uno~~ de que ha presentado y puesto a debate su programa en el plazo anterior de los dos meses, sin obtener entonces la mayoría precisa, de forma que la Asamblea, y la opinión pública conozcan el programa del futuro Gobierno; en este caso, el candidato del partido que cuente con mayor número de escaños ha de entenderse en sentido literal y no como votos posibles, por lo tanto refiriendolo al resultado de las elecciones,

y no al de las votaciones parlamentarias que se hubieran producido durante ~~el~~ el plazo de los dos meses. Esto supone, lo que no sucedió en el caso navarro, que el Presidente del Parlamento ha ~~propuesto~~ ^{al Asamblea a todos los} ~~propuesto~~ candidatos ~~propuestos~~ con posibilidades de formar Gobierno.

El otro sistema para la presentación de candidatos, ~~presentación~~ el debate sobre sus programas y la votación, se encuentra recogido en los Estatutos de Valencia, de forma escueta (art. 15.2) y Extremadura (art. 34) y en las leyes sobre el Gobierno del País Vasco (art. 5), la ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de Asturias (art. 3), la ley del Gobierno valenciano (arts. 3 y 5), así como en los respectivos Reglamentos parlamentarios. En resumen, el sistema consiste en que los Grupos parlamentarios presentan cada uno su candidato, la exposición del programa y su debate se realiza conjuntamente y la votación recae sobre todos ellos, siendo proclamado el que obtuviere mayoría absoluta en la primera votación o mayoría simple en la segunda, realizada 48 horas después. En Asturias y Valencia la segunda votación se realiza solo sobre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos en la primera. ~~En Asturias y Valencia la segunda votación se realiza solo sobre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos en la primera.~~

En Extremadura los candidatos precisan, para serlo, el apoyo de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea; en realidad la Ley del Gobierno y de la Administración (art. 5.2) parece distinguir entre ~~los~~ candidatos "propuestos" y "proclamados", ~~entre~~ éstos ~~propuestos~~ apoyados por la cuarta parte de la Asamblea, pero el Reglamento parlamentario (art. 131.2) se refiere únicamente a los que hayan sido propuestos al menos por la cuarta parte de los parlamentarios.

~~Se prevén también votaciones de desempate, por si ésta se produjera, e igualmente se establece que en caso de no alcanzarse las mayorías requeridas en las distintas votaciones en el plazo de dos meses, se disolverá el Parlamento, aunque tal previsión debe tener en este sistema una~~ ^{funcionalidad} ~~funcionalidad~~ aún inferior a la que presenta en el más general.

En todo caso, como se ve, los Estatutos pretenden la investidura en la primera votación por mayoría absoluta, de forma semejante a lo establecido por la Constitución para el Congreso de Diputados. Esta mayoría ~~absoluta~~ absoluta ha sido criticada por Santaolalla(?), al considerar que dificulta el procedimiento sin aportar nada, porque igualmente sin tal exigencia podría alcanzarla algún candidato, y de no tenerla tampoco cambia las cosas al ser el mismo candidato el que comparece en

la segunda votación, sin que exista la posibilidad que tiene el Bundestag alemán para proponer por sí mismo un candidato tras haber fracasado el presentado por el Presidente de la República.

■ En cualquier caso, la votación solo va referida al candidato a Presidente del Consejo Ejecutivo y no alcanza a los futuros miembros del Gobierno, que aún no existe, lo que ~~produce~~ la consecuencia importante de que una remodelación del Gobierno por el Presidente no requiere jurídicamente ■ la aprobación de la Cámara, aunque políticamente éste sea uno de los supuestos básicos de la moción de confianza. Todo el sistema de investidura destaca el papel de líder que posee el Presidente del Ejecutivo, ■ y el carácter de Gobierno de Presidente que tiene el sistema institucional de las CC.AA.

~~El nombramiento~~
4ª El nombramiento del Presidente del Ejecutivo ■ corresponde al Rey, con carácter formal y reglado. El Decreto del nombramiento va ~~refrendado~~, en general, por el Presidente del Gobierno español, lo que no parece muy lógico --no ha intervenido en absoluto en el proceso de elección-- pero se ha deducido del mandato general del art. 64 CE, que solo exceptúa del refrendo por el Presidente del Gobierno ^{a los actos del Rey} las decisiones del art. 99 CE, en que corresponde refrendar al Presidente del Congreso.

~~El~~ Las leyes autonómicas o Reglamentos parlamentarios limitan la función del Presidente del Parlamento autonómico a comunicar al Rey la elección del candidato para que lo nombre (ej. Ley del Parlamento... de Cataluña, art. 55; o Ley reguladora de la Junta... de Galicia, art. 18).

En cambio, la ley del Gobierno vasco establece la solución más racional (art. 4), al atribuir al Presidente del Parlamento vasco el refrendo del ■ nombramiento del Lehendakari que realiza el Rey. La misma solución ha sido adoptada por el Reglamento parlamentario de Castilla-La Mancha (art. 116).

Desde un punto de vista político, teniendo en cuenta el sistema electoral y la disciplina de voto de los partidos, Solé Tura afirma que la investidura resulta solo un proceso de mediación, en que los parlamentarios actúan ■ en la práctica como compromisarios, y que la verdadera elección del Presidente tiene lugar en las elecciones al Parlamento, porque los cabezas de lista polarizan los resultados electorales(?).

En realidad este caracter de las elecciones puede generalizarse a todos los sistemas parlamentarios en la medida que los partidos políticos protagonizan --como venimos repitiendo-- todos los procesos políticos importantes. Refiriendose a este cambio en la formación de los Gobiernos, Mathiot ha podido ~~denunciar~~ titular su explicación: "Il est exceptionnel qu'on puisse parler de désignation du Gouvernement par le Parlement, mais il est exact que le Parlement participe dans une certaine mesure à la création ou au maintien de l'autorité gouvernementale" (9).

LA CUESTION DE CONFIANZA

Si el sistema parlamentario se caracteriza porque el Gobierno mantiene la confianza del Parlamento, y deja de gobernar cuando la pierde, la ^{cuestión} ~~cuestión~~ de confianza y la moción de censura son los instrumentos que sancionan durante una legislatura la persistencia o la pérdida de la confianza parlamentaria en el Gobierno.

En el sistema parlamentario clásico la única diferencia entre ambas consistía, y aún consiste en algunos países, en el titular de la iniciativa: mientras la cuestión de confianza es planteada por el Gobierno para constatar que aún conserva la mayoría parlamentaria -- y ~~se~~ normalmente para fortalecer su posición afirmando ese respaldo---, la moción de censura es planteada por la oposición parlamentaria con el fin de provocar la ~~dimisión~~ del Gobierno. En ambos casos, si la votación era favorable al Gobierno, continuaba, y si le era contraria debía dimitir.

En aquellos sistemas, ambas instituciones venían reguladas por la ~~costumbre~~ costumbre parlamentaria y correspondía al propio Gobierno o a su Presidente decidir si una votación contraria era bastante importante para considerar perdida la confianza parlamentaria, o pese a ella, podía continuar.

La mayor parte de las Constituciones elaboradas en este siglo han procedido a una regulación estricta de los supuestos de pérdida de confianza parlamentaria, y en la medida en que han introducido diversos instrumentos de protección para ~~favorecer~~ favorecer la estabilidad del Gobierno han diferenciado ambas instituciones, no ya por la titularidad de su iniciativa, sino por las dificultades ~~que entraña~~ que entraña la aprobación de una moción de censura.

Así sucede en la Constitución española, en que las mayorías para la aprobación de ambas son diferentes, y sobre todo la moción de censura ha adoptado la forma constructiva. Buena parte de las observaciones realizadas sobre ellas son válidas para

para sus equivalentes en las CC.AA., que en lo fundamental han seguido los rasgos institucionales de la Constitución.

La regulación de la cuestión de confianza en los Estatutos o en las leyes autonómicas del Gobierno presentan tres ~~■~~ elementos principales:

1. El Presidente del Gobierno, previa consulta ^{con el resto} ~~del resto~~, puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.
2. La confianza se entenderá otorgada si vota a su favor la mayoría simple de la Cámara.
3. En caso contrario, el Gobierno dimitirá y el Parlamento en una sesión realizada 15 días después elegirá nuevo Presidente, según el procedimiento de investidura, ~~procedimiento de investidura~~

Varios Estatutos (por ej. Asturias, Cantabria, Murcia) puntualizan que en este caso se excluye la disolución parlamentaria automática por el transcurso de los dos meses sin que ningún candidato alcance la mayoría, y que el Gobierno no puede plantear una cuestión de confianza mientras se encuentre en trámite una moción de censura ~~procedimiento de investidura~~

1. La decisión de presentar una cuestión de confianza corresponde únicamente al Presidente del Consejo Ejecutivo, aunque debe consultar previamente a los miembros de su Gobierno; la regulación es coherente con la primacía que corresponde al Presidente del Gobierno y ~~coherencia~~ al mismo tiempo con el hecho de que la cuestión de confianza implica la continuidad de todo el Gobierno. La consulta al Gobierno es, pues, ~~preceptiva~~ pero no decisoria; como dice la Constitución (art. 115.1) la decisión es "exclusiva responsabilidad" del Presidente del Consejo.

Siguiendo el ejemplo del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 174.1), la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos exigen que la cuestión se presente en escrito motivado y con la certificación del Gobierno de haber sido consultado ~~del resto~~ (151 R.P. Vasc; 98.2 R.P. La Rij.; etc.).

El escrito motivado debe, lógicamente, concretar y aclarar la parte del programa o la declaración de política general que constituye el objeto de la cuestión. Algunas leyes ^{autonómicas} del Gobierno o Reglamentos parlamentarios intentan puntualizar ~~del resto~~ aún más el alcance del objeto; así la ley de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias (art. 15.2) señala que la declaración puede ser sobre un problema sectorial o singular siempre que, a juicio del Presidente del Consejo, afecte sustancialmente a su programa político, y casi en los mismos términos se pronuncia el Reglamento parlamentario de Murcia (art. 118).

La ley del Parlamento...de Cataluña añade a los supuestos generales del programa o la declaración, una "decisión de excepcional importancia", pero es difícil que las leyes o los Reglamentos puedan concretar más el objeto, cuya esencia estriba en influir sobre la ^{continuidad de)} relación de confianza entre Parlamento y gobierno.

2. La votación sobre la cuestión de confianza debe ir precedida de un debate, que en todos los casos se parece mucho en su desarrollo al de la investidura, y algunos casos se desarrolla exactamente de la misma manera.

Siguiendo también al Reglamento del Congreso, las leyes autonómicas sobre el Gobierno y los Reglamentos parlamentarios han introducido un plazo de "enfriamiento" de 24 horas entre la presentación y la votación de la cuestión de confianza, a fin de que un momento de tensión no incline la votación en un sentido diferente al que tendría normalmente.

La mayoría exigida para la aprobación es en todos los casos simple; esto se corresponde con la posibilidad de que el ~~Presidente~~ Presidente del Gobierno hubiera sido elegido por la misma mayoría en la investidura, pero tiende como allí, a posibilitar la subsistencia de Gobiernos minoritarios, es decir de mayoría relativa, que pueden tener en contra mayor número de parlamentarios que a favor, siempre que aquellos no sean capaces de ponerse de acuerdo en un Presidente de Gobierno diferente e incluirlo en la moción de censura, como veremos enseguida.

3. Si la cuestión de confianza no ~~obtiene~~ ^{del Consejo} la mayoría simple, el Presidente debe dimitir y el Presidente del Parlamento convoca a los 15 días una sesión plenaria para proceder a la votación de investidura conforme al procedimiento general.

Un supuesto diferente de confianza ha sido introducido por los Estatutos de Valencia (arrrt.18) y Castilla-La Mancha (art. 20.2), al admitir que ^{la cuestión de confianza} pueda plantearse sobre un proyecto de ley. Esta posibilidad ^{había} figurado ~~en la Ley de relaciones entre las Cortes y el Gobierno de 1977 pero se deshechó al discutirse la Constitución. Los Estatutos citados siguen la institución francesa al afirmar que la aprobación de la cuestión de confianza implica la aprobación del proyecto de ley en los términos en que ha sido presentado por el Gobierno, es decir, sin posibilidad de enmiendas ni necesidad de ulterior tramitación legislativa.~~

~~Siempre que la aprobación de la cuestión de confianza implique la aprobación del proyecto de ley en los términos en que ha sido presentado por el Gobierno, es decir, sin posibilidad de enmiendas ni necesidad de ulterior tramitación legislativa.~~

LA NOCION DE CENSURA

Ya nos hemos referido a la evolución ~~de~~ histórica de las formas de responsabilidad parlamentaria y en concreto al caracter explícito limitador que presentan en las Constituciones más recientes, tendiendo, en general a proteger la estabilidad gubernamental. En esta línea, el caso más extremo, que rompe definitivamente el equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno y bordea la negación misma de la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento es la moción de censura llamada constructiva que introdujo por primera vez el art. ~~67~~ 67 de la Ley Fundamental de Bonn, ~~que~~ ha sido adoptada por la Constitución española (art. 113 y 114.2) y de aquí ha pasado a todos los Estatutos de autonomía.

Aún sin detenernos en ~~este~~ el estudio de la naturaleza y efectos generales de esta figura señalemos ~~que~~ su núcleo --y de ahí el nombre de constructiva-- estriba en que el Parlamento no puede derribar al Gobierno si no es aprobando al mismo tiempo un nuevo Presidente de Gobierno por mayoría absoluta. Su ~~nacimiento~~ ~~se~~ ~~justificó~~ ~~para~~ ~~evitar~~ ^{que se repitiera} la inestabilidad gubernamental que se dió en la Alemania de entreguerras, bajo la Constitución de Weimar, cuando el sistema de partidos, ~~con~~ con grupos importantes en la extrema derecha y la izquierda y relativa debilidad en el centro, permitía aunar los votos de varios partidos para derribar al Gobierno pero impedía en cambio el sostén del nuevo gobierno.

En este sentido, la censura constructiva ha sido considerada anacrónica por Montero (), al intentar resolver un problema hoy inexistente porque los actuales partidos presentan estructuras diferentes y porque, sobre todo, las propias crisis tienen un desarrollo ^{extra-}parlamentario que esta figura tampoco evita. Como se ha puesto de relieve por Von Beyme y Colliard(), la mayoría de las crisis de Gobierno no se sustancian en el Parlamento, y la misma censura constructiva es incapaz de hacer frente a una crisis del partido gubernamental--el ejemplo de la UCD es representativo--, ya que al fin y al cabo consiste en limitar artificialmente la presentación de la censura, cuando la estabilidad ^{actual} deriva en primer termino del sistema de partidos y de la consistencia del partido gubernamental.

De todas maneras, creemos que la moción de censura constructiva impide efectivamente el triunfo parlamentario de mayorías negativas(que derriban gobiernos pero no se responsabilizan de crear o sostener mayorías), pero a costa de limitar gravemente ~~la~~ ~~capacidad~~ del control parlamentario del Gobierno, no solo por la protección que otorga al Gobierno minoritario sino tambien por la posibilidad que le concede de desentenderse de las críticas parlamentarias.

En este sentido una excesiva protección artificial de la estabilidad gubernamental puede tener consecuencias nefastas para el conjunto del sistema, más cuando la Constitución exige, como en España, mayoría absoluta para la aprobación de las leyes más importantes; el Gobierno minoritario no puede ser sustituido, pero sus ^{proyectos de} leyes encuentran la oposición de la mayoría de la Cámara; en definitiva se produce una situación sin salida, como sucedió en el último año y medio del Gobierno de UCD.

~~La Constitución española exige para la aprobación de las leyes más importantes la mayoría absoluta de la Cámara, lo que en un Gobierno minoritario puede producir una situación sin salida, como sucedió en el último año y medio del Gobierno de UCD.~~

Todos estos elementos se pueden trasladar perfectamente a las CC.AA. con una salvedad; la inexistencia de disolución parlamentaria, impide incluso esta salida a las instituciones de la C.A. que se encuentran en semejante impase.

La Constitución española añadió además a la censura constructiva algunos elementos que la dificultaban más, y varios Estatutos han agravado, si cabe, estos factores perturbadores del control parlamentario. Podemos ordenar su estudio así:

1. Número mínimo de parlamentarios para presentar la moción de censura. Los Acuerdos Autonómicos recomendaron que se estableciera un número ~~de~~ mínimo ~~de~~ para presentar la censura que equivaliera a un 15% de los miembros de la Cámara. La Constitución española exige un décimo de los diputados; ~~la~~ la mayoría de Estatutos ha recogido la elevación al 15% ^{menos} ~~la~~ la Ley cat. del Parl. ^{Galicia 1/5} ~~que~~ exige un décimo; la vasca del Gobierno una sexta parte de la Cámara y los Estatutos de Valencia y Navarra han elevado el mínimo a una quinta parte de los parlamentarios y el de Andalucía a una cuarta parte de la Cámara. Si bien la naturaleza misma de la censura constructiva quita importancia al mínimo para ser presentada, las últimas cuotas citadas parecen ~~demasiado~~ ^{altas}.

Varios Reglamentos parlamentarios, igual que el del Congreso, exigen que la presentación de la censura se haga por medio de un escrito motivado, lo que puede facilitar la clarificación de las críticas que se imputan al Gobierno. El Reglamento parlamentario de Murcia (art. 121.3) establece que ninguna firma podrá ser retirada ni añadida a partir de su depósito; el de Canarias, ^{Relaciones y} ~~Relaciones y~~ ^{otras} ~~otras~~ posibilitan por el contrario la retirada de la censura en cualquier momento.

2. La censura incluirá siempre un candidato a la Presidencia del Consejo.

Esta es la clave misma de la censura constructiva y la causa de una doble naturaleza de su tramitación parlamentaria, puesto que a la vez ha de criticarse la

labor gubernamental y defender un programa diferente. Como fué patente en la única aplicación de la censura en España, cuando los socialistas presentaron como candidato a Felipe Gonzalez, otros grupos compartían las críticas dirigidas al Gobierno Suarez, pero no podían compartir el programa que ofrecía el PSOE para relevarle().

3. Periodo de enfriamiento y presentación de mociones de censura alternativas.

El periodo de enfriamiento entre la presentación de la moción de censura y su votación, para impedir un resultado imprevisto por falta de serenidad, se ha extendido en la mayoría de Constituciones que regulan explícitamente la censura, pero casi en ningún país es tan largo como en España, cinco días; practicamente toda la doctrina ha criticado la prolongación de una situación de ~~indecisión~~ indecisión ~~respecto~~ respecto al Gobierno de la nación. Este mismo plazo se estipula en la mayoría de Estatutos y leyes sobre los Gobiernos, pero ~~en~~ el Reglamento del Parlamento de Valencia(art. 135.4) y la ley del Gobierno de Canarias(art. 49.3) lo alargan a 15 días(!).

La Constitución y la mayoría de Estatutos introducen una novedad en el Derecho Constitucional comparado; durante los dos primeros días del periodo citado,--en algún Reglamento parlamentario durante los cinco días-- podrán presentarse otras mociones alternativas. 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~~ caso de que fuera posible, las demás mociones deben cumplir las mismas condiciones que la primera, *y su mayor sentido podría hallarse de la presentación de nuevo candidato a la Presidencia*

4. El debate y votación.

Al aceptarse la multiplicidad de ^{mociones de} ~~censura~~, los Reglamentos parlamentarios autorizan generalmente el debate conjunto de todas, y, naturalmente, su posterior votación separada; la decisión corresponde generalmente al Presidente del Parlamento; el Reglamento de Murcia la atribuye en cambio a la Junta de Portavoces(art.122.2).

El debate de la moción de censura inclina el peso fundamental sobre el candidato a Presidente, que deberá explicar las líneas maestras de su programa, y la doble naturaleza de la institución se observa ^{en el} parecido que encierra este procedimiento con el propio de la investidura. ^{La ley del Gobierno de} ~~La ley del Gobierno de~~ Canarias llega a establecer que primero el candidato exponga su programa y despues se entre en el debate de censura(art. 49.4). En todos los Reglamentos es visible esta confusión de procedimientos.

5. La aprobación de la moción de censura requiere la mayoría absoluta y si éste sucede ^{pte del gobierno presenta la dimisión y} el candidato incluido en ella pasa a ser nombrado Presidente del Consejo Ejecutivo, con arreglo a las formalidades examinadas en la investidura.

En caso de que la moción fracase, los signatarios de la misma no pueden presentar otra en el mismo periodo de sesiones, o en el año siguiente, dentro de la misma Legislatura, según el tenor de los diferentes Leyes sobre el Gobierno y Regla-mentos parlamentarios.

La censura individual a los Consejeros.

Recordemos que el art. 152.1 CE se refiere a la responsabilidad del Presidente "y los miembros del consejo de Gobierno", principio que prácticamente todos los Estatutos reflejan con la siguiente 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"

Esta responsabilidad directa de los Consejeros carece de medios para ser exigida, salvo por la vía --carente de sanción-- de las mociones de reprobación que se han utilizado en el Congreso de los Diputados, y que pueden considerarse igualmente válidas en los Parlamentos autonómicos. Solo la ley del Gobierno Vasco contiene una notable excepción al autorizar la moción de censura contra el Presidente con funciones delegadas y contra los Consejeros. En ambos casos la censura es clásica, no constructiva, y el Presidente debe relevar al Consejero ~~en su caso~~ contra el que haya triunfado una moción de censura.

Inexistencia de disolución parlamentaria, salvo en el País Vasco. Sentido de la disolución a consecuencia del fracaso de la investidura.

BIBLIOGRAFIA

Martín BASSOLS, "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Madrid, 1984, vol. I, pp. 171-224.

J.M. GIL ROBLES, "Los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas", Idem, vol. II, pp. 1305-1322.

Benigno PENDÁS, "El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes de los Consejos de Gobierno", Idem, vol. III, pp. 2519-2548.

Manuel GERPE, "Las funciones del Parlamento de Cataluña" en Isidre MOLAS, El Parlamento de Cataluña, Barcelona, 1981, 179-238

Jordi SOLE TURA, "Las Comunidades Autónomas como sistemas simipresidenciales" en JORNADAS DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, Barcelona, 1985

Carles VIVER PI SUNYER, "La figura jurídica del President de la Generalitat de Catalunya", en I. MOLAS, Comentaris Jurídics al Estatut d'Autonomia de Catalunya,

Carles VIVER PI-SUNYER, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", Idem.

Tema 12. EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO.

1. Introduccion.

2. El Presidente de la CA : funciones y posicion institucional

2.1 El Presidente como representante supremo de la CA

2.2 El Presidente como representante ordinario del Estado en la CA

2.3 El Presidente como Jefe del Consejo de Gobierno de la CA

2.4 La posibilidad de delegacion de funciones ejecutivas

2.5 Estatuto personal

3. El Consejo de Gobierno

3.1 Composicion y estructura

3.2 Funciones. La cuestion de la titularidad y el alcence de la funcion ejecutiva en las CCAA

3.3 Estatuto personal

1. Introduccion.

} "Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un

El art 152.1 CE dispone en el sistema institucional autonomico la existencia de "un Presidente (...) al que corresponde la direccion del Consejo de Gobierno, la suprema representacion de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella". Como se ha indicado en temas anteriores, dicha disposicion constitucional solo resulta de aplicacion obligatoria a las CCAA constituidas por el procedimiento especial del art 151. No obstante, el resto de CCAA, en virtud de los Acuerdos Autonomicos de 31 de julio de 1981, han optado por el mismo modelo institucional, de modo que sus respectivos EEAA han recogido el diseño basico previsto en principio solo de forma obligatoria para unas ciertas CCAA. De esta manera, en lugar de la pluralidad de regimenes organizatorios que quiza cabria temer como resultado de la combinacion de los principios dispositivo de autoorganizacion, sin limites cosntitucionales precisos, se ha prodicido una suatancial uniformizacion del regimen institucional basico de las CCAA. La virtud de tales principios, con el peligro potencial de generacion de importantes disfuncionalidades que en algun momento se ha querido ver en los mismos, ha quedado situada claramente en su alcance preciso por la circusntancia, a veces no resaltada en todo su significado, de que los EE de las CCAA no constituidas por el procedimiento especial del art 151 -- y por tanto, a las que no resultan de aplicacion obligatoria las normas de homogeneizacion del art 152.1 -- son tramitados y aprobados verdaderamente como leyes organicas, sin introduccoin de elemento paccionado alguno. Por ello, las Cortes Generales gozan en todo caso de una total disponibilidad sobre su contenido final. La homogeneizacion no se realiza pues, como ocurre con las CCAA del art 151, por imposicion constitucional directa de unos determinados contenidos, sino por el otorgamiento a un organo central --las Cortes-- de los poderes necesarios para imponer contenidos, que, naturalmente, podran ser homogeneos. Y las Cortes Generales han utilizado efectivamente tales poderes para establecer un regimen organizatorio uniforme en lo sustancial para todas las CCAA, en base al modelo previsto,, o mejor, garantizado, para las CCAA constituidas con arreglo al procedimiento del art 151.

Así, es posible examinar la figura del Presidente de la CA y su respectivo Consejo de Gobierno desde una perspectiva general, que solo será necesario particularizar en los supuestos en que, en virtud del principio de autorganización, se hayan introducido en algunas CCAA importantes especialidades.

Las instituciones ejecutivas de las CCAA (Presidente y Consejo de Gobierno) están reguladas, en sus términos básicos, por sus respectivos EEAA, según mandato constitucional (art 147.2.c CE). No obstante, la previsión estatutaria de su régimen jurídico no se ha hecho en ningún caso con ánimo exhaustivo, sino que se ha remitido a las leyes autonómicas de desarrollo institucional, en base a la competencia reconocida en el art 148.1.1., a las que en ocasiones se exigen especiales requisitos procedimentales y de aprobación, que las asemejan a las leyes orgánicas estatales (con la particularísima especialidad de que su previsión no se contiene en el propio Estatuto, único instrumento normativo hábil para organizar el sistema de fuentes interno de la CA, sino en las propias leyes de desarrollo institucional - pe, art 33.1 de la Ley del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya, de 23 de marzo de 1982) (1).

2. El Presidente de la Comunidad Autónoma : funciones y posición y posición institucional.

La figura del Presidente de la CA, prevista en sus términos básicos en la CE y en los respectivos EEAA, presenta unos contornos propios y especiales, que la hacen difícilmente equiparable a las categorías clásicas tanto de los regímenes parlamentarios (que prevén un Ejecutivo dualista, de dos cabezas, el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, con funciones representativas el primero y gubernamentales el segundo, respecto del cual se exige un nexo de confianza con el Parlamento) como de los presidencialistas (Ejecutivo monista, de una sola cabeza, cuya legitimidad proviene directamente del cuerpo electoral, lo que le permite una vida independiente del Parlamento, y que reúne en una sola persona las funciones de representación y de gobierno).

En nuestro caso, y al margen de su eleccion y control parlamentarios, cuestiones examinadas en el tema anterior, y que le sitúan en principio en un contexto de regimen netamente parlamentario, el Presidente de la CA constituye una figura singular, que se apoya sobre tres patas :

- es el representante supremo de la CA,
- es el representante ordinario del Estado en la Comunidad, y
- es el Jefe del Consejo de Gobierno de la CA.

Es preciso por tanto examinar cada una de estas tres grandes funciones para determinar la posición del Presidente en el sistema institucional de las CCAA.

2.1 El Presidente como representante supremo de la CA.

La primera de las funciones representativas atribuidas al Presidente constituye la de representación de su propia CA. De entrada, ello puede conducir a considerarle como "Jefe del Estado" de su respectiva Comunidad, cuestión que, como se verá, es preciso matizar profundamente.

Como ha puesto de relieve acertadamente la doctrina (SOLE TURA, GARCIA HERRERA) (2), el Presidente de la CA tiene atribuida la representación de la institución de autogobierno de su respectiva Comunidad, pero no así la del pueblo de tal Comunidad. Esta afirmación, que tiene importantes consecuencias en orden a la determinación de la posición del Presidente en el sistema institucional autonómico, se apoya en varios argumentos. En primer lugar, la propia literalidad de los textos estatutarios, que, en general, establecen solo la representación institucional del Presidente (p.e., art 36,2 EA Catalunya, art 15 EA Galicia, art 35,1 EA Andalucía, art 16.1 EA Cantabria, etc, disposiciones todas ellas que pueden generalizarse en la fórmula "el Presidente ostenta la más alta representación de la CA"). No obstante, en algunos supuestos (art 33.2 EA País Vasco, art 21.2 EA Aragón, art 17.1 EA Canarias y art 36 EA Extremadura), los EEAA refieren la representación presidencial no a las instituciones sino a la región o nacionalidad correspondiente ("el Presidente ostenta

4

la mas alta representacion del Pais Vasco, de Aragon, de Canarias o de Extremadura"). De esta circunstancia, sin embargo, no cabe extraer conclusiones especiales, pues su interpretacion debe realizarse en armonia sistematica con el juego institucional previsto en los respectivos EEAA, y, en este aspecto, no difieren en lo sustancial respecto del primer grupo de CCAA, como se vera.

Este primer caracter de la representacion presidencial es recogida con bastante precision en los EEAA y en las leyes autonomicas de desarrollo institucional, a excepcion de la Ley vasca del Gobierno, de 1981, que, en su art 1, dispone que el Lehendakari ostenta la suprema representacion del pueblo vasco. Esta disposicion ha recibido fuertes criticas (GARCIA HERRERA) (3), en cuanto puede considerarse que pretende introducir un regimen presidencialista cuando el EA, de acuerdo con la CE, habia previsto un regimen parlamnetario. Sin embargo, esta afirmacion de principio realizada en el encabezamiento de la Ley del Gobierno no se traduce en la misma Ley en una concesion de nuevos poderes presidenciales, que alteren sustancialmente el juego institucional previsto en el EA, por lo que en verdad puede considerarse como un error tecnico, sin mayores consecuencias (PORRES AZKONA)(4). Lo decisivo no es pues esta declaracion legal abstracta, sino el respeto, que se observa escrupulosamente en la Ley, de la concepcion estatutaria del Presidente en la concreta configuracion de sus poderes y de su posicion en un contexto de regimen parlamentario de la CA.

En efecto, en segundo lugar debe tenerse en cuenta que ningun EA dispone la existencia de un nexo directo entre el pueblo de la Comunidad y el Presidente. Este mantiene solo un nexo con el Parlamento, organo que le elige y ante el que responde, unica sede representativa del pueblo de la CA, y de donde nace la legitimidad del Presidente. La existencia de un estrecho e inderogable vinculo Presidente-Parlamento, subsistente incluso, como se vera, en el supuesto de delegacion de funciones ejecutivas por parte del primero, inserta plenamente al Presidente en la competencia politica interna de la CA y en el juego de sus fuerzas politicas, de manera que se hace imposible reconocerle un papel moderador y arbitral, por encima de los partidos y los grupos politicos, papel que podria derivar solo de una legitimidad propia,

directa e independiente de la del Parlamento, que le permitiría situarse frente al el en una posición de paridad. Tal circunstancia, si cabe, viene aun reforzada por la exigencia constitucional y estatutaria de su condición de miembro de la Asamblea legislativa, como requisito inexcusable de su elección.

¿Cuales son pues los efectos de dicha representación? En primer lugar, se trata de una representación jurídica suprema, eso es, de una facultad para representar a la institución de autogobierno, la CA, considerada en su unidad, en las relaciones jurídicas en las que esta debe intervenir como tal unidad, como un unico sujeto. En este sentido, el Presidente simboliza la unidad de la CA, y se convierte en el organo habil para exteriorizar la voluntad de la misma en aquellas relaciones que la implican en su globalidad. Ello se traduce, entre otros posibles, en poderes de representación en juicio de la CA (salvo en algunos supuestos en los que, como se vera, tal representación se encomienda a otros organos), el ejercicio de derechos patrimoniales y no patrimoniales, la ratificación de acuerdos y convenios que vinculen a la CA como unidad, la contracción de obligaciones contractuales asimismo con tal efecto, etc.

La condición de organo que simboliza la unidad de la CA otorga tambien al Presidente ciertos poderes, de naturaleza jurídica, en el orden interno. Asi, entre los mas importantes, la firma de los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno y la convocatoria de las elecciones al Parlamento de la Comunidad (esta ultima facultad, a excepcion del caso vasco, en el que al existir la posibilidad de la libre disolución presidencial tiene un neto caracter político, se mueve en general entre unos muy estrechos margenes de discrecionalidad, por lo que pierde su contenido tradicionalmente político y se convierte puramente en una formalidad jurídica, por lo que cabe equipararla al primer acto citado, aunque no pueda reconocerse estrictamente como acto debido. En este sentido, el caso andaluz se presenta como el de mas extremada rigidez, art 26.2 y 28.3 EA Andalucía).

En segundo lugar, el Presidente representa tambien al mas alto

nivel politica y protocolariamente a la CA en sus relaciones con las instituciones estatales centrales y las demas CCAA. La representacion politica le viene dada, no obstante, por su condicion de jefe del Gobierno de la CA, con las limitaciones que de ello se derivan. En efecto, no puede reconocersele una representacion abstracta de los "intereses generales" de la CA, pues su condicion parlamentaria y su necesaria inmersion en el juego politico interno le impiden situarse en una posicion supra partes desde la que captar y defender intereses por encima de los grupos politicos, imputables propia y especificamente al conjunto, como derivados directa y genuinamente del mismo. Sin embargo, esta limitacion, inherente a la naturaleza misma de la figura del Presidente, no puede excluir sin mas, como hace p.e. VIVER PI-SUNYER (5), el reconocimiento de su funcion de representante politico en las relaciones externas de la CA, pues sin duda, en la relacion con las instituciones del poder central y de las demas CCAA, del Presidente cabe esperar que haga presentes los puntos de vista y los intereses de la mayoria gobernante. Su especifica funcion, en este sentido, consiste precisamente en la mas alta representacion y defensa externa de los mismos, aunque, insistimos, ello no puede confundirse con la encarnacion exclusivista de una hipotetica y vaporosa "voluntad natural" de la CA.

En nuestro sistema constitucional autonomico, al igual que en los regimenes compuestos en general, es inutil tratar de configurar en el interior de las CCAA un poder neutro y arbitral especifico, una especie de "Jefatura del Estado" propia. Las CCAA, como se venido insistiendo, son Estado, y esta funcion esta reservada en exclusiva entre nosotros al Monarca (art 56.1 CE), que le corresponde no solo en relacion al las instituciones del poder central (Estado-persona), sino tambien en relacion a las CCAA.

La funcion representativa de la CA, en su doble naturaleza juridica y politica, y en su doble ambito, externo e interno, no se configura constitucional y estatutariamente sin embargo como una atribucion exclusiva del Presidente. En efecto, tanto la CE como los EEAA atribuyen tambien a otros organos e instituciones autonomicas la facultad de representar a la CA en diversos supuestos especificos. En tales casos, queda excluida la representacion presidencial. Asi, en el ambito de la representacion juridica, la CE y la LOTC legitiman solo a los Consejos de Gobierno, como organos colegiados, y a las Asambleas

legislativas de las CCAA como partes en los procesos seguidos ante la jurisdiccion constitucional (art 162.1 CE y art 34.1, art 37.2, art 54.2, art 60 LOTC). En el ambito de la representacion (en sentido amplio) politica, esta se realiza en algunos casos a traves del Parlamento de la Comunidad (iniciativa legislativa, art 87.2 CE, iniciativa de reforma constitucional, art 166 CE, y designacion de Senadores, art 69.5 CE). En todos estos supuestos, nos encontramos ante una representacion especifica de la CA, frente a la representacion general que ostenta el Presidente. Este caracter general, derogable en supuestos especificamente previstos, constituye el elemento que completa la interpretacion de la funcion de representacion de la CA que ostenta su Presidente.

2.2 El Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autonoma.

El art 152.1 CE, y posteriormente los EEAA, confieren al Presidente de la CA la condicion de representante ordinario del Estado en su respectiva CA. La interpretacion de tal cualidad representativa presenta notables problemas de interpretacion, tanto en cuestion del sujeto representado como a los efectos que cabe atribuirle y a su caracter de "ordinaria".

Hipoteticamente caben dos interpretaciones respecto a la determinacion del sujeto representado, en funcion de los dos conceptos de Estado que utiliza la CE. Primera, el Presidente representa al Estado-persona, al conjunto institucional en el que se corporaliza el poder central. Segunda, el Presidente representa al Estado-comunidad; al conjunto estatal formado por el poder central y las CCAA, que tambien son instancias de naturaleza estatal, como se ha visto en el tema 3.

Varios argumentos se pueden aportar para rechazar la primera de las dos interpretaciones. En primer lugar, la separacion institucional de los dos niveles de gobierno, central y autonomico, que, si bien se encuentran estrechamente interrelacionados desde el punto

de vista funcional ---a traves de una compleja red de relaciones competenciales--- , constituyen instancias perfectamente independientes desde el punto de vista organico. Esta inexistencia de relaciones organicas de supra y subordinacion, como se ha examinado en el tema 3, ha sido puesta de relieve por el propio Tribunal Constitucional, no ofreciendo ya ninguna duda. En este sentido, no es trasladable a la figura de los Presidentes de las CCAA la doctrina de la doble naturaleza de los Alcaldes-Presidentes de los Municipios, que, como se sabe, han sido considerados tradicionalmente al mismo tiempo como organos superiores propios del ente local y como organos permanentes de la Administracion central en el mismo.

El sistema de distribucion y relacion competencial previsto en la CE y los EEAA tampoco ofrece apoyo alguno para la atribucion al Presidente de la CA de un doble caracter. En el diseño actual de la distribucion de competencias ejecutivas, examinado en el tema 6, no se preve nada semejante a la llamada "administracion federal indirecta o mediata", tipica del regimen austriaco, y por la que una parte de la legislacion federal debe ser ejecutada por los Länder a traves de sus propios organos, pero bajo la direccion y el control jerarquicos del Bund. El nexo entre ambas instancias es el Jefe del Ejecutivo de los Länder, el Gobernador o Landeshauptmann, de modo que los poderes jerarquicos de direccion federal se ejercen sobre la Administracion de los Länder a traves de dicho organo ejecutivo superior de los mismos, adquiriendo este asi un doble caracter, a veces dificilmente delimitable y fuente potencial de graves conflictos. Tampoco existe en nuestro sistema actual confusion alguna, al menos con relevancia en esta cuestion, sobre el regimen de ejecucion autonómica de la legislacion estatal, como ocurría en la II Republica, y que, como señala acertadamente MUÑOZ MACHADO (6), dio origen a la atribucion de la funcion representativa del Estado al Presidente de la Generalitat de Catalunya, en un intento de asumir para el ambito autonomico la ejecucion de la legislacion estatal (7).

Tampoco pueden extraerse apoyos a esta tesis de las previsiones del art 155 CE, que contempla la llamada ejecucion estatal forzosa. El Gobierno central, para poner en marcha dicho mecanismo, debe, efectivamente, dirigir un requerimiento al Presidente de la CA para que esta cumpla con las obligaciones constitucionales o legales que ha desatendido o cese en su actuacion atentatoria contra el interes

general. Sin embargo, tal requerimiento no constituye un mandato, una orden ejecutiva de obligado cumplimiento, que coloque al Presidente de la Comunidad en una posición de subordinación jerárquica y lo convierta en un órgano ejecutor del Gobierno central. Buena prueba de ello es la previsión, en la misma mecánica de la institución, de un procedimiento de garantía subsiguiente, con intervención decisiva del Senado, y que constituye propiamente la fase de ejecución forzosa, respecto de la cual el requerimiento solo juega como un presupuesto o requisito previo. Del mismo modo, el Presidente, ante el requerimiento gubernamental, tampoco dispone de poderes de excepción sobre las propias instituciones autonómicas, que permitan el efectivo cumplimiento del mismo, más allá del ámbito de sus facultades y poderes ordinarios. Solo para el caso de que la ejecución forzosa se lleve a cabo, lo que presupone la inobservancia del requerimiento previo gubernamental sobre el Presidente, este puede verse afectado por el poder extraordinario de instrucción del Gobierno, circunstancia que, por su excepcionalidad, no solo no permite considerar ordinariamente al Presidente como órgano de la Administración central, sino que refuerza la tesis contraria.

Cuestión completamente distinta es la posibilidad de que el Gobierno central delegue al Presidente de una CA sus poderes extraordinarios para actuar en el supuesto de declaración de un estado de alarma que afecte exclusivamente en todo o en parte al territorio de ~~xxx~~ su Comunidad (art 7 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio). Aquí se trata propiamente de una delegación del ejercicio de ciertas competencias ejecutivas, que encuentra su cobertura constitucional en el art 150.2 CE, circunstancia que presupone ya una nítida separación de las dos instancias orgánicas, y no una confusión de las mismas.

Por todo ello, cabe deducir que el Presidente de la CA no es bajo ningún aspecto un órgano de la Administración central, o del Estado-persona, y, por tanto, su función representativa se refiere al Estado-comunidad, conclusión compartida asimismo por la mayoría de la doctrina (8). Debe tenerse en cuenta además la existencia de una representación general específica de la Administración central en la CA, a cargo

del un organo que, sin duda, pertenece al Estado-persona (el Delegado del Gobierno, art 154 CE). De este modo, segun la interpretacion expuesta, se produce en el seno de la CA una dualidad representativa que encaja perfectamente en el sistema de organizacion estatal constitucionalmente dispuesto : el Presidente de la CA representa al Estado-comunidad, mientras que el Delegado del Gobierno representa al Estado-persona, o, mas exactamente, a la Administracion central.

¿Cual es el significado de dicha representacion? El Estado autonomico, como Estado compuesto, constituye una combinacion indisoluble entre pluralidad y unidad estatal, como se ha examinado en el tema 3. Las CCAA son propiamente instancias territoriales de naturaleza estatal, que se insertan a su vez en una unidad estatal superior. En este sentido, los Presidentes de las CCAA, como representantes del Estado-comunidad, de esta unidad estatal superior, se constituyen en el nexo de incardinacion organica de aquellas en este, reflejando a su vez hacia el interior de las CCAA el principio de unidad estatal. En su doble condicion de representante de la CA y del Estado-comunidad, se convierten asi el el organo en el que convergen los princios de autonomia y unidad.

De esta consideracion como organo que simboliza el principio de unidad estatal en relacion a las CCAA, o, en palabras de VIVER PI-SUNYER, la unidad del ordenamiento juridico estatal, al mismo tiempo que el principio de autonomia, derivan los efectos concretos de dicha representacion estatal, asi como el caracter de debidos de los actos que constituyen su ejercicio, : la facultad de promulgacion de las leyes autonomicas, en nombre del Rey, basicamente, y la facultad, menor, de ordenar la publicacion del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva CA (art 61 de la Ley catalana de 25 marzo 1982), instituciones ambas en las que convergen los dos elementos de autonomia y unidad. La potestad de promulgacion de las leyes, en general, corresponde constitucionalmente al Rey (art 56.1. CE), como simbolo de la unidad y permanencia del Estado-comunidad. La promulgacion de las leyes autonomicas, como acto a traves del cual se certifica su nacimiento al ordenamiento juridico y su incorporacion al Derecho propio del Estado-comunidad, es pues una facultad que corresponde al Rey, y cuyo ejercicio se atribuye al Presidente de la CA, en virtud de su condicion de representante de dicho Estado-comunidad. Asi ha

11

sido reconocido por la practica totalidad de los EEAA y las leyes de desarrollo institucional, a excepcion de la Ley vasca (art 7), que la contempla como una facultad derivada de la condicion del Lehendakari como representante supremo de la CA. No obstante, como se ha visto ya, no es posible extraer conclusiones especiales de las declaraciones nominales que realiza tal Ley, que, aqui una vez mas, confunde el caracter representativo del Presidente de la CA.

El hecho de que las leyes autonomicas se promulguen por el Presidente de la CA en nombre del Rey puede conducir a la idea de que la representacion estatal que se le atribuye constituya en verdad una representacion real. Sin duda, la expresion "en nombre de" obliga a admitir algun tipo de relacion entre ambos organos, aunque no parece muy correcto reconocer una "representacion interior" del Monarca. El nexos, creemos, se establece en cuanto los dos organos, a distintos niveles, simbolizan la unidad y permanencia del Estado-comunidad, y participan pues, aunque en distinta medida, en una misma funcion. Pero mientras que la representacion real se suprema y se refiere al Estado-comunidad en su conjunto, y tanto en su vertiente exterior como interior, la de los Presidentes de las CCAA es ordinaria, y referida solo a su propia CA, en su vertiente interior. La representacion ordinaria de los Presidentes de las CCAA no deberia pues interpretarse como contrapuesta a extraordinaria o excepcional (¿a quien corresponderia ? ¿en que consistiria?), sino a suprema o mas alta, como certeramente ha señalado PENDAS GARCIA (9).

2.3 El Presidente como Jefe del Gobierno de la CA.

Al Presidente de la CA le corresponde, segun disposicion constitucional (art 152.1) la direccion del Consejo de Gobierno (CG, en adelante) de su respectiva CA. A traves de esta via, recogida y precisada por los EEAA y las leyes de desarrollo institucional, el Presidente tiene atribuidas funciones ejecutivas, cuyo ambito es necesario delimitar, sobre todo en relacion a las que corresponden al CG, como organo colegiado.

La primera cuestion consiste en saber si el Presidente, como tal, ostenta funciones gubernamentales o ejecutivas propias, independientemente de las que le corresponden en su condicion de Presidente del organo colegiado de gobierno, y, que, en todo caso, seran imputables directamente al colegio, y solo al Presidente como miembro de aquel. En otras palabras, se trata de saber si el Ejecutivo de las CCAA se configura segun un modelo monista o dualista, y, en su caso cuales son las relaciones entre ambos organos ejecutivos.

La exigencia de un regimen parlamentario en las CCAA parece que se compagina mejor con un sistema monista del poder ejecutivo, eso es, la existencia de un unico sujeto titular del poder ejecutivo, que se situaria en solitario frente al Parlamento. Pero en este caso, falta aun determinar cual es concretamente el sujeto que encarna con exclusividad el poder ejecutivo, y alli nacen las primeras dificultades. La CE parece atribuir la funcion ejecutiva al C de G, como organo colegiado (art 152.1), haciendo partcipe de la misma al Presidente en funcion de su pertenencia cualificada a dicho colegio. No obstante, es claro tambien que la CE no es tajante a este respecto, cabiendo interpretaciones diversas o matizadas, y que, por tanto, deja un relativo amplio margen de maniobra a los EEAA para decidir sobre este importante extremo, margen que se amplia mucho mas para las CCAA constituidas por la via ordinaria de los art 143 y 146 CE, a las que no resulta de aplicacion directa el art 152.1 CE. Forzando quizas un poco la interpretacion de tal disposicion constitucional en relacion a las CCAA constituidas por la via del art 151, pero sin el menor problema para todas las demas, podria admitirse la concesion estatutaria del poder ejecutivo interno de las CCAA en favor de su Presidente, en virtud esencialmente de su protagonismo en la formacion del Gobierno y en la definicion de su programa politico. En este caso, estariamos tambien ante un sistema ejecutivo monista, pero cuyo organo titular no seria el colegio gubernamental, sino el Presidente de la CA.

Segun el desarrollo institucional operado por los EEAA, en los amplios margenes dejados por la CE en materia de autorganizacion, ninguna de las dos hipotesis monistas puras se ajusta satisfactoriamente

a la realidad. En efecto, en la funcion ejecutivo-gubernamental participan dos organos diferenciados : el Presidente de la CA y el C de G, que a su vez preside el primero. El Presidente de la CA no participa en dicha funcion solo en virtud de su presidencia del organo colegiado gubernamental, sino que ostenta per se poderes propios, atribuibles a el directa y exclusivamente. Asi, en esencia, la definicion del programa politico del Gobierno, que presenta a la aprobacion del Parlamento autonomico en el proceso de su investidura, la formacion del C de G, una vez obtenida la investidura parlamentaria, y la facultad de cese de los miembros del mismo, sin intervencion de la Asamblea, asi como la facultad de presentar mociones de confianza ante el Parlamento, respecto de las cuales solo se exige una previa deliberacion (no decision) del organo colegiado de gobierno, y, en el Pais Vasco, el poder de disolucion de la Camara, bajo su exclusiva responsabilidad. Asimismo, sobre el se concentra la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, asi como el control general y el impulso que este realiza sobre aquel (en especial, en las CCAA que prevén la celebracion de un debate politico general anual en su Parlamento). En el regimen parlamentario interno de las CCAA, el Presidente, desde la perspectiva "exterior" del poder ejecutivo, se presenta pues como interlocutor privilegiado con el Parlamento, con el que mantiene un nexo directo a traves del cual se canaliza principalmente el dialogo ejecutivo-legislativo y su compleja red de relaciones. Del mismo modo, desde la perspectiva "interior", el Presidente aparece como el principal protagonista de la vida del Gobierno, como el sujeto de quien depende su formacion, duracion y composicion, ademas de su propia direccion.

Por todo ello, es preciso reconocer que el Presidente ostenta per se, y no mediatamente, funciones ejecutivo-gubernamentales propias, de las cuales el es el titular exclusivo.

Pero ademas, el Presidente ostenta la presidencia y la direccion del C de G. Este, como organo colegiado, tiene atribuidas una serie de funciones ejecutivo-gubernamentales propias, que constituyen el grueso de las que conforman el poder ejecutivo (reglamentaria, direccion administrativa, iniciativa legislativa, aprobacion del proyecto de presupuesto y su ejecucion, etc). En las mismas, el Presi-

dente solo participa de ellas en cuanto miembro del Consejo. Su posición en el mismo, no obstante, no es de paridad en relación a los demás miembros, como un *primus inter pares*. Además de las funciones que ordinariamente lleva anejas la presidencia del órgano (convocatoria y presidencia de las sesiones, coordinación de sus trabajos, presidencia de las comisiones que se formen en su seno, etc), la CE y los EEAA le atribuyen la dirección del mismo. En virtud de este poder, recogido y precisado en las leyes autonómicas de desarrollo institucional, el Presidente establece las directrices generales de la acción de gobierno, coordina la misma, media y resuelve en los conflictos entre los miembros del colegio, organiza el trabajo interno del mismo y dispone de voto dirimente en caso de empate en la votación de sus decisiones. El Presidente, así pues, no es un miembro más del C de G, sino que goza de una posición de preeminencia en el mismo, traduciendo en el orden interno del colegio el protagonismo que goza en su formación. Los C de G de las CCAA no se organizan pues según un modelo estricto de coligalidad, sino que constituyen verdaderos Gobiernos de Canciller o de Primer Ministro, concediendo una notable posición de preeminencia a su Presidente.

El amplio haz de competencias ejecutivo-gubernamentales de que goza el Presidente de la CA, tanto por sí como por su condición de Presidente del C de G, se reconducen fácilmente a una función básica, que le corresponde a él específicamente y que constituye el núcleo de donde derivan sus poderes concretos en el orden gubernativo, formando una unidad básica homogénea : la orientación política general de la CA. Así, a este efecto, a él corresponde la definición básica del programa político, que somete a la aprobación de la Asamblea legislativa para su investidura parlamentaria (acto que, por otra parte, supone colaboración del Parlamento en la función de dirección política, a través del cual la mayoría encarga a una persona la realización de un programa), a él le corresponde la elección del equipo gubernamental adecuado para la realización del programa, y, en su caso, la sustitución de sus miembros, y, una vez formado tal equipo, a él corresponde también su dirección en la aplicación del mismo, dirección que conlleva la facultad de establecer las directrices generales de la acción de gobierno, como medio para mantener la unidad, la coherencia y la continuidad de la orientación política primera

aprobada por el Parlamento en su investidura.

La orientacion politica general, con los poderes implicitos para realizarla efectivamente, constituye asi pues la funcion ejecutivo-gubernativa cuya titularidad corresponde especifica y propiamente al Presidente de la CA, funcion sin embargo en la que debe contar con la colaboracion del Parlamento, por una parte, y con la disposicion del C de G, por otra.

2.4 La posibilidad de delegacion de funciones ejecutivas.

Algunos EEAA prevén la posibilidad de que los Presidentes de sus respectivas CCAA puedan delegar parte de sus funciones a otro miembro del C de G (asi, los de Catalunya, art 36.3, Andalucía, art 36.2, Cantabria, art 17.4, Murcia, art 31.4, y Madrid, art 17.2). En otras CCAA, sin embargo, tal posibilidad no ha sido contemplada por sus respectivos EEAA, sino establecida directamente por las leyes de desarrollo institucional (p.e., art 25 de la Ley vasca del Gobierno).

La prevision de tal posibilidad, cuyo precedente inequivoco se encuentra en el Estatuto catalan de 1932, que dio lugar a la creacion de la figura del Conseller en Cap, o Primer Consejero, como organo distinto al de la Presidencia de la Generalitat, se encamina sin duda a aligerar de la diaria funcion de gobierno al Presidente de la CA, potenciando al mismo tiempo la vertiente representativa de su figura. Los propios EEAA especifican que solo son delegables sus competencias ejecutivas, pero no asi las de naturaleza representativa, aun cuando algunos EEAA (Cantabria, art 17.4 y Madrid, art 17.2) parece en principio que incluyan a estas ultimas tambien en el ambito posible de la delegacion, confundiendo la delegacion de poderes representativos con la facultad de hacerse representar (en actos publicos o protocolarios, p.e.) que sin duda tiene el Presidente, cuestiones ambas muy distintas. Las cualidades de representante del Estado en la CA y de representante supremo de esta ultima no son, por naturaleza, delegables, con lo que hay que entender pues en sus justos terminos lo dispuesto en tales textos estatutarios.

Objeto de delegacion pueden ser facultades y competencias que correspondan al Presidente de la CA en virtud de su condicion de Presidente del Consejo de Gobierno, pero no tampoco aquellas otras de caracter ejecutivo-gubernamental que le correspondan propiamente al margen y con independencia de su condicion de miembro del colegio gubernamental (p.e., presentacion de una mocion de confianza, nombramiento y cese de Consejeros, disolucion del Parlamento, en su caso, y otras). De este modo, no coincide tampoco el ambito de sus competencias ejecutivas con el ambito de las facultades susceptibles de delegacion, constituyendo este ultimo solo aquel que ostente como miembro del Gobierno, como organo colegial (p.e., convocatoria y presidencia de las comisiones del C de G, coordinacion de los diversos Departamentos, organizacion interna del trabajo del Gobierno, relacion ordinaria con el Parlamento, e, incluso, convocatoria y presidencia de las sesiones del propio C de G).

La delegacion de tales funciones, total o parcialmente, y siempre con caracter temporal, puede dar lugar al surgimiento de una figura especial en el seno de los Ejecutivos autonomicos : un Jefe de Gobierno, o Primer Consejero, concebido solo como gestor de los asuntos ordinarios del gobierno de la CA, pero sin potestades decisorias especiales en materia politica (la determinacion de la orientacion politica general y de las directrices para su cumplimiento, asi como el nombramiento y cese de los Consejeros, por ser todas ellas facultades unidas directamente a la figura del Presidente de la CA, resultan indelegables), y situado, al margen de su propia responsabilidad parlamentaria, en clara relacion de dependencia respecto al Presidente de la CA, que podra sustituirle o cesarle libremente, como a cualquier otro Consejero. Ello resulta claro si se tiene en cuenta que el Presidente mantiene integra su responsabilidad politica ante el Parlamento, sin que la delegacion pueda suponer al mismo tiempo un traslado o una exencion de responsabilidad en el sector de facultades delegadas. Por la misma razon, se establece tambien la posibilidad de revocar la delegacion en cualquier momento, recuperando el Presidente para si las facultades y competencias delegadas.

Las posibilidades que abre la delegacion de facultades ejecutivas

[La delegacion, finalmente, a efectos de seguridad juridica y para posibilitar un control parlamentario especifico sobre el Consejero-delegado, debera ser comunicada a la Asamblea respectiva y publicada en el Boletin Oficial de la Ca.

17

son pues mas reducidas de lo que podria pensarse inicialmente. El Presidente de la CA mantiene en todo momento la titularidad integra de sus funciones ejecutivo-gubernamentales y continua respondiendo integramente opr su ejercicio. En consonancia con ello, ostenta una total disponibilidad sobre la delegacion efectuada. Por estas cisrcunstancias, la delegacion prevista no puede conducir a la creacion de una verdadera figura de Jefe de Gobierno, como organo ejecutivo autonomo, reservando a su vez al Presidente de la CA un exclusivo papel de representacion. El Presidente cuenta con poderes propios e indelegables, y siempre sera directamente responsable de la accion de su Gobierno, mientras que el supuesto "Jefe de Gobierno" ni podra gozar de una posicion de preeminencia en el seno del colegio gubernamental que le permita una verdadera labor de direccion, ni podra afirmar tampoco un espacio propio y autonomo frente al Presidente de la CA, de cuya confianza dependera en todo caso. El supuesto "Jefe de Gobierno" se convierte de este modo solo, como se ha dicho, en gestor de la accion ordinaria de gobierno de la CA.

2.5 El estatuto personal del Presidente.

El Presidente de la CA, por razon de su alto cargo, dispone de un estatuto personal propio, distinto incluso del que gozan los demas mismbros del Gobierno y los demas cargos, tanto representativos como ejecutivo-administrativos de la CA, reflejando en este ambito tambien su singular posicion en el sistema institucional autonomico. La regulacion de tal estatuto personal se contiene en los EEAA solo en forma dispersa y desigual, con remision a las leyes institucionales posteriores, que, en general, preven un tratamiento basicamente uniforme de la cuestion, por lo que es posible abordar su examen de forma general.

En primer lugar, la propia Ce exige que el Presidente sea miembro de la Asamblea Legislativa de su CA (art 152.1). De este modo, el Presidente gozara asimismo del estatuto de los representantes parlamentarios autonomicos (en esencia, inviolabilidad por opiniones, expresiones, votos y actuaciones realizadas en ejercicio de su cargo representativo, e inmunidad por actos presuntamente delictivos cometidos en el territorio de su CA durante el periodo de su mandato, en los terminos examinados en el tema 10, fuero especial y regimen de incompatibilidades).

Sobre dicho estatuto se agrava particularmente el regimen de incompatibilidad. Asi, en general, se le prohíbe el ejercicio de cualquier otra funcion, cargo o actividad publica, que no sea la de miembro del Parlamento autonómico. En algunos EEAA y en algunas leyes de desarrollo institucional dicha prohibicion se realiza en terminos bastante flexibles (desempeño de cualquier otra funcion que no derive del ejercicio de su cargo o de su mandato parlamentario autonómico), ~~casos de incompatibilidad con el cargo de Senador de la CA~~

(p.e, EA Aragon, art 21.4, EA Extremadura, art 41.2), con lo que se da pie a su posible designacion como Senador de la CA. Tal compatibilidad ha sido incluso recogida expresamente en alguna CA (Ley de Murcia de 18 octubre 1982, art 5a), sin que a ello puedan oponerse objeciones desde la CE (art 152.1 y art 67.1). Este seria pues, excepcionalmente, el unico cargo representativo que podrian simultanear los Presidentes de las CCAA, en los casos en que tal compatibilidad no se halle claramente prohibida por sus respectivos EEAA o por las leyes de desarrollo institucional.

Por otro lado, tambien en general se prohíbe al Presidente de la CA el desempeño de cualquier actividad privada de caracter mercantil o profesional.

La responsabilidad penal del Presidente, durante el ejercicio de su mandato, se rige en todas las CCAA por un fuero especial, pudiendose observar dos modelos distintos : por un lado, aquel que dispone la competencia al respecto del Tribunal Superior de Justicia de la CA, para actos cometidos en el territorio de la misma, y la del Tribunal Supremo, para aquellos otros que se hayan cometido fuera del mismo (caso de Catalunya, art 38 EA, Galicia, art 18 EA, Pais Vasco, art 32.2 EA, etc, constituyendo el supuesto general). Por otro, aquel que dispone en todo caso la competencia del Tribunal Supremo (caso de Andalucia, art 40.1 EA, y Madrid, art 24.1 EA). Ademas de estos dos modelos "ordinarios", de identica naturaleza al existente en el Estado central, el Estatuto de Valencia introduce aun un tercer supuesto, ciertamente curioso y dificilmente compatible con los principios constitucionales de la Justicia. El art 19 de su EA dispone que la responsabilidad penal del Presidente y de los Consejeros debe exigirse a propuesta de las Cortes Valencianas, lo

que no se compagina bien con un regimen representativo parlamentario.

En algunos EEAA se extiende ademas, de forma dificilmente justificable, el fuero especial al ambito de la responsabilidad civil (p.e., Andalucia, art 40.2, Castilla-La Mancha, art 17.2 y Madrid, art 24.2).

Por ultimo, cabe indicar que el estatuto personal del Presidente se completa en algunas CCAA con algunos preceptos pintorescos que contemplan cuestiones singulares sin excesiva trascendencia (p.e., art 41.1 EA Extremadura, art 36 de la Ley vasca del Gobierno), y con otros que regulan a veces prolijamente aspectos honorificos, protocolarios y economicos de la figura del Presidente (p.e., art 2 y 37 y sig de la Ley vasca del Gobierno).

3. El Consejo de Gobierno.

3.1 Composicion y estructura.

El Consejo de Gobierno, designado a veces con denominaciones especificas en algunas CCAA (Consejo Ejecutivo, en Catalunya, Gobierno en Euskadi, Canarias, Islas Baleares y Valencia --en este ultimo caso tambien "Consejo"--, Junta, en Galicia, Extremadura y Castilla-Leon, Diputacion General, en Aragon, y Diputacion Foral en Navarra --tambien "Gobierno"--), constituye el organo colegiado ejecutivo superior de las CCAA.

Los C de G se integran por dos tipos basicos de miembros : el Presidente de la CA, que a su vez lo es del colegio gubernamental, con la especial posicion que se ha visto, y los Consejeros, libremente designados y cesados por el Presidente. Ademas, algunos EEAA (Cantabria, art 17.2, Murcia, art 32.2, Castilla-La Mancha, art 13.2, Canarias, art 15.1, Baleares, art 33.2, y Madrid, art 21.3) preven aun la existencia eventual de Vicepresidentes, a los que, a diferencia de los Consejeros ordinarios, y a semejanza de los Presidentes, se exige su pertenencia a la Asamblea legislativa de la CA respectiva. No obstante, la no prevision estatutaria de dicha figura no ha sido obstaculo para su creacion efectiva, sea a traves de la ley de desarrollo institucional de la CA (Ley vasca del Gobierno, art 17) o a traves de simple via de hecho (caso de Andalucia, en el Gobierno nombrado por Decreto

).

En virtud de los Acuerdos Autonomicos de julio de 1981, los EEAA aprobados a partir de esta fecha recogieron en su texto una limitacion numerica de los miembros del C de G, que se situo en 10, ademas del Presidente. No obstante, esta regla tiene algunas excepciones (canarias establecio su limite en 11, art 15.3 EA, y Navarra no establecio limite alguno), y, en general, escasa virtualidad, pues la limitacion se entiende referida al numero de Consejeros con responsabilidades ejecutivas directas, en el sentido de constituir jefes de Departamentos, admitiendose la existencia, esta vez sin limitacion alguna, de Consejeros sin cartera. Esta clausula no opera pues tanto como limite numerico de los miembros del Gobierno, como organo colegial, sino como limite del numero de Departamentos administrativos que pueden constituir las CCAA, y aun con la observacion importante de que a un mismo Consejero pueden atribuirse varios Departamentos, con lo cual no tendria ni tan siquiera dicha virtualidad.

El C de G es un organo propriamente colegial. El hecho indiscutible de la preeminencia de su Presidente, otorgada tanto en virtud de su calidad de Presidente de la CA como de su propia presidencia del colegio gubernamental, no se traduce por ello en el establecimiento de una relacion de superioridad jerarquica del mismo. El Presidente pertenece al colegio, y actua dentro de el como un miembro mas, aunque desde una posicion especial y con poderes propios. La consecuencia mas importante que de ello se deriva es que las funciones y competencias que corresponden al C de G deben ser adoptadas colegiadamente, con un quorum y una mayoria determinadas, ostentando el Presidente solo un voto dirimente en caso de empate.

La mayoria de leyes de desarrollo institucional preven, por otra parte, que en el seno del colegio gubernamental puedan crearse comisiones, de caracter temporal o permanente, a semejanza, en este ultimo caso, de las Comisiones Delegadas del Gobierno en la Administracion central. Su creacion, asi como su composicion, atribuciones y funcionamiento, se produce por decision del propio Consejo, a traves de Decreto.

3.2 Funciones. La cuestion de la titularidad y el alcance de la funcion ejecutiva en las CCAA.

Los EEAA, sin excepcion, atribuyen de forma general la funcion ejecutiva a los respectivos C de G. No obstante, esta no puede entenderse como una atribucion exclusiva del organo colegiado gubernamental. Como se ha visto, el Presidente de la CA dispone de facultades propias en este ambito, consistentes, dicho rapidamente, en un poder de orientacion politica general, virtuales no solo antes de la formacion del C de G, sino tambien durante la existencia del mismo, gracias esencialmente al poder que se le reconoce para abrir una crisis gubernamental.

Lo cierto es que la funcion ejecutiva, en su doble vertiente gubernamental (direccion politica) y administrativa (direccion de la Administracion) es compartida entre el Presidente y el C de G. Dicha comparticion requiere alguna precision, enunciada ya en parte mas arriba : el Presidente ostenta la funcion ejecutivo-gubernamental en solitario antes de la formacion de su Gobierno, pero una vez constituido este, dicha funcion se ejerce ordinariamente a traves del organo colegiado de gobierno, dejando a salvo las facultades presidenciales de actuacion preeminente dentro del colegio y de "disposicion exterior" sobre el mismo. Por otra parte, la vertiente administrativa de la funcion ejecutiva solo puede ejercerse a traves del C de G, por lo que su titularidad debiera imputarse propiamente al organo colegiado, participando de ella el Presidente solo a traves de su titulo de Presidente del mismo.

En efecto, los EEAA, y en su caso, las leyes de desarrollo institucional, atribuyen al organo colegiado gubernamental, ademas de los poderes y facultades propios de la direccion administrativa, una participacion decisiva en la funcion de direccion politica. Asi, la determinacion de las directrices de la accion de gobierno, sin perjuicio de las facultades presidenciales al efecto ya examinadas, la titularidad de la iniciativa legislativa, correspondiendo al Presidente solo la facultad de coordinar el programa legislativo, la competencia para la elaboracion del proyecto de presupuesto y su ejecucion, una vez aprobado parlamentariamente, la titularidad de la potestad

reglamentaria y la de dictar decretos legislativos, o decretos-leyes, en su caso (solo en el Pais Vasco), la aprobacion de los proyectos de convenios y acuerdos de colaboracion con otras CCAA, la autorizacion para la celebracion de referenda, en su caso, y la legitimacion activa y pasiva en cuestion de procedimientos seguidos ante la jurisdiccion constitucional. Como se ve, un amplisimo abanico de facultades con incidencia directa en la funcion de direccion politica debe ser ejercido de forma colegiada, por lo cual es preciso reconocer la comparticion de la titularidad de tal funcion, en general, entre el Presidente de la CA y el C de G.

Cuestion distinta es el alcance de la funcion de direccion politica, o sea, el ambito sobre el que la CA puede formular politicas propias, en virtud del principio de autogobierno. Podria pensarse en principio que dicha cuestion queda resuelta plenamente por el esquema competencial previsto constitucional y estatutariamente, de modo que las politicas propias de una CA solo se podrian formular en el marco estricto de las competencias asumidas por la misma, produciendose una plena equiparacion entre competencia-politica propia (como orientacion del ejercicio de la competencia en cuestion). No obstante, la relacion entre ambos terminos no puede resultar tan simple y libre de problemas. La definicion de una politica supone la determinacion de unos objetivos y de los medios adecuados para realizarlos. El ejercicio competencial hace referencia solo a una parte de los medios que dispone la CA para la consecucion de unos objetivos prefijados. La cuestion por tanto reside en saber si la CA puede formular unos objetivos mas alla del estricto ambito de sus competencias, y en si dispone de otros medios para intentar su consecucion.

En efecto, por una parte, el ejercicio de las competencias propias de una CA debe referirse a una orientacion general, a unos objetivos generales que otorguen coherencia y unidad a las actuaciones competenciales concretas, objetivos que pueden ser de mayor amplitud, ~~que~~ por su necesaria generalidad, de aquellos que puedan conseguirse estrictamente con los medios competenciales de que dispone. Por otra, las CCAA disponen de otros instrumentos o medios para intentar conseguir objetivos generales que no son "competencias" en sentido estricto.

Así, la representación en el Senado, la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, la iniciativa de reforma constitucional, o incluso la legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad en defensa de intereses constitucionales no equiparables estrictamente a su ámbito competencial, entre los medios institucionalizados. Pero también un amplísimo abanico de medios informales que operan en la constante relación con el Estado y las demás CCAA (consultas, deliberaciones, negociaciones, producidas en el seno de órganos mixtos comunes, de reuniones ad hoc o incluso de meros contactos personales al más alto nivel), procedimientos todos ellos que afectan al ámbito competencial de las partes, en su conjunto, de modo que estas adquieren recíprocamente influencia en el ejercicio de sus competencias respectivas.

Nada se opone pues en la realidad a que las CCAA puedan "agrupar" los objetivos a perseguir a través de los diversos medios —competenciales y no competenciales— de que disponen en la formulación de unas políticas generales, que necesariamente excederan de aquello que la CA puede conseguir por sí sola (pensemos en la política económica, sanitaria o de protección del medio ambiente, por ejemplo, sectores en los que se integran competencias estatales y autonómicas, o incluso es aspectos de la política exterior, competencia exclusiva del Estado, pero en la que están implicados intereses autonómicos, que las CCAA podrán hacer valer, por medios no competenciales).

Las CCAA pueden pues formular políticas propias, con una amplitud y un alcance que sobrepasen su estricto ámbito competencial, y desde las que orientar su completa actividad (competencial y no competencial), adquiriendo de este modo la condición de verdaderos centros de gobierno, cuyas posibilidades de actuación política van más allá de los concretos límites de sus respectivos ámbitos competenciales.

Cuestión distinta, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 35/82, de 14 de junio, FJ 2), es que en el despliegue de tal política no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que han

asumido. Pero no solo las competencias, en sentido estricto, constituyen instrumentos de realizacion de las politicas de las CCAA, sino que estas, como se ha visto, disponen de otros medios, destinados, en este caso, a influir o impulsar el sentido del ejercicio de los poderes que corresponden al Estado.

En general, pues, puede decirse que la CCAA pueden definir objetivos politicos generales, pero su realizacion debiera instrumentarse bien a traves del ejercicio de las concretas competencias de que dispongan, bien a traves de la utilizacion de los diversos medios de influencia sobre el Estado (poder central).

3.3 Estatuto personal de los miembros del Consejo de Gobierno.

El estatuto personal de los Consejeros del Gobierno autonomico se diferencia basicamente del de su Presidente en la circunstancia de que no se les exige la condicion de parlamentarios, por lo cual no disfrutan de los privilegios inherentes a tal condicion. Una excepcion la constituyen los Vicepresidentes, a los que algunos EEAA si exigen su condicion de miembros de la Asamblea Legislativa autonómica (EA Castilla-La Mancha, art 15, EA Canarias, art 17.2, EA Madrid, art 21.3), con lo cual se equipara su status personal practicamente al de los Presidentes.

Por lo demas, los Consejeros de los Gobiernos autonomicos gozan en general del mismo estatuto personal de su Presidente : fuero espacial en materia de responsabilidad penal, e incluso, en algunos casos, civil, y regimen de incompatibilidades, con la salvedad de que, en general, si pueden ostentar un cargo representativo, el de diputados autonomicos, posibilidad que en algunas CCAA se amplia a otras funciones y cargos publicos (p.e., Alcalde en ciudades menores de 50.000 hab., en el Pais Vasco, Ley vasca del Gobierno, art 32.1).

NOTAS.

1. Las Leyes autonómicas de desarrollo institucional del Ejecutivo promulgadas hasta el momento son :

- País Vasco, Ley de 30 junio 1981
- Catalunya, Ley de 25 marzo 1982
- Murcia, Ley de 18 octubre 1982
- Navarra, Ley 11 abril 1983
- Galicia, Ley 22 febrero 1983
- Andalucía, Ley 21 julio 1983
- Asturias, Ley 5 julio 1984
- Cantabria, Ley 26 abril 1984
- Canarias, Ley 14 abril 1983
- Valencia, Ley 30 diciembre 1983
- Aragón, Ley 22 junio 1984
- Castilla-La Mancha, Ley 28 marzo 1984
- Madrid, Ley 13 diciembre 1983
- Castilla-León, Ley 29 julio 1983.

2. SOLE TURA, Las CCAA como sistemas semipresidenciales, Ponencia presentada en las Jornadas de Estudios Constitucionales sobre el Gobierno, Barcelona, nov-dic 1984, y GARCIA HERRERA, Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la CA Vasca, RVAP, 2, 1981, p. 63 y sigy La estructura del Gobierno Vasco, en Primeras Jornadas de Estudio del EA del País Vasco, Oñati, 1983, vol II, p. 985 y sig

3. GARCIA HERRERA, en los trabajos señalados en la nota anterior.

4. PORRES AZKONA, La posición institucional del Lehendakari, en Primeras Jornadas de Estudio, cit, p. vol II, p. 935 y sig

5. VIVER PI-SUNYER, La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en I. MOLES (ed.), Comentaris jurídics a l'EAC, barcelona, 1982, p. 53 y sig

6. MUÑOZ MACHADO, Derecho Publico de las CCAA, vol II, Madrid, 1984, p. 63.

7. El art 20 de la Constitucion de 1931 disponia que " Las Leyes de la Republica seran ejecutadas en las Regiones autonomas por sus autoridades respectivas". Si el posesivo "sus" se referia, como prevalecio en la interpretacion dominante, a las autoridades de la Republica, la unica solucion para atribuir dicha competencia ejecutiva a las Regiones consistia en convertir al Presidente de las mismas en representante de la Republica, y, por tanto, su principal autoridad en el marco de la Region.

8. SOLE TURA, cit, VIVER PI-SUNYER, cit, p. 92 y sig, y BASSOLS COMA, Los organos ejecutivos de las CCAA : Presidencia y Consejo de Gobierno, REDA, 40-41, 1984, p. 94 y sig

9. PENDAS GARCIA, El poder ejecutivo de las CCAA : naturaleza y regimen juridico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno, , en Organizacion Territorial del Estado, (CCAA), IEF, Madrid, 1984, vol III, p. 2.545

LECCION 13

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I.- INTRODUCCION.

II. EL MODELO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

1. Los sistemas de Administración en los Estados compuestos.
2. La ausencia de un modelo organizativo en la Constitución española.
3. La organización administrativa en los Estatutos de Autonomía.

III. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

1. Atribución y límites.
2. Competencias materiales y autonomía organizativa.
3. Condicionamientos reales.

IV. CARACTERES GENERALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

1. La Administración indirecta.
2. La Administración directa de las Comunidades Autónomas.
 - 2.1. El esquema básico de la Administración central.
 - 2.2. Organos de asistencia y de coordinación.
 - 2.3. La Administración periférica.
 - 2.4. Organos consultivos.
3. La Administración institucional y corporativa.
 - 3.1. La Administración institucional.
 - 3.2. La Administración corporativa.
4. La participación en la Administración autonómica.

I.- INTRODUCCION

El tratamiento del tema de la Administración de las Comunidades Autónomas requiere un encuadre previo en el marco de la posición que ocupa la Administración Pública considerada genéricamente como institución propia del Estado Social y Democrático de Derecho.

Bajo este punto de vista la Administración Pública está configurada constitucionalmente como una de las piezas capitales del Estado, en tanto que es sujeto servicial de los intereses generales que se legitima por su eficaz satisfacción de los mismos (1). Es esta una característica que, en lo que nos importa, no debe predicarse únicamente de la Administración del Estado, sino que alcanza a la entera institución administrativa globalmente considerada, cubriendo, por tanto, a la Administración de las Comunidades Autónomas y a las distintas esferas de la Administración Local. La Administración autonómica es, en consecuencia, Administración Pública a los efectos de su inserción en el orden constitucional único que proclama los valores superiores del ordenamiento.

Lo anterior nada tiene que ver, en principio, con su posición organizativa, como aparato propio de la respectiva Comunidad Autónoma que estructuralmente tiene un lugar específico dentro del conjunto del sistema de las Administraciones Públicas. Por el contrario, la identificación e integración de las Administraciones autonómicas en la institución administrativa deriva, precisamente, del régimen constitucional que cabe atribuir uniformemente a dicha institución. Así, los principios caracterizados de la Administración establecidos en el art. 103.1 CE, a pesar de su colocación sistemática, se predicán de "la Administración Pública" y no de una determinada Administración, como ocurre, por ejemplo, en el apartado 2 del mismo artículo: "La Administración del Estado". Igual cabe decir en relación con el control jurídico sobre la "actividad administrativa" y con el régimen de responsabilidad (art. 106 CE). En fin, un similar papel, aunque de mayor valor, juega el artículo 9.3 CE según el cual la Constitución garantiza a los conocidos principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. ~~Principios éstos que cobran valor~~

públicos. Principios éstos que cobran valor "en tanto sirvan para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho" (STC 20 de julio de 1981) , y, en consecuencia, confirman la posición de la Administración, como poder público y, en sus distintas organizaciones, en tanto que institución del Estado social y democrático de Derecho.

Una vez significado este fenómeno globalizante de la Administración, desde los presupuestos consitutcionales -y que es capaz de explicar en parte la atribución al Estado de determinadas competencias en la materia administrativa, art. 149.1, 18-, podemos ya centrar la atención sobre el dato que aquí más nos interesa: la existencia en nuestro ordenamiento de una pluralidad de Admnsitraciones Públicas en razón, precisamente, de la estructura compuesta del Estado.

A modo de simple alusión introductoria, conviene señalar que la Administración de las Comunicades Autónomas está destinada a ocupar un lugar destacado en el conjunto del sistema organizativo autonómico, y ello por motivos de distinta índole. De una parte, el fenómeno general, y aplicable, por tanto, atmbién a las Comunidades Autónomas, de la dsminución del protagonismo del legislativo en el seno de la estructura política del Estado contemporáneo, protagonismo que es asumido por el ejecutivo y, a partir de él, por el aparato administrativo que ^{del} mismo descende. No hay ninguna razón que permita excluir a las Comunidades Autónomas de esta tendencia, como digo, general y, por lodemás , suficientemente conocida.

Por otro lado, resulta que existen otros factores más específicos, propios de nuestro sistema autonómico, que actúan en la misma línea que lo señalado y que contribuyen a explicar la importante función que desarrollan las Administraciones Autonómicas.

Me refiero, en primer lugar, a la amplitud de las competencias de ejecución asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, ya sean las correspondientes a su propia legislación, ya sean las de ejecución de la normativa estatal. En su conjunto, configuran un ámbito competencial de naturaleza adminsitartiva realmente notable. En segundo lugar, hay que tener presente la tendencia que existe hacia la desvalorización de la autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas, sobretodo en las denominadas del artículo 143 y que han visto aprobadas sus Estatutos después de los Acuerdos Autonómicos; reducción de los períodos de sesiones de las Asambleas legislativas, desprofesionalización de los parlamentarios, etc. Tendencia que puede agravarse en las Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que pesa mucho el dato de configurarse como sucesoras de las correspondientes Ad-

Administraciones Provinciales.

En fin, la misma existencia del derecho estatal como supletorio convierte a la legislación autonómica en "no necesaria", mientras que ocurre lo contrario en el ámbito de las competencias administrativas o de ejecución, ya que una vez transferidos los correspondientes servicios del Estado, éste deja de prestarlos, y, en consecuencia, aparece la Administración Autonómica como función "necesaria" (2).

Nos corresponde ahora estudiar la Administración de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva preferentemente organizativa, dejando de lado los aspectos competenciales, que ya han sido debidamente tratados en la lección 6. En relación con éstos, sólo podrá interesarnos aquí aludir a las competencias en materia de organización -la potestad organizativa-, que, por lo demás, nos remite no sólo a la citada lección relativa a las competencias de ejecución, sino también a las demás referentes a las competencias de las Comunidades Autónomas (lecciones 4 y 5).

II.- EL MODELO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Los sistemas de Administración en los Estados compuestos.

Los distintos sistemas de distribución de las competencias ejecutivas presentes en la actual tipología de los Estados compuestos llevan consigo consecuencias organizativas de signo diverso. Así, en el federalismo estadounidense y en el regionalismo italiano, por ejemplo, donde la distribución de las competencias administrativas corre paralela al reparto de la competencia legislativa, coexisten dos niveles de aparatos burocráticos, el federal y el estatal (o el estatal y el regional, en Italia) para el desarrollo de las respectivas funciones de ejecución. Por el contrario, en los sistemas en los que la ejecución de la legislación federal corresponde, en principio, a los estados miembros, -por ejemplo, RFA-, serán éstos los que cuenten con la estructura administrativa general, mientras que la federación, normalmente, dispondrá sólo de un aparato administrativo reducido para las materias propias de la administración forzosa del Bund.

Desde esta primera perspectiva, se manifiesta la existencia necesaria de una Administración Pública dependiente de los gobiernos autónomos, tanto en uno como en otro sistema. Ello nos remite al tema de las relaciones entre los dos aparatos administrativos, cuestión ésta que no nos corresponde desarrollar ahora y que, en todo caso, tendrá su oportuno tratamiento en las lecciones 19 y 20.

Bajo un segundo punto de vista, relativo a la distribución de ~~las competencias administrativas~~

las competencias administrativas ya en el interior del Estado miembro o Región autónoma, pueden detectarse asimismo dos sistemas organizativos no coincidentes. De una parte, la solución de concentrar en la Administración autonómica el grueso de sus tareas ejecutivas, lo que obligaría a mantener un importante aparato burocrático propio bajo la dirección directa del Gobierno autónomo. De otro lado, la tendencia a establecer un modelo de Administración indirecta o descentralizada, según el cual serían las Administraciones inferiores -las Administraciones locales-, las que ostentarán la mayor parte de las competencias de ejecución, reservándose el Gobierno autónomo las funciones de dirección y alta administración, para lo cual le bastará dotarse de una reducida estructura burocrática de apoyo. Como se ve, se trata de un dilema organizativo correlativo, salvando las distancias, al ya señalado en relación con los sistemas de ejecución federal y de ejecución estatal, pero trasladado ahora al ámbito interno de la Administración autonómica y de sus relaciones con los niveles inferiores de Administración.

Esta es la perspectiva que ahora nos interesa para centrar nuestra exposición, ya que ella nos remite directamente a la cuestión de la existencia misma de una Administración Pública de las Comunidades Autónomas y del modelo previsto en nuestro ordenamiento.

2. La ausencia de un modelo organizativo en la Constitución española.

A diferencia de lo que ocurre en otros Ordenamientos, la Constitución española es extraordinariamente silenciosa a la hora de referirse a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. La posibilidad prevista constitucionalmente de que éstas puedan asumir competencias de naturaleza administrativa en un amplio ámbito de materias obliga a pensar que entra dentro de la lógica ^{la} creación de algún determinado sistema de organización pública para el ejercicio de las mismas, aunque ello bien pudiera derivar en una estructuración de administración indirecta fuertemente descentralizada que redujera al mínimo el aparato propio de la Administración Autonómica.

La ambigüedad constitucional sólo se despeja ligeramente, siempre desde la óptica organizativa, con la referencia del artículo 152.1 a la existencia necesaria, para las Comunidades Autónomas a las que

dicho precepto es de aplicación, de "un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas", lo cual tampoco autoriza a deducir que de dicho órgano colegiado superior deba descender piramidalmente toda una organización administrativa propia. Pero ^{ya} hay al menos un indicio sobre cuál será el elemento básico del sistema organizativo que se llegue a establecer. A ello cabe añadir algunas alusiones de la Constitución a la existencia de una eventual Administración Pública propia de la Comunidad Autónoma- Así, ^{aquella} se refiere al control por la jurisdicción contencioso-administrativa de la administración autónoma (art. 153.c)), o a la coordinación por el Delegado del Gobierno de la Administración del Estado con la administración propia de la Comunidad (art. 154) o a las especialidades del procedimiento administrativo "derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18).

Pero al margen de estas escasas referencias, la Constitución ~~Q~~ ^omate establecer un modelo definido de organización administrativa para el ámbito autonómico. Con ello se separa, entre otros, del precedente italiano en el que, como se sabe, se dispone constitucionalmente un sistema de administración regional indirecta a través de la normal delegación o utilización de los entes y órganos locales por parte de las Regiones (art. 118); sistema que, por otra parte, ha encontrado muy diversa fortuna en las distintas regiones. El modelo organizativo, incluso a grandes rasgos, de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas, en cambio, no se halla prefigurado en las normas constitucionales. Esta ausencia puede interpretarse como la voluntad del constituyente de deferir la decisión sobre este importante extremo a la libre determinación de las propias Comunidades Autónomas -para lo que todas ellas pueden asumir la competencia exclusiva en materia de autoorganización (art. 148.1.1), con los matices que luego señalaremos- o, al menos, como la voluntad de remitirse a los Estatutos de Autonomía, normas organizatorias por excelencia a partir de ~~la~~ teoría general de los estutos de los entes públicos (3). En cualquiera de ambos casos, lo que es seguro es que no se ha ^{considerado} necesario que se implantase un modelo uniforme de la organización administrativa autonómica a nivel ^{constitucional}, bastando al objetivo de contar con la mínima homogeneidad imprescindible, con la aplicación general de los principios organizativos contenidos en el artículo 103.1 de la Constitución (jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación).

3. La organización administrativa en los Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía van a ser, por tanto, la fuente básica para la ordenación de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas, aunque lo cierto es que los mismos se han ocupado de esta cuestión con muy desigual intensidad. En los dos primeros Estatutos apenas si hay alguna alusión pasajera a la existencia de órganos o servicios administrativos dependientes del respectivo Gobierno autónomo. En el caso vasco, este silencio se compensa con una mínima regulación expresa de los Territorios Históricos, lo cual permitiría aventurar que se había tomado ya una opción inicial en favor de un modelo organizativo tendencialmente descentralizador.

Es a partir del Estatuto de Galicia cuando se empieza a reflejar la convicción de que los Estatutos no son sólo el instrumento de atribución de las competencias autonómicas, sino que han de jugar también un importante papel organizativo. En los artículos 39 y 41 del citado Estatuto se contienen ya los ^{dos} elementos esenciales que, con mayor desarrollo, van a estar presentes en las normas institucionales básicas de todas las demás Comunidades Autónomas y que vienen a configurar los ejes del sistema organizativo de las Administraciones autonómicas. Así, en primer lugar, el artículo 39 EG dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública...", señalando a continuación el artículo 41 que "la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto".

Es decir, la organización administrativa autonómica va a sustentarse simultáneamente en la existencia de un aparato propio de la Comunidad Autónoma, constituido por órganos y entes dependientes del ejecutivo, y en la utilización de técnicas de administración indirecta y de descentralización en favor de las Administraciones locales. El distinto peso que en cada momento y en cada Comunidad Autónoma se atribuya a uno u otro de ambos factores, y el diverso equilibrio que entre ellos se produzca, podrán indicar el signo del modelo organizativo adoptado.

Una vez sentado lo anterior, hay que destacar inmediatamente que ha sido el segundo de los factores señalados el que ha merecido una mayor atención por parte de los Estatutos, sobretudo a partir del de Andalucía. Ello obedece, como es notorio, a la preocupación manifestada en el Informe de la Comisión de Expertos por la "excesiva burocratización de los nuevos entes preautonómicos y autonómicos", en lo

que se conviene que "es un elemento que ha contribuido a deteriorar la imagen del proceso autonómico". Para reaccionar contra ello, se propone que en el futuro las Comunidades Autónomas cuente con un aparato propio reducido a los servicios estrictamente precisos para la asistencia a los órganos políticos y para las funciones de planificación y coordinación general, negándose, además, la conveniencia de que llegue a crearse siquiera una estructura periférica en la Administración Autonómica. La consecuencia de este esquema organizativo es que se impone, sigue el Informe, "la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias ^{administrativas} ~~organizativas~~ que pertenecen a las Comunidades Autónomas". Estas propuestas, asumidas en los Acuerdos Autonómicos (apartado 5.1), van a ser trasladadas con fórmulas más concretas, a los Estatutos de Autonomía aprobados con posterioridad a los Acuerdos, así como al Proyecto de LOAPA (arts. 11 a 17), que no fue considerado inconstitucional en este aspecto, por lo que figuran actualmente en la Ley del Proceso Autonómico, en sus artículos 5 a 11.

En síntesis, lo que se pretendía con todo ello era, sencillamente, fijar el modelo organizativo de la Administración autonómica que la Constitución había omitido, decantándose ahora hacia un sistema de Administración indirecta. Pero a pesar de todo, lo cierto es que los Estatutos seguirán contemplando, como ya se ha dicho, la posibilidad de crear y estructurar una Administración pública propia de la Comunidad Autónoma, en la que se integrarán "todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma" de la cual van a depender (E. And. art. 41.5)

Como conclusión, puede establecerse que los Estatutos de Autonomía, considerados en su conjunto, vienen a configurar, a lo sumo, un modelo mixto de organización administrativa, en el que se incluyen a la vez los elementos de Administración directa de la Comunidad Autónoma y elementos de Administración indirecta o descentralizada en favor de los entes locales. Más adelante tendremos ocasión de señalar cómo en el desarrollo práctico de las previsiones estatutarias está prevaleciendo la creación del aparato burocrático propio de la Comunidad Autónoma, por más que en todos los Estatutos, además de las específicas disposiciones sobre delegación, transferencia y utilización de los servicios de las corporaciones locales, se contenga una llamada expresa al principio de descentralización como uno de los que debe presidir la organización de la Administración Autonómica.

III.- LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

1. Atribución y límites

Una de las características de las entidades públicas dotadas de una autonomía política garantizada constitucionalmente es la capacidad de autodisposición, es decir, la potestad institucional de autoorganizarse libremente dentro de los únicos límites señalados en la propia Constitución. Este principio, admitido con carácter general, es de aplicación a las Comunidades Autónomas en los términos que vamos a ver.

La primera de las competencias que pueden asumir todas las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1,1ª CE, es la que recae sobre la "organización de sus instituciones de autogobierno". En esta expresión cabe incluir con toda naturalidad la potestad de organizar la Administración Pública propia de las Comunidades Autónomas, debiéndose entender que las instituciones de autogobierno no son únicamente los órganos políticos autónomos, ya que la Administración Pública correspondiente no es otra cosa que el aparato operativo, la estructura ejecutiva de que se dota al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus funciones administrativas y que forma con él, a estos efectos, un todo orgánico e inseparable.

Las Comunidades Autónomas pueden, por tanto, organizar libremente su propia Administración si asumen la correspondiente competencia exclusiva, prevista en el art. 148.1,1º de la Constitución Española, tal y como se ha producido efectivamente en todos los Estatutos de Autonomía. Sucede, no obstante, que el ejercicio de esta potestad organizatoria deberá sujetarse a unos límites; concretamente, a las disposiciones organizativas contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, ya que la propia Constitución establece en favor de los mismos la reserva para regular, -necesariamente, además- la organización de "las instituciones autónomas propias" (art. 147.2,c)), expresión ésta que debe entenderse con un significado equivalente al señalado para el art. 148.1.1º. A ^{aparte} de esta reserva

estatutaria, no se encuentran en la Constitución otros límites a la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas, a excepción de la estructura política básica diseñada en el artículo 152,1 y de los principios generales ordenadores de la institución administrativa (art. 103, 1) a que ^{se} aludido en el epígrafe introductorio. En consecuencia, parece que la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas sobre su aparato administrativo podrá ser ejercida libremente, respetando siempre los principios básicos de organización administrativa que se hayan incluido en los Estatutos de Autonomía. De forma correlativa, el Estado no ostentaría título competencial alguno sobre la materia de organización administrativa de las Comunidades Autónomas.

Las anteriores conclusiones, sin embargo, deben ser objeto de alguna precisión a la luz de la jurisprudencia constitucional que ha contemplado el alcance del artículo 149.1,18 CE, precepto que atribuye al Estado, en lo que nos interesa, la competencia exclusiva para dictar "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios". En un primer momento, ~~Sentencia~~ ^{Sentencia} de 28 de julio de 1981, Diputaciones catalanas -, entendió el Tribunal que dicha competencia estatal no podría afectar en modo alguno a la potestad para organizar las propias instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. En las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" no se incluiría competencia alguna en materia organizativa autonómica, aunque sí en relación con las Administraciones Locales, debido a la distinta intensidad de los poderes del Estado sobre uno u otro ámbito.

Sin embargo, una interpretación de este tipo no será ya sostenida posteriormente. Muy en concreto, la Sentencia de 5 de agosto de 1983, Proyecto de LOAPA, adopta una postura mucho más restrictiva. En primer lugar, ^{el art. 149.1.18 atribuye al Estado la competencia} entiende que para la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas, incluidas las Comunidades Autónomas, título al que no cabe oponer una eventual competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para "organizar las propias instituciones de autogobierno" (prevista en el art. 148, 1,1ª CE, asumida en todos los Estatutos y admitida en la STC de 28 de julio de 1981), ya que, dice el TC, la misma se restringe a la organización política, y no administrativa, de la Comunidad Autónoma. La potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas

para ordenar sus servicios, deriva, en cambio, "de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia, cada Comunidad Autónoma. habrá de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con el art. 149.1, 18 de la Constitución, corresponde al Estado" (F.J. 38). En segundo lugar, el TC pasa a continuación a admitir que en base al citado título competencial, el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas determinadas medidas concretas de organización de la burocracia autonómica.

La doctrina jurisprudencial ~~que~~ se acaba de resumir es perfectamente objetable, como ya se ha hecho por la doctrina (5). Sobre todo, es sorprendente que se niegue capacidad habilitante de la potestad organizatoria autonómica al título competencial "organización de sus instituciones de autogobierno" -lo que, en cambio, se admitió, y con gran amplitud, en la Sentencia de 14 de junio de 1982, Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco-, para vincular tal potestad a la competencia sobre "organización de sus propias Administraciones", cuando lo cierto es que esta materia no aparece en la lista del art. 148.1. Podría argumentarse que ello es así porque se trata de una competencia que sólo es asumible por las CC.LL. constituidas según el art. 151, pero entonces se llegaría al absurdo de admitir que las demás Comunidades Autónomas sí podrían tener potestad de autoorganización política pero no de organización meramente administrativa.

En resumidas cuentas, parece más acertada aquella interpretación que permite reconocer a las Comunidades Autónomas una amplia potestad de autoorganización sobre su propia Administración pública, limitada únicamente por las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones que pueda dictar el Estado y que, sólo de forma indirecta, lleguen a tener consecuencias organizativas, así como por los principios constitucionales de aplicación general a la institución administrativa.

2. Competencias materiales y autonomía organizativa.

Entre las consecuencias que se derivan de la configuración de la capacidad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas

como potestad institucional y no sólo como estricta competencia jurídica -tal es el planteamiento que inspira las consideraciones precedentes-, conviene destacar la siguiente. La atribución de los poderes organizativos a la Comunidad Autónoma tiene lugar al margen, o al menos, con independencia, del régimen de distribución de competencias sustantivas sobre las distintas materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con ello quiere decirse que cualquiera que sea la naturaleza de la competencia que ostente una Comunidad Autónoma sobre un determinado sector material, ésta deberá disponer de la potestad de estructurar la organización necesaria para ejercer las funciones derivadas de aquella competencia. Esto es así por razón del carácter instrumental de la organización administrativa respecto a la actividad material que desarrollan los entes públicos.

Esta precisión resulta de especial interés en lo que concierne a aquellas materias respecto de las cuales la Comunidad Autónomas ostenta únicamente competencias de ejecución. En tales casos, la función normativa estará excluida totalmente del ámbito autonómico, excepto en aquello que sea preciso para organizar los servicios que han de ejercer la competencia administrativa de que se trate. La responsabilidad que recae en la Comunidad Autónoma de llevar a cabo la ejecución de la legislación estatal obliga a reconocerle forzosamente la capacidad para poder ordenar adecuadamente los medios que debe adscribir a tal función ejecutiva (6).

De acuerdo con la anterior proposición, se observa que los Estatutos de Autonomía han contemplado este extremo desde distintos ángulos, pero siempre con idéntica finalidad. En síntesis, se viene a poner de relieve como la potestad de autoorganización se halla implícita en la competencia de ejecución, manifestándose aquélla a través de la potestad reglamentaria. Así, por ejemplo, E.P. Vasco, art. 20.4 ; E. And., art. 41.4; E. As., art. 23.2, etc, disponen que en las materias en que sólo corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado, la Comunidad podrá ejercer, en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios. En otros términos, el E.C y L, artº 31.1, establece que "corresponde a la Comunidad la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración regional que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla" sin hacer distinción de los casos en que la Comunidad Autónoma ostente o no algún poder normativo sobre las materias sustantivas correspondientes.

La Sentencia constitucional de 4 de mayo de 1982, Registro de Convenios Colectivos del País Vasco, tuvo ocasión de delimitar el ámbito de estos reglamentos organizativos frente a los comunmente denominados reglamentos jurídicos o externos, poniéndose de relieve como es perfectamente posible, en relación con una misma materia, disociar la potestad reglamentaria entre la Comunidad Autónoma y el Estado, correspondiéndole libremente a la primera la reglamentación organizativa y al Estado todo lo que exceda de la mera organización interna de un servicio. Y yendo aún más lejos, la Sentencia de 14 de junio de 1982 viene a admitir que la potestad organizativa inherente a la competencia autonómica de ejecución puede ejercerse a través de ley formal y no necesariamente por vía reglamentaria.

3.- Condicionamientos reales.

A pesar de la amplitud con que se reconoce a las Comunidades Autónomas la potestad organizatoria sobre sus estructuras administrativas, lo cierto es que el conjunto del sistema autonómico, especialmente sus elementos históricos de la fase de puesta en marcha, ha condicionado notablemente el libre ejercicio de la autonomía organizativa. Baste ahora aludir solamente^a algunos de los factores que han actuado como límites reales o condicionantes de las opciones organizatorias de las Comunidades Autónomas, y que se resumen en el hecho de que las Administraciones Autonómicas no se edifican sobre un panorama virgen sino que, obviamente, se construyen a partir y sobre la base de una precedente situación consolidada: la organización administrativa del Estado.

La conexión entre el anterior sistema organizativo y las nuevas estructuras que establecen las Comunidades Autónomas se produce, como se sabe, a través de las transferencias de los servicios, medios materiales, personales y financieros adscritos a la prestación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. El mecanismo ha sido ya explicado en la lección 8, por lo que ahora cumple únicamente reiterar que su funcionamiento real ha significado una verdadera restricción de la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas. Éstas se han visto forzadas a aceptar en su seno un conjunto de funciones y medios organizativos que les llega de forma dispersa y no por sectores materiales y coherentes, recibiendo aparatos incompletos para el ejercicio de las correspondientes fun-

ciones (p. ej. sólo los servicios periféricos), y asumiendo atribuciones/^{Sobre}determinadas estructuras organizativas pero no/^{siempre}las de éstas mismas. Al mismo tiempo, se les impone la creación de órganos predefinidos, o la participación en órganos mixtos, etc. (7).

El resultado de este fenómeno, como se verá más adelante, ha ~~quedado~~ parado en que las Comunidades Autónomas han sido ~~forzadas~~ a reproducir en gran parte el modelo de organización administrativa del Estado, para hacer posible la sucesión ininterrumpida en el ejercicio de las funciones administrativas. Es bien indicativa^{de} esta circunstancia, por ejemplo, la siguiente frase de la Exposición de Motivos de la Ley de Murcia de 18 de octubre de 1982, de Gobierno y de la Administración Pública: "La denominación de las Consejerías se adecua, en la medida de lo posible, a los diversos Ministerios, facilitando de este modo las transferencias de competencias de la Administración central."

Debe añadirse, además, que los condicionamientos a la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas que el sistema de traspasos ha producido, aumentan en intensidad por el hecho de que dicho sistema empezó a funcionar en la etapa preautonómica, en la que hubo de afrontar con improvisación continua la organización de los servicios que debían ejercer las competencias que se iban transfiriendo. Las estructuras entonces creadas, con un notable volumen, en algunos casos, de aparato burocrático injustificado, se consolidarán rápidamente, constituyéndose en un hecho ya dado para el momento en que, instituida la Comunidad Autónoma, ésta pudiera empezar a ejercer plenamente su potestad de autoorganización.

Señalemos, en fin, el caso particular de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que han venido a suceder a las anteriores organizaciones locales y que han asumido, aquí íntegramente, toda la estructura organizativa de una Administración preexistente.

IV.- CARACTERES GENERALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El modelo ~~estructural~~ mixto de organización administrativa que, según hemos anunciado, preside los grandes rasgos del ordenamiento autonómico se articula, por un lado, en la construcción de un aparato central de Administración directa dependiente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, en la

previsión de posibles técnicas descentralizadoras en favor de las Administraciones locales que están a disposición de las Comunidades Autónomas.

1.- La Administración indirecta.

Los instrumentos de Administración indirecta consisten principalmente en la delegación y en la transferencia de competencias ejecutivas autonómicas hacia las Diputaciones provinciales, en el caso de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, o bien hacia otras entidades locales -municipios individualmente considerados o agrupados, y comarcas-, sobretodo en las Comunidades uniprovinciales, destacando, por su especialidad, el papel de las organizaciones insulares en las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares. Asimismo se prevén otras técnicas más novedosas, como la "asignación de competencias" a las Diputaciones y la "gestión ordinaria" por éstas de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma. Estas figuras, previstas genéricamente en los Estatutos de Autonomía -excepto los del País Vasco y Cataluña- y en la Ley del Proceso Autonómico, han empezado a contar en algunas Comunidades Autónomas con un inicial desarrollo legislativo. Así, la LEy de Andalucía de 1 de junio de 1983, de Organización Territorial; la Ley de Murcia de 7 de octubre de 1983, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales; y más sucintamente, la Ley de Canarias de 14 de abril de 1983, del Gobierno y de la Administración Pública, en su artículo 55. No obstante, por el momento no se ha producido todavía una concreción práctica y significativa de estas posibilidades.

Una tendencia de signo en parte contrario a la anterior pudiera detectarse, por ejemplo, en la Ley de Valencia de 4 de octubre de 1983, que declara de interés general comunitario una serie de competencias provinciales, lo que permite atribuir a la Comunidad Autónoma poderes de dirección y de coordinación sobre las Diputaciones.

Una mención a parte merece el caso del País Vasco, donde los Territorios Históricos tienen reconocidas determinadas competencias exclusivas en el propio Estatuto de Autonomía (art. 37.3) y cuyo régimen ha sido desarrollado y ampliado por la Ley de 25 de noviembre de 1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos.

Históricos.

En todo caso, el significado general de las tendencias organizativas señaladas lleva como consecuencia el establecimiento de un entramado de relaciones intersubjetivas entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales destinado a diseñar un sistema más o menos descentralizado, pero que al mismo tiempo implica necesariamente la colocación de la Administración Autonómica en una posición de supremacía con amplios poderes de directiva, coordinación, planificación, inspección, etc. en relación con las Administraciones descentralizadas. En definitiva, incide todo ello en la posición que debe ocupar la Administración Local dentro del conjunto del ordenamiento autonómico, cuestión ésta que será tratada en la lección siguiente.

2. La Administración directa de las Comunidades Autónomas.

Centrándonos ya en la Administración propia o directa de las Comunidades Autónomas, pasamos a continuación a señalar cuáles son las tendencias que caracterizan las opciones organizativas que han adoptado las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad de autoorganización (8). Las indicaciones que nos ofrecen los Estatutos sobre este extremo son, como ya se dijo, muy escasas, por lo que resulta de especial interés acudir al contenido de las distintas leyes de desarrollo insitucional que han dictado las Comunidades Autónomas para regular su aparato ejecutivo, así como a las demás disposiciones específicas sobre aspectos organizativos más concretos (9).

La primera nota común que se observa en estas leyes de desarrollo institucional es la práctica identidad que se da entre la mayoría de ellas, con contenidos exactamente iguales en muchos casos, reproduciéndose literalmente los preceptos de unas en otras e incluso las exposiciones de motivos o preámbulos. Este dato permite adelantar ya la presencia de un substrato homogéneo en la organización de la Administración directa de las Comunidades Autónomas, afectando las variantes que puedan producirse a aspectos por lo general no esenciales.

En segundo lugar, ya en cuanto a lo sustantivo, debe indicarse que este modelo homogéneo es precisamente el institucional burocrático, a semejanza de la Administración del Estado, según el

cual la legitimación democrática de la Administración deriva de su dependencia jerárquica del Consejo Ejecutivo, que está conectado, a su vez, políticamente con la correspondiente Asamblea Legislativa a través de la figura del Presidente, elegido por aquélla. Esto significa que se ha rechazado el modelo corporativo, de legitimación directa de la Administración por elección popular, como sucede con las Corporaciones Locales. Por ello debe calificarse de inexacta la STC de 14 de julio de 1981, que considera a las Comunidades Autónomas como "corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política". En cualquier caso, la aceptación del citado modelo institucional burócrático deriva de la opción realizada en tal sentido por los Estatutos de Autonomía, que se han acogido sin excepción al esquema de organización política previsto en el art. 152.1 CE (10).

2.1. El esquema básico de la Administración central.

Los niveles superiores de la Administración de las Comunidades Autónomas están estructurados en torno a tres figuras: el Consejo de Gobierno, el Presidente y los Consejeros. Pudiera pensarse que la Constitución (art. 152.1) y los Estatutos de Autonomía tienden a configurar un esquema organizativo marcadamente colegiado, potenciando la posición del Consejo de Gobierno, que es a quien se le atribuye el ejercicio de las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma (11). No obstante, la legislación organizativa autonómica ha venido a matizar notablemente esta impresión. Ciertamente se mantiene en el Consejo de Gobierno la función de dirección de la Administración de la Comunidad Autónoma, pero al mismo tiempo se reconocen, por un parte, determinadas competencias administrativas al Presidente, lo que le coloca, en algunos casos, en una posición relevante dentro de la estructura administrativa (señaladamente: País Vasco y Andalucía, así como, en menor grado, Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha); y, por otro lado, la configuración de los Consejeros no sólo como miembros del ejecutivo sino también como órganos unipersonales de relevancia externa con atribuciones propias, viene a establecer un importantísimo factor de sectorialización o departamentalización de la Administración que contradice aquella idea colegial.

Este segundo dato es tal vez el que más caracteriza a

la Administración autonómica: su estructuración jerarquizada y departamentalizada, a semejanza de la organización de la Administración del Estado. Es discutible la oportunidad de que las Comunidades Autónomas hayan tomado esta opción, puesto que la ocasión permitía inaugurar una nueva corriente que tendiese a potenciar una forma de administración más general y no sectorializada, lo que redundaría en beneficio de una mayor coherencia y coordinación en la acción administrativa. Pero también es cierto, como ya se ha dicho, que la autonomía organizativa en este punto ha estado fuertemente condicionada, entre otros factores, por la mecánica de las transferencias del Estado.,

Así pues, bajo la dirección del Consejo de Gobierno y la coordinación del pResidente, la Administración de las Comunidades Autónomas se organiza básicamente en Consejerías o Departamentos, compuestos por órganos jerárquicamente ordenados (servicios, secciones y negociados, agrupables en direcciones generales) y dependientes del Consejero respectivo -y en su caso del Presidente-, de quien depende también la Secretaría General Técnica, objeto de detallada regulación en algunas ocasiones (Cantabria, Murcia, etc.).

El número de las Consejerías -que raramente supera el de diez, fijado en los Acuerdos Autonómicos- y su denominación se fija ya en muchos casos en las propias leyes generales de organización, o se remite a futuras leyes, lo cual significa el establecimiento de una reserva legal en la materia de creación, modificación y supresión de los Departamentos, pero que a veces es objeto de deslegalización en favor de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (Cataluña) o del Presidente (Andalucía, Castilla-La Mancha) -a veces sólo durante un período trasitorio (Aragón*)- cuando se trate de favorecer la eficacia de la Administración o la reducción del gasto público. La potestad misma de creación de Departamentos se atribuye al propio Presidente en el caso del País Vasco, o directamente al Consejo de Gobierno en la Comunidad Valenciana. La creación y estructuración de los órganos inferiores corresponde, por regla general, al Consejo de Gobierno o al Consejero según los niveles de que se trate.

Otros órganos superiores o directivos de la Administración Autónoma cuya creación está prevista pueden ser: el vicepresidente, de existencia eventual (p. ej. Andalucía) o necesaria (Canarias), con funciones delegadas por el Presidente; los vice-

consejeros, con competencias propias o delegadas por el Consejero (País Vasco) o sólo con éstas últimas (Murcia), y que en ocasiones se equipara expresamente a la figura del Subsecretario, tal y como está regulada en la legislación estatal (Andalucía, Madrid). El Subsecretario está previsto, con carácter eventual, en Valencia, y en caso de no crearse, sus funciones las ejercerá el secretario general técnico.

Como puede verse, se cuenta con la base de un esqueleto común de corte departamental y jerárquico clásico, sobre la cual se producen algunas variantes organizativas en aspectos secundarios que, no obstante, no parecen responder a opciones meditadas o razonadas, no encontrándose por lo general una explicación aparente que justifique la existencia o no de un determinado órgano. Por el contrario, sí se vislumbra una consciente voluntad de dotar de algún contenido a una determinada solución organizativa en aquellos casos en que, por ejemplo, una concreta Consejería aparece en una posición potenciada respecto de las demás -lo que ocurre, por lo general, con la Consejería de Presidencia (notoriamente, La Rioja; también, Navarra, Murcia, Aragón, Madrid)-, o bien cuando se atribuye a un único órgano, el Consejero, la competencia para dictar actos resolutorios, considerándose siempre de mero trámite los dictados por órganos inferiores (La Rioja).

2.2. Organos de asistencia y de coordinación.

La introducción de órganos de apoyo, asistencia y asesoramiento -el staff- ha sido contemplada en algunas leyes autonómicas. Dejando a parte las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, generalizadas prácticamente en todas las Comunidades Autónomas, tal vez tengan mayor significado político o de alta administración los Gabinetes de la Presidencia (Andalucía, La Rioja, Canarias) e incluso de los Consejeros (Aragón), órganos que exceden de lo meramente consultivo, puesto que se les atribuyen funciones de impulso, información, coordinación, etc. (12).

La sectorialización de la Administración autonómica consigue ciertos mecanismos correctores cuando se establecen estructuras encaminadas a coordinar y a poner en relación recíproca las actuaciones de las distintas Consejerías. Por supuesto, la figura

y algunas de las funciones del Presidente y del propio Consejo de Gobierno responden a esta finalidad coordinadora, como se especifica en sus leyes reguladoras. Pero junto a ello, hay que considerar especialmente la previsión generalizada de las Comisiones interdepartamentales que pueden constituirse en el seno del Consejo de Gobierno, ya sea con carácter permanente o solamente temporal, configuradas a semejanza de las Comisiones Delegadas del Gobierno en el ámbito de la Administración del Estado. En algunas Comunidades Autónomas se añade además una Comisión de Directores Generales de todos los Departamentos para la "coordinación general de las cuestiones administrativas" (Aragón), o unos Consejos de Dirección propios de cada Consejería para la coordinación interna de los servicios del Departamento (Murcia). En fin, como órganos de coordinación para funciones más específicas pueden señalarse, por ejemplo, la Comisión de Programación Económica e Inversiones Públicas de la Generalidad Valenciana, en la que participan también las Diputaciones Provinciales, o la Comisión Superior de la Función Pública de la Junta de Extremadura (13).

2.3. La Administración periférica.

Las Comunidades Autónomas cuentan con un importante aparato de administración periférica que viene a aumentar la ya voluminosa estructura burocrática establecida a nivel central. Ello es especialmente notorio, naturalmente, en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, pero también en algunas de las uniprovinciales se prevé expresamente la existencia de órganos periféricos (p.ej. Asturias).

Ya se ha adelantado que la difusión de la organización periférica es una de las consecuencias del sistema de transferencias de bienes y servicios, al haberse proyectado casi exclusivamente sobre los de carácter periférico que el Estado tenía desplazados en el territorio de las distintas Comunidades Autónomas, lo cual ha significado en la práctica la "imposición" de una estructura administrativa predeterminada. Junto a esta razón, también se ha invocado el principio constitucional y estatutario de desconcentración para justificar la existencia misma de una organización periférica de las Comunidades Autónomas. Así, en los propios Esta-

tutos se establece ya que la provincia es "circunscripción territorial para el ejercicio de las competencias y funciones de la región" (p. ej. Castilla-La Mancha), o que "las comarcas son circunscripciones administrativas de la Generalidad (Comunidad Valenciana), sin perjuicio de mantener su configuración como entidades locales.

La regla general es que el esquema departamentalizado se reproduzca en los niveles periféricos, estableciéndose delegaciones provinciales o territoriales de cada una de las Consejerías. Se observa, no obstante, una cierta tendencia a unificar todos los servicios periféricos bajo la dirección de un único órgano desconcentrado. Así se deduce, por ejemplo, de la previsión de la figura de los Delegados Territoriales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (y no de sus Consejerías) (14) y, sobretodo, de la más completa regulación de las Delegaciones Territoriales que se contiene en el Decreto de la Diputación General de Aragón 16/1984, de 1 de marzo, que configura a estos órganos sobre el modelo de los Gobernadores Civiles: integración de todos los servicios provinciales en la Delegación Territorial, sin perjuicio de su correspondiente dependencia orgánica y funcional, y dependiendo la Delegación Territorial del Departamento de Presidencia; el Delegado Territorial es, además, el "representante permanente de la Diputación General de Aragón en el ámbito territorial de la Provincia".

2.4. Organos consultivos.

La Administración de las Comunidades Autónomas cuenta también, junto a los órganos activos, con una serie de órganos de carácter consultivo cuya función es asesorar a aquéllos sobre la legalidad, y en ocasiones sobre la oportunidad, de sus actuaciones. Ya se ha hecho referencia a los Gabinetes y a las Secretarías Generales, que desarrollan entre otras, misiones de asesoramiento. Ahora debe añadirse al referencia que se contiene en algunas leyes autonómicas de desarrollo institucional a la posibilidad de crear otros órganos consultivos, en la Presidencia o en las Consejerías, -cuyos informes no serán vinculantes, excepto que así lo disponga una ley- (p. ej. Aragón), y que podríamos denominar órganos consultivos de carácter ordinario. Una especial relevancia se concede en la legislación catalana al "organo consultivo del Gobierno", cuya composición y competencia se remite a su de-

terminación por una ley posterior (15) y, que parece querer establecer un órgano de posición similar a la que ocupa el Consejo de Estado en el ámbito de la Administración estatal.

Una cuestión problemática es precisamente la de la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas, prevista en su Ley Orgánica y reconocida expresamente, para ciertos casos, en algún Estatuto de Autonomía (p.ej. Andalucía). Su intervención preceptiva y generalizada en la actividad de las Comunidades Autónomas podría llegar a suponer una alteración del régimen de distribución de competencias, sobretodo cuando el dictamen del Consejo de Estado es vinculante, ya que ello significaría una modalidad de control no prevista constitucionalmente (16). Parece correcto, en cambio, admitir el dictamen preceptivo en los proyectos de normas reglamentarias autonómicas que ejecuten la legislación estatal, tal y como admiten el Estatuto andaluz y la Circular de 11 de febrero de 1983, de la Vicepresidencia para el Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco.

Como órganos consultivos especiales, hay que citar los Consejos Consultivos previstos en los Estatutos de Cataluña, Canarias y Extremadura (17), cuyo ámbito de intervención es sustancialmente la verificación de la adecuación al Estatuto de Autonomía de proyectos y proposiciones legislativas, así como el dictamen previo a la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Estas funciones, y el sistema de designación de sus miembros, confieren a dichos órganos una relevancia político-estatutaria indudable, que excede el ámbito de lo administrativo, aunque en el caso de Canarias deba intervenir también dictaminando algunos asuntos de estricta administración. Salvando las distancias, estos Consejos Consultivos, podrían equipararse, por algunos de sus cometidos, con el Consejo Constitucional francés o con alguna de las funciones de nuestro propio Tribunal Constitucional (art. 95.2 CE).

También al margen de una función consultiva limitada al ámbito de la Administración, cabe situar la intervención de órganos más específicos, por razón de la materia, que emiten sus informes o asesoran no sólo al Gobierno autonómico sino incluso a la Asamblea Legislativa. Así, por ejemplo, el Consejo Económico y Social Vasco (ley vasca 4/1984, de 15 de noviembre), "ente consultivo del Gobierno y del Parlamento" -y al mismo tiempo instrumento de participación- cuyo dictamen es preceptivo sobre todos los proyectos de

ley y de Decreto relacionados con la política económica y social; o la Cámara de Comptos de Navarra (ley foral de 20 de diciembre de 1984), entre cuyas funciones se indica la de asesorar al Parlamento en materias económico-financieras.

En síntesis, cabe concluir que la función consultiva está adquiriendo una imponente presencia en los modos de actuación de las Comunidades Autónomas, desarrollándose en los distintos niveles políticos y administrativos y extendiéndose tanto al ámbito estrictamente técnico-jurídico como a los aspectos políticos y de oportunidad, esto último, sobretodo, unido a la función de integración y representación de intereses externos a la propia Administración autonómica.

3. La Administración institucional y corporativa.

3.1. La Administración institucional.

El fenómeno de la llamada descentralización funcional o por servicios, ~~tan~~ característico de los sistemas de organización administrativa del Estado contemporáneo, se reproduce también con inusitada intensidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas, sumándose así esta tendencia a las ya comentadas de creación de un potente aparato de Administración directa y de previsión de técnicas de descentralización territorial (18).

Las Comunidades Autónomas han procedido, efectivamente, a la creación de sus propios organismos autónomos, y demás figuras con personalidad jurídica propia, a los que se asignan el ejercicio de específicas funciones en ámbitos materiales de intervención determinados. La legitimidad del poder de creación de los entes institucionales por parte de las Comunidades Autónomas está fuera de toda duda, ya sea por entenderla implícita en la potestad organizatoria autonómica, ya sea por reconocimiento expreso de los Estatutos (p. ej. Andalucía, art. 13.2 : competencia exclusiva sobre organización y estructura de sus organismos autónomos; Canarias, Madrid, etc.) o previsión indirecta en los mismos (p. ej. Galicia, art. 41: la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta). Por otra parte, las distintas leyes de desarrollo institucional han regulado los

elementos fundamentales de la Administración institucional (adscripción a los Departamentos, nombramiento de sus órganos rectores) y en las leyes relativas a la Hacienda, las Finanzas o el Patrimonio también se contemplan las peculiaridades de los organismos autónomos. Con carácter general, se establece la reserva de ley para la creación de estos entes. Mención especial, por su voluntad de regulación general y unitaria, debe hacerse a la ley de 19 de enero de 1984, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

Entre las causas prácticas que han motivado la proliferación de los entes institucionales en el ámbito autonómico (sólo en Cataluña existen más de 17) debe señalarse, una vez más, la influencia del sistema de transferencias, que ha afectado también a las funciones que ejercían los organismos autónomos de la Administración estatal, así como a las funciones que desarrollaba el Estado sobre aquéllos. Al asumir las Comunidades Autónomas los servicios traspasados, les ha sido oportuno mantener el sistema organizativo preexistente para proteger la continuidad en el régimen de la prestación de las actividades correspondientes. Por otro lado, las Comunidades Autónomas uniprovinciales han debido de asumir sin solución de continuidad los establecimientos públicos y las fundaciones públicas de servicio que dependían de la Diputación Provincial. Junto a estas explicaciones, hay que admitir que existe también una opción consciente de las Comunidades Autónomas de recurrir a estas técnicas organizativas en busca de una mayor agilidad y flexibilidad en la actividad administrativa, lo cual puede resultar de difícil aceptación en algunos casos, debido a que muchas Comunidades Autónomas no han asumido un volumen tal de competencias que justifique esta necesidad (19), y contando, además, con alternativas de descentralización territorial expresamente reguladas en sus Estatutos.

Entre los sectores entre los que mayor difusión está teniendo la creación de entes institucionales autonómicos señalemos, por ejemplo, los de los servicios asistenciales y sanitarios (20), fomento del desarrollo económico (21), urbanismo y medio ambiente (22), juventud (23), etc. En relación a su régimen organizativo de-

be señalarse, con carácter general, que no se producen grandes innovaciones respecto del modelo estatal, desaprovechándose, tal vez, la oportunidad de introducir progresivamente un nuevo modelo de descentralización funcional basado en una más perfecta y eficaz delimitación de la relación de instrumentalidad que debe unir a estas organizaciones con el ente matriz (24). Lo que sí se observa, en cambio, es la tendencia a potenciar la participación de los interesados, usuarios, etc. en los órganos rectores de algunos de estos entes.

3.2. La Administración corporativa.

Muy brevemente, conviene aludir a la incardinación en el orden organizativo de las Comunidades Autónomas de diversos supuestos de entidades autónomas de base corporativa (colegios profesionales, cámaras oficiales, etc.) sobre las cuales han asumido competencias de distinto tipo los Estatutos de Autonomía. En su virtud, las Comunidades Autónomas han pasado a ejercer las funciones administrativas de tutela sobre estas corporaciones que anteriormente correspondían al Estado, procediendo incluso a regular con carácter general el régimen jurídico y organizativo de algunas de ellas (ley catalana 17 de diciembre de 1982, de Colegios Profesionales; ley de Galicia de 4 de mayo de 1984, de Cámaras Agrarias) o a adaptarlo a la específica situación autonómica (Decreto Valencia 20 de febrero de 1984, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Decreto Castilla-La Mancha de 1 de diciembre 1983, del Consejo Territorial de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana).

Con todo, la normativa autonómica en estos ámbitos debe sujetaarse a las bases estatales (149.1, 18 CE), según declaró la STC Proyecto de LOAPA (F.J. 26), algunas de las cuales ya se contienen en la propia Ley de Proceso Autonómico (art. 15), como, por ejemplo, la existencia misma con carácter obligatorio de determinadas corporaciones representativas de intereses económicos.

4. La participación en la Administración

Hemos aludido en varios momentos a la existencia de ciertas soluciones organizativas que vienen a posibilitar la participación y representación en el seno de la Administración de las Comuni-

dades Autónomas de intereses externos a la misma. Efectivamente, puede decirse que una de las características más notables de la organización autonómica sea tal vez su tendencia a la apertura hacia la sociedad y a la integración de los intereses sectoriales presentes en ella, y es en esta línea donde se han producido, quizá, mayores innovaciones o iniciativas. Este fenómeno es perfectamente explicable y, sobretodo, sumamente significativo de cuál es una de las justificaciones de fondo del sistema mismo de organización territorial del Estado establecido en la Constitución: la aproximación del poder público a la sociedad y a los ciudadanos, lo que siempre es mucho más factible desde las estructuras descentralizadas y más cercanas a las comunidades sociales.

Desde el punto de vista estrictamente organizativo, la participación ciudadana acostumbra a instrumentarse a través de la creación de órganos colegiados de composición mixta, formados con representantes de la propia Administración y de organizaciones portadoras de intereses externos, sectoriales o generales (sindicatos, asociaciones empresariales, de usuarios de servicios públicos, etc.). Tales órganos se integran en la estructura de la Administración directa de la Comunidad Autónoma o bien en los entes institucionales dependientes de aquella. En este último sentido, es muy significativa la ya citada Ley de la Administración Institucional de Madrid, en cuya Exposición de Motivos se dice: "La participación de entidades y asociaciones ciudadanas de diverso tipo, interesadas en la gestión de determinados servicios públicos, hace necesario también dotar de autonomía a los entes a los que se atribuya la ejecución de una competencia, ya que la citada participación, salvo en lo referente a iniciativas e información, no es propia de la organización jerárquica. Esta participación se hace aún más necesaria por cuanto la Comunidad pretende impulsar, dentro de sus competencias, la actividad económica del territorio de Madrid, y tal impulso va a exigir en múltiples ocasiones la participación de los particulares interesados".

La perspectiva de la participación democrática se impone ya en algunos casos a nivel estatutario, bien sea en el terreno de los principios informadores, bien sea con referencia a instituciones concretas (p. ej.: participación en las instituciones de la Seguridad Social, siguiendo lo establecido en el art. 129.1 CE). En cualquier caso, en desarrollo de esta filosofía participativa, se han adoptado por diversas Comunidades Autónomas interesantes ini-

ciativas, de las que señalamos algunos ejemplos a título indicativo.

Por un lado, debe citarse la creación de órganos de participación en el ámbito laboral, con representantes sindicales y empresariales, que adquieren tintes específicos en cada caso: en el Consejo de Trabajo de Cataluña (Decreto 10 agosto 1978) prevalece la función de consulta y de comunicación con la Administración, mientras que en el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco (Ley 30 septiembre 1980) (25) prevalece la función de diálogo social entre las partes, y en el Consejo de Relaciones Laborales de Andalucía (Ley 27 de junio de 1983) se equilibran ambas funciones, a las que se añade una tercera de gestión de servicios administrativos (26).

Por otra parte, la participación en la planificación y en la programación de las Comunidades Autónomas se articula tanto a nivel general de la planificación económica (p. ej. Consejo Económico y Social del País Vasco, ya citado como órgano consultivo), como a nivel de la programación sectorial (p. ej. los Consejos Escolares de Andalucía, Ley 9 enero 1984, en el ámbito de la programación de la enseñanza).

Un problema que surge en relación con los órganos participados o representativos es el del riesgo de caer en una tendencia hacia la sectorialización de los intereses y en definitiva hacia una corporativización de la propia Administración autonómica. Ante esta posibilidad debe señalarse la corrección que significa la instrumentación de la participación a través de organizaciones exponenciales de intereses generales, básicamente los entes locales y otras entidades de parecida naturaleza. En este sentido, pueden citarse los Consejos Comarcales de Montaña creados por la Ley catalana de Alta Montaña, estructurados en base a la representación municipal.

BIBLIOGRAFIA

- ARGULLOL, E.: Organización administrativa de las Comunidades Autónomas, "Documentación Administrativa", 182, 1987, p. 27 y ss.
- FONT i LLOVET, T.: Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas, "RVAP", 6, 1983, p. 217 y ss. (también en AAVV: Organización territorial del Estado (CCAA), Madrid, IEF, 1984, II. p. 1121 y ss.).
- MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Madrid, Civitas, 1984, II, p. 67-129.
- ARGULLOL, E.: Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla-León, "RVAP", 7, 1983, p. 39 ss.
- BERRIATUA SAN SEBASTIAN, J.: Estructura de la Administración Vasca, en AAVV, Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Oñati, IVEAP, 1983, II, p. 1099 ss.

N O T A S

- 1.- Por todos, L. PAREJO, Estado Social y Administración Pública, Madrid, Civitas, 1983, p. 95 y ss.
- 2.- Sobre estos puntos, L. LOPEZ GUERRA, La potestad reglamentaria de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Comunicación a las Jornadas de Estudios Constitucionales sobre "El Gobierno", Barcelona, noviembre-diciembre 1984, p. 2 y 3.
- 3.- Vid. E. COLTELLI, Enti e statuti nel diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 1965; V. ITALIA, Gli statuti nel diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 1970. J. TORNOS, Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento jurídico español, "RAP", 91 (1980), p. 153 y ss.
- 4.- Vid. S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Madrid, Civitas, II, 1984, p. 67.
- 5.- Por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, ob. cit., p. 71.
- 6.- Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid, Civitas, 1983, p. 47.
- 7.- ARGULLOL, E. Organización administrativa de las Comunidades Autónomas, "DA", 182, 1979, p. 49; MUÑOZ MACHADO, ob. cit., p. 85-87.
- 8.- Una primera aproximación, en T. FONT i LLOVET, Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas, "RVAP", 6, 1983, p. 217 y ss. (también en AAVV. Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Madrid, IEF, 1984, II, p. 1121 y ss.) Vid. también, J. TORNOS, voz Organización de la Administración Pública, NEJ Seix.
- 9.- Las disposiciones autonómicas que regulan, con mayor o menor amplitud, la organización-y también el régimen jurídico- de la Administración pública son las siguientes:
País VAsco: Ley 7/1981 de 30 de junio; Decreto 101/1984 de 18 de abril.
Cataluña: Ley 3/1982 de 23 de marzo.
Galicia: Ley 1/1983 de 22 de febrero.
Andalucía: Ley 6/1983 de 21 de julio.

Asturias: Ley 1/1982 de 24 de mayo; Ley 12 diciembre 1983; Ley 5 julio 1984.

Cantabria: Ley 3/1984, de 26 de abril.

La Rioja: Decreto 8 de abril 1983; Ley 4/1983, de 29 de diciembre.

Murcia: Ley 1/1982 de 18 de octubre; Ley 5/1983, de 22 de julio.

Valencia: Ley 30 diciembre 1983.

Aragón: Ley 3/1984, de 22 de junio.

Castilla-La Mancha: Ley 3/1984, de 25 de abril.

Canarias: LEy 1/1983, 14 abril.

Navarra: Ley 23/1983, 11 de abril.

Extremadura: Ley 7 de junio 1984.

Baleares:

Madrid: Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

Castilla y León: Ley 29 de julio de 1983.

10.- La exclusión del modelo corporativo representativo tiene especial significación en relación con las Comunidades Autónomas uniprovinciales, puesto que con ello desaparecen las Corporaciones de carácter representativo con funciones de gobierno y administración que impone el artículo 141.2 CE para todas las provincias.

Vid. J.L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, Provincia-entidad local y Comundiades Autónomas uniprovinciales, "REVL", 209, 1.981, p. 29-90.

11.- M. BASSOLS, Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, en AAVV, Organización territorial del Estado, cit. p. 218.

12.- Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, Estructura orgánica y Administración consultiva, ahora en La Administración española, Madrid, Alianza, 1972, p. 35 y ss.

13.- Creada la primera por Decreto 163/1983, de 19 de diciembre, y la segunda por Decreto 18/1984, de 14 de marzo.

14.- Figura a la que se alude en el art. 2.2. d) de la Ley de Incompatibilidades de los Altos Cargos del Ejecutivo Regional, de 28 de marzo de 1984.

- 15.- Vid. el Proyecto de Ley de Reorganización de la Comissió Jurídica Assessora, BOPC núm. 10, de 17 de septiembre de 1984.
- 16.- Vid. la STC Proyecto de LOAPA, F.J. nº41, que admite la intervención del Consejo de Estado en determinados expedientes disciplinarios de las Comunidades Autónomas sobre los funcionarios transferidos (actual art. 25.5 de la Ley Proceso Autonómico).
- 17.- Vid. su regulación en la Ley catalana de 25 de febrero de 1981 y en la Ley Canaria de 6 de julio de 1984. Para un comentario de la primera, F. de CARRERAS, El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en AAVV., Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas, Granada, 1984, vol II, p. 493.
- 18.- Vid. T. FONT i LLOVET, La Administración institucional de las Comunidades Autónomas: Notas sobre la Generalidad de Catalunya, "RAP", 93, 1980; J.J. ABAD PEREZ, La organización de la Administración institucional en las Comunidades Autónomas, en AAVV. Organización territorial del Estado, cit., I, p. 301 y ss.
- 19.- MUÑOZ MACHADO, Derecho Público, cit., II, p. 98.
- 20.- P.ej., Ley catalana 14 de julio 1983, de Administración institucional de la Sanidad y de la asistencia y de los Servicios Sociales; Ley Andalucía 3 julio 1984, del Instituto Andaluz de Salud Mental; Ley Madrid de 30 de mayo 1984, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto regional de Estudios de Salud y Bienestar Social.
- 21.- P. ej.: Leyes Andalucía de 3 de marzo de 1983 del Instituto de Promoción Industrial, y de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica; Ley Asturias 9 de agosto 1983, Instituto de Fomento Regional; Ley Murcia 8 junio de 1984, Instituto de Fomento de la Región; Ley Valencia 10 de mayo 1984, Instituto de la Pequeña y Mediana Industria; Ley Extremadura 8 junio 1984, Instituto de Promoción del Corcho; Ley Madrid 13 junio 1984, Instituto Madrileño de Desarrollo.
- 22.- Por ejemplo: Ley Cataluña 16 diciembre 1980, Instituto Catalán del Suelo; Ley Andalucía 12 junio 1984, Agencia del Medio Ambiente; Ley Asturias 13 julio 1984, Sociedad regional de Gestión y Promoción

del Suelo.

23.- P.ej. Ley Cataluña 2 diciembre 1981, Instituto catalán de Servicios a la Juventud; Ley Murcia 26 septiembre de 1984, Consejo de la Juventud; Ley Castilla y León 7 diciembre 1984, Agencia de Servicios a la Juventud.

24.- Vid., en cambio, para las regiones italianas, F. ZUELLI, Tendenze e caratteristiche del rapporto tra le regioni a statuto ordinario e i nuovi enti strumentali regionali, "Le Regioni", 6, 1975, p. 1.038 y ss.

25.- En relación con esta Ley, vid. la STC 35/1982, de 14 de junio, y el comentario a la misma de A. SEMPERE NAVARRO, El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica, "REDTr.", 12, 1982, p. 597 y ss.

26.- Vid. A. MARTIN VALVERDE y F. RODRIGUEZ SAÑUDO, Los Consejos de Trabajo y de Relaciones Laborales de Cataluña, País Vasco y Andalucía, en AAVV, Organización Territorial del Estado, cit. III, p. 1781 y ss.

LA ADMINISTRACION LOCAL

Nota.— La presente lección, a diferencia de las anteriores, se presenta, en su redacción, de forma más esquemática, a modo de guión que facilite el debate sobre los puntos más significativos del tema. La reciente aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local no ha permitido incorporar su contenido al texto que se ofrece, lo que se hará en la redacción definitiva, contando, además, con las aportaciones de la discusión.

I.— Posición y funciones de la Administración Local

El sistema de la Administración local es ante todo una estructura organizativa dispuesta para la articulación política de las distintas colectividades sociales que integran el Estado. Los intereses de estas colectividades son representados y gestionados por unas por unas entidades públicas (básicamente Municipios, Provincias e Islas) a las que la Constitución garantiza la autonomía (art. 137), y cuyo gobierno (orientación política) y administración (servicialidad objetiva, art. 103) corresponde a unos órganos de carácter democrático (sufragio universal, art. 140) o, en todo caso, representativo (art. 141). Esta última característica permite que las entidades locales, que son un elemento de la organización territorial del Estado (art. 137), constituyan un importante factor del pluralismo político, que es uno de los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1).

A partir de esta consideración inicial, la Administración local cumple diversas funciones dentro del conjunto del sistema jurídico y organizativo del Estado. Aquí interesa prestar especial atención a aquellas que intervienen de forma más inmediata en la ordenación de las Comunidades Autónomas, y de las que cabrá extraer ulteriores consecuencias.

a) El derecho potencial a la autonomía, que la Consti-

tución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones (art. 2), se actualiza en la mayoría de los casos a través de su ejercicio por parte de determinadas entidades locales -las Provincias-, que son las que pueden "acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas" (art. 143.1 CE). Asimismo, la iniciativa para ejercer este derecho corresponde a las corporaciones locales, ya sean provinciales o municipales (art. 143.2). En los supuestos excepcionales regulados en el art. 144, la provincia y las Corporaciones Locales siguen siendo el punto de referencia para la aplicación de los mecanismos allí previstos. En fin, una importante participación en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía se concede a los miembros de las Corporaciones provinciales correspondientes (art. 146). Las Entidades Locales son, por tanto, sujeto activo y elemento constitutivo originario de las mismas.

b) La Administración local es, además, un elemento estructurante de las Comunidades Autónomas una vez éstas han sido ya constituidas. Los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, recogen este principio unánimemente, aunque utilizan fórmulas dispares (y enunciados en ocasiones algo confusos). Así, por ejemplo, el art. 5 E.Cat.: "La Generalidad de Cataluña (que es "la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña", art. 1.2) estructurará su organización territorial en municipios y comarcas"; Art. 6.1 E. Ast.: "El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios..."; art. 5 E. Ar.: "Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias"; art. 29.1 E. C-L Ma.: "La región se organiza territorialmente en municipios y provincias"; E.Canar.: "Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios...". Con expresión muy similar: art. 3.1 E Mu: "El territorio de la Región... se organiza en municipios y comarcas...". En otros términos, pero con el mismo significado constitutivo, art. 16.1 E. Extr. y 20.1 E. C y L.: "Las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades te-

rritoriales que la forman se regirán..."; art. 3.1 E. And.: "El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma". etc. En definitiva, todos estos preceptos vienen a determinar que las entidades locales forman parte de la organización de las Comunidades Autónomas, constituyen piezas estructurantes de su aparato organizativo, tanto político como ^{administrativo} y son elementos constructivos de las mismas.

c) Al mismo tiempo que son componentes de las Comunidades Autónomas, las Entidades locales también lo son del Estado. Así se establece claramente en el artículo 137 CE al disponer que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

II.- Las competencias sobre la Administración Local

De los puntos acabados de señalar podemos ya establecer algunas consecuencias.

1.- La Administración local no constituye una instancia organizativa autónoma o aislada del resto de las organizaciones públicas. Antes bien, forma parte de los dos niveles políticos superiores, Estado y Comunidades Autónomas, y ello de forma simultánea: las Entidades locales son elementos del Estado y de las Comunidades Autónomas al mismo tiempo, de la misma manera que el Estado está compuesto a la vez por las Comunidades Autónomas y por las entidades locales: son dos formas de organización que se superponen sin anularse (STC 23 diciembre de 1982).

2.- De lo anterior se sigue que la Administración local ofrece un carácter bifronte, en la expresión de la STC citada. Es decir, que el Estado y las Comunidades Autónomas deben concurrir en la determinación e la estructura, régimen jurídico y competencias de los entes locales. Esto significa que a tal efecto deberá respetarse un orden de distribución de las competencias públicas sobre la Administración local entre po-

der central y los poderes autonómicos.

3.- Los Estatutos de Autonomía han "interiorizado" a la Administración local dentro del orden organizativo de las Comunidades Autónomas. En su virtud, éstas pueden ejercer sobre las entidades locales su potestad de autoorganización disponiendo su estructura y su régimen jurídico. En ocasiones, las Comunidades Autónomas cuentan incluso con títulos competenciales más específicos (p. ej. E.Cat., art. 9.8: "régimen local"). No obstante, el campo de acción de las Comunidades Autónomas en esta materia está limitado por varios factores:

a) La garantía de la autonomía local establecida constitucionalmente, operando en términos de garantía institucional, es decir, de mecanismo de preservación de la institución local en tanto que institución autónoma frente a la acción del legislador ordinario (debe señalarse que la articulación técnica de la garantía institucional de la autonomía local es, en nuestro sistema jurídico, el resultado de la recepción de una corriente interpretativa -reciente y aún minoritaria-, del ordenamiento germano-occidental, recepción que se ha operado primero a nivel doctrinal (EMBED, PAREJO), posteriormente asumida por la jurisprudencia constitucional (STC 28 julio 1981) y acogida en fin por el derecho positivo (Ley de Bases del Régimen Local).

Una de las consecuencias de esa doctrina es que el régimen local no aparece como una materia única y homogénea, sino que en ella cabe distinguir los aspectos organizativos y los competenciales. En relación con estos últimos, será el legislador competente por razón de la materia sustantiva o sectorial de que se trate (urbanismo, sanidad, educación), el que deberá otorgar a las entidades locales los poderes necesarios para que puedan participar e intervenir en todos aquellos asuntos que sean de interés para las colectividades de las que son exponentes. En cambio, el régimen estructural

u organizativo corresponderá en su integridad a la instancia territorial que haya interiorizado la organización local.

b) El Tribunal Constitucional, no obstante, ha entendido que "la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado", configurando estas condiciones básicas un límite dentro del cual podrán legislar libremente, y con diversas opciones, las Comunidades Autónomas (STC 28 julio 1981). Esta interpretación del TC encuentra un apoyo constitucional indudable en la atribución al Estado de la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas (149.1,18), pero ello es totalmente cierto sólo en relación con los aspectos organizativos de la Administración local, ya que en cuanto a las competencias materiales de las entidades locales, habrá que respetar necesariamente el orden constitucional y estatutario de distribución de las que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas por razón de la materia.

c) Junto a los límites de la propia Constitución y de la legislación básica del Estado, las Comunidades Autónomas deberán respetar, en todo caso, un tercer límite en su potestad de configuración e intervención sobre la Administración local. Se trata de las disposiciones sobre la materia que se encuentren establecidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, y que pueden revestir muy distinto alcance. Así, la determinación de los niveles de la Administración territorial (por ejemplo : art. 5.1 E.Cat.); la fijación de la organización y eventual ámbito competencial de un determinado tipo

de ente local

de ente local (p. ej.: arts. 37 a 39 E. Bal. en relación con los Consejos Insulares); la reserva de competencias exclusivas en favor de otro (art. 37 E.PV, en relación con los Territorios Históricos); la posición de la Administración local dentro del sistema organizativo de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 4.4 E. And.: gestión ordinaria de los servicios periféricos de la C.A. por las Diputaciones); los poderes de la C.A. sobre la Administración local (art. 46.2 LORAFN: control de la legalidad y del interés general); etc. etc.

Naturalmente, las disposiciones estatutarias sobre la Administración local constituyen también un límite para el legislador estatal a la hora de fijar las bases para su ordenación.

4.- El carácter bifronte de la Administración local extiende también sus consecuencias, además de en el reparto de las competencias normativas entre Estado y CCAA, en el nivel de las relaciones administrativas de las Entidades locales. Es decir, que tanto el Estado como las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden establecer con las Entidades locales relaciones de cooperación, de coordinación o de dirección y vigilancia, siempre en los términos establecidos en los Estatutos de Autonomía o en la legislación estatal y autonómica correspondiente, y respetando los límites antes señalados. La interiorización de las entidades locales por las CCAA no es, como sabemos, absoluta.

El establecimiento de esas relaciones puede resultar como consecuencia de la transferencia o delegación por las entidades superiores de competencias en favor de las Entidades locales (tema al que nos referiremos luego). El art. 8.2 L. Pr. Aut. prohibió al Estado realizar estas operaciones sobre las Diputaciones Provinciales, pero permitiendo que fueran las CCAA quienes lo hicieran con las competencias recibidas del Estado

por tales títulos, lo cual venía a subrayar el carácter intra-comunitario de las entidades provinciales. No obstante, la Ley de Bases del Régimen Local (art. 37.2 del texto aprobado por el Congreso) autoriza al Estado a proceder con estas técnicas en favor de las Diputaciones, previa consulta e informe de la CA correspondiente, con lo que se viene a recoger la sugerencia formulada en la STC de 23 diciembre 1982 que, por lo demás, reconocía la legitimidad de tales operaciones.

III.- La estructura de la Administración local

1.- La estructura de la Administración local se articula esencialmente en torno a dos niveles: el municipio y la agrupación de municipios.

El municipio constituye la entidad básica del sistema de las autonomías locales y de la organización territorial de las CCA y del Estado. Por ello recibe ya de la propia Constitución la garantía de una organización mínima, bajo el modelo corporativo y radicalmente democrático, y, por supuesto, la garantía de su autonomía y de su personalidad jurídica plena (art. 140).

El debate en torno a la institución municipal se centra, -dejando a parte los aspectos de organización interna y de financiación-, en la necesidad de adecuar las dimensiones territoriales y poblacionales de muchos municipios para que sea realmente efectiva su capacidad de gestionar autónomamente los intereses de las colectividades que representan. Se trata de un problema que incide sobre la pervivencia singular de concretas entidades municipales, pero no sobre la existencia de la institución en cuanto tal.

En relación a todo ello hay que decir que la garantía constitucional de la institución no protege a cada una de las entidades consideradas individualmente, de manera que la supre-

sión de una o varias de ellas, no vulnera la citada garantía (SCHMITT, EMBID). Es perfectamente posible, como lo ha sido siempre, alterar el mapa municipal, operación que está atribuida ahora a la disposición de las CCAA (art. 148.1,2 CE y la totalidad de los Estatutos de Autonomía).

Otra vía de solución al problema de las insuficiencias de las entidades municipales gira en torno de la potenciación del asociacionismo municipal, de carácter voluntario, para gestionar servicios comunes, manteniéndose las corporaciones municipales como núcleos básicos de representación y participación política (FONT).

2.- El nivel de la Administración local inmediatamente superior al municipio resulta mucho más indefinido y carece de unos contornos precisos en el diseño constitucional y estatutario, lo cual obliga a admitir que podrá producirse una cierta diversidad en cuanto a su definición y delimitación. La Constitución se refiere a las Provincias (141.1), a las agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia (141.3), a las Islas (141.4), a otras agrupaciones de municipios que pueden crear los Estatutos (152.3). Estos últimos, a su vez, contemplan en su práctica totalidad, la figura de la comarca, así como las entidades metropolitanas, demarcaciones supracomarcas, etc. Podría entenderse, ciertamente, que todas esas referencias lo son a organizaciones institucionalmente distintas entre sí, de manera que pudiera concebirse una acumulación y superposición simultánea de todas ellas en el interior de una misma Comunidad Autónoma, que es el nivel superior común capaz de englobarlas. Tal posibilidad, no obstante, es totalmente ilógica y absurda en su misma concepción, dada la imposibilidad material de distribuir racionalmente el conjunto de las funciones públicas ejecutivas entre todas ellas (y, además, entre la Administración del Estado y la de las CCAA), operación de distribución que, por otra parte, bien pudiera llevarse a cabo

por el Estado y las CCAA de forma independiente, dado el carácter bifronte del régimen local.

Parece más acertado entender que lo único que se impone por la Constitución y por los Estatutos es, en todo caso, la existencia de un ente intermedio de Administración local colocado entre el municipio y la CA. Este ente intermedio, considerado en abstracto, sí que encuentra una definición elemental en la propia Constitución: Se trata de una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de ,municipios, y gobernada y administrada autónomamente por un órgano corporativo de carácter representativo (art. 141.1 y 2). La denominación que deba atribuirse a dicho ente intermedio y la fijación de sus límites territoriales son cuestiones perfectamente deslindables del tema de la naturaleza de la institución, tema éste que en nada se ve afectado por el hecho de cambiar de nombre (p.ej.: de provincia a comarca o viceversa) y de alterar, aumentando o disminuyendo, su ámbito geográfico (lo que significa multiplicar o reducir el número de sus unidades).

También aquí es aplicable cuanto se ha dicho respecto a la funcionalidad de la garantía institucional en relación con los municipios: cada una de las provincias existentes en el momento de ser proclamada dicha garantía con la aprobación de la Constitución no es titular de un derecho a su existencia individual (Muñoz Machado). "La garantía institucional juega exclusivamente respecto de la existencia de un ente local intermedio entre el municipio y la Comunidad Autónomas, siempre que tenga carácter representativo y se haya dotado de autonomía" (SANTAMARIA).

El pretendido carácter indisponible de la provincia, reiterado por la conocida STC de 28 de julio 1981, cobra así su significado en el sentido de que el mismo no es vulnerado siempre que se detecte la existencia de "una entidad local con

personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios" revestida de autonomía y gobernada por una corporación representativa (sea cual sea su denominación y extensión). Porque ésta es, y no otra, la única definición que la Constitución ofrece de lo que es la provincia-entidad local. Aún más, incluso la sustitución de la provincia por una organización pública de distinta naturaleza (que no sea ni entidad local ni sea una agrupación de municipios) pero que goce de autonomía y tenga carácter representativo, es algo perfectamente posible, tal como ha sucedido con todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde el ente intermedio de administración local ha dejado de existir lisa y llanamente y su lugar ha sido ocupado por una entidad territorial cualitativamente distinta (y superior). Véanse en este sentido, los Estatutos de Autonomía de dichas CCAA, así como el art. 9 de la L. Pr. Aut., que hace el esfuerzo innecesario de establecer que "las CCAA uniprovinciales tendrán además el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución".

En cualquier caso, el tema de la estructuración de los niveles de la Administración local y la definición de las entidades que lo componen recibe distinto tratamiento en los distintos Estatutos de Autonomía lo cual facilita la adopción de las soluciones más adecuadas a las circunstancias y características propias de cada Comunidad Autónoma y que no tienen por qué ser homogéneas. Así, el papel de la Isla en los Estatutos de Baleares y de las Islas Canarias; el de la comarca en los de las CCAA uniprovinciales; el de la provincia en el de Castilla y León y de Valencia, o el de los Territorios Históricos en el del País Vasco; el de las entidades metropolitanas en distintos Estatutos, etc. Es preciso, por tanto, facilitar la flexibilidad de las opciones a tomar para conseguir que el ente intermedio ocupe el lugar adecuado para poder gestionar con autonomía los intereses que le son propios (no excluyéndose tampoco la posibilidad de hacer compatibles

dos instancias supramunicipales distintas, cuando ello sea conveniente para la correcta articulación de las colectividades locales de un determinado territorio: p. ej., dando a la comarca un carácter eventual, no necesario, y asociativo de los municipios que la integran voluntariamente, y manteniendo un ente supracomarcal de apoyo).

3.- La competencia para llevar a cabo las operaciones de disposición sobre la estructuración del ente intermedio de la Administración local se ve también afectada por el carácter bifronte de la materia a que antes nos hemos referido. No debe olvidarse que los Estatutos asignan al legislador autonómico la función de establecer y regular algunos de tales entes (la comarca principalmente). Esta competencia primaria, no obstante, deberá ejercerse respetando los límites que suponen las bases que corresponde fijar al Estado y, por supuesto, la garantía institucional reflejada en la Constitución en los términos que hemos visto.

La Constitución establece, sin embargo, que "cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica" (art. 141.1). Esta disposición debe entenderse en sus justos términos para que pueda mantener algún sentido lógico. Así, la provincia-división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado se altera constantemente cada vez que se crean órganos periféricos de la Administración del Estado con una competencia territorial distinta a la provincial, lo que sucede incluso por vía reglamentaria (p. ej. R.D. 1223/1983, de 4 de mayo). Por su parte, las CCAA, competentes para alterar los términos municipales según se ha dicho, pueden con ello alterar los límites provinciales si los municipios afectados pertenecen a distintas provincias-entidad local, y no puede exigirse ley orgánica para alterar términos municipales, ya que no es materia a ella reservada,

sino competencia autonómica (148.1,2). En cambio, sí tiene sentido la reserva de ley orgánica cuando se trata de alterar la provincia-circunscripción electoral (art. 68.2 y 69), ya que la materia del régimen electoral sí es propia de la ley orgánica (art. 81.1).

Naturalmente, no hay ninguna razón que se oponga a que el mapa de las circunscripciones electorales no coincida con el de las agrupaciones de municipios. Se trata de instituciones absolutamente distintas que sólo tienen en común el nombre de provincia con que las designa la Constitución, pero no necesariamente el respectivo ámbito territorial. Para la alteración de este último referido a la provincia-entidad local no será precisa la ley orgánica.

IV.- Las relaciones de la Administración local con las Comunidades Autónomas

(ideas básicas a desarrollar)

Las entidades locales, según se ha razonado, forman parte de la organización de las CCAA. Ello puede entenderse en dos sentidos, dado el doble carácter, político y administrativo que asiste al sistema de las autonomías locales.

1.- El significado de la Administración local como elemento de la organización política autonómica encuentra escasos puntos de expresión, pero no dejan de ser indicativos de esa función. Tal vez el más significativo sea el reconocimiento, en algunos Estatutos de Autonomía, de la capacidad de las distintas Corporaciones locales para ser titulares de la iniciativa legislativa (E.PV. art. 12.4; E. Cat. 32.6; E. And. 32.2; E. Ast., art. 31.1; etc. etc.) Esta función política de las corporaciones locales ha sido ya objeto de regulación por distintas CCAA (Asturias, etc.)

2.- Mucho más importante es el significado de la Administración local como elemento de organización administrativa de las CCAA. En la lección anterior ya se señaló el componente de Administración indirecta que los Estatutos, en su conjunto, han articulado en torno a las entidades locales como factores de descentralización del sistema administrativo autonómico. El efecto básico de este dato es que las entidades locales, además de ejercer sus competencias propias, entrarán a desarrollar competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma que ésta por diversos títulos podrá encomendarles.

El objetivo básico de este diseño estatutario es el de establecer una contención a la proliferación de la organización administrativa periférica propia de las CCAA, pero al mismo tiempo cumple la función de potenciar la autonomía local por cuanto facilita la participación de las entidades locales en la gestión de los asuntos que pueden incidir sobre su esfera de intereses. Queda relativizada, así, la distinción entre intereses estrictamente locales e intereses supralocales que a menudo resulta artificiosa y de difícil delimitación.

Las técnicas previstas por los Estatutos para poner en pie este sistema de Administración indirecta consisten básicamente en la delegación de competencias autonómicas en los entes locales y en la gestión ordinaria por éstos de servicios de la Comunidad Autónoma.

a) No es preciso entrar en el análisis del régimen jurídico de las delegaciones intersubjetivas, pero sí conviene recordar que, en su virtud, la entidad local destinataria de las mismas queda sometida a una especial relación con la Administración delegante, relación que se concreta sobretodo en la atribución a ésta de determinados poderes de dirección y de control sobre el ejercicio de la competencia delegada. En todo caso, la entidad local mantendría una potestad de autoorganización de sus propios servicios.

La forma de producirse la delegación varía en los Estatutos y en la legislación autonómica: en ocasiones se exige Ley (E. Val. arts. 45 y 47) incluso aprobada por mayoría absoluta (E.C y L. art. 20.4) (parafraseando así el artículo 150.2 CE); en otros casos, el acuerdo de delegación, se adopta por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (Ley Andalucía 1 junio 1983; Ley Murcia 7 octubre 1983).

Los destinatarios de las delegaciones son especialmente las provincias, pero también los demás entes intermedios y los municipios aparecen como posibles sujetos de dicha relación.

b) La gestión ordinaria de los servicios de las CCAA por las entidades locales significa que la CA utiliza para ejercer sus competencias los medios burocráticos que las corporaciones locales tienen establecidos. Tal es el significado de la fórmula originaria de esta técnica, contenida en el art. 118 de la Constitución italiana.

En estos supuestos, las corporaciones locales actúan como órganos de la Comunidad Autónoma, despojados de su autonomía e incluso de su potestad de autoorganización del servicio. La Comunidad Autónoma podrá fijar módulos de funcionamiento y de niveles mínimos de rendimiento (art. 21 Ley Andalucía 1 junio 1983) situándose en una posición de supremacía jerárquica en relación con el ente local.

También aquí son las provincias las principales protagonistas de esta técnica, lo que no excluye que la Comunidad Autónoma pueda utilizar los servicios de otras entidades locales, sobretodo, como es lógico, en las CCAA uniprovinciales (vid. Ley Murcia 7 octubre 1983).

LECCION 17.

RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. (I)

- Recursos ordinarios:
- La participacion en los ingresos del Estado.
- Tributos cedidos.
- Tributos propios.
- Recargos sobre impuestos estatales.
- Otros recursos.

LA PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO.

La participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, como hemos señalado, constituye una de las fuentes de recursos principales para la Hacienda de las Comunidades. El Estado deberá reservar una parte de sus ingresos para financiar las competencias que ejerce en exclusiva, reservando otra parte para la financiación de aquellas que han sido asumidas por las Comunidades.

La LOFCA en su artículo 4, apartado e) establece como recurso de las Comunidades: la participación en los ingresos del Estado, concepto que desarrolla en el artículo 13.

En el mismo sentido se manifiesta el Estatuto de Cataluña, que en cierta forma ha sido el modelo utilizado por la LOFCA, al disponer en su artículo 44.3: " un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por los impuestos directos e indirectos, incluidos los monopolios fiscales". De forma semejante se expresan los restantes Estatutos al tratar el tema de la participación en los tributos del Estado.

Antes de entrar en el examen del procedimiento de determinación para la fijación del porcentaje de participación en los impuestos del Estado, señalaremos lo que en principio ha parecido una contradicción con el espíritu de la LOFCA. El apartado 1 del artículo 13 señala que el porcentaje se "negociará" y el apartado 4 del mismo artículo " en cualquier caso, el porcentaje se aprobará por Ley".

La citada aparente contradicción interna del artículo 13, ha llevado a conclusiones, como la de Linares Martín, que ve "la posible participación de fuerzas exógenas al poder legislativo central en la elaboración de una norma legal". El sentido de la negociación no creemos que sea éste, sino la discusión

de los criterios necesarios para aplicar lo dispuesto en el citado artículo 13 y en los respectivos Estatutos en aras a una adecuada distribución de unos recursos limitados, como son la base sobre la que se ha de aplicar el porcentaje y que en último término condiciona la distribución a las demás Comunidades. Para ellos será necesario no sólo establecer negociaciones entre la Comunidad y el Gobierno Central, sino, en algunos supuestos, elevarlas a un órgano representativo como podría ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En estos momentos, y a pesar del trecho recorrido en la instauración del Estado de las Autonomías, resulta difícil establecer una calificación general de la situación financiera de las distintas Comunidades Autónomas, debido a las diversas fases de desarrollo autonómico y al distinto ritmo de los traspasos de competencias.

A pesar de lo expuesto, podemos afirmar que la fuente más importante de financiación para la mayoría de las Comunidades consiste en las transferencias, que se realizan desde los correspondientes conceptos de los presupuestos del Estado para cubrir el denominado coste efectivo de los servicios traspasados.

Las transferencias propias de un primer período se limitan a garantizar, en parte, la financiación de unos servicios públicos que han pasado de la competencia de la Administración Central a la de la Comunidad y, dejando aparte que en muchos casos por defecto de las valoraciones ni siquiera esta finalidad se cumple, no permite ninguna autonomía en la distribución de los fondos transferidos, ya que éstos han de resultar necesariamente afectados a la finalidad concreta.

Para determinar el porcentaje de participación en los impuestos del Estado es necesario realizar

un análisis conjunto del artículo 13 y de la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA, sin olvidar las peculiaridades que se introducen en algunos Estatutos (Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Cataluña)

Resulta metodologicamente muy difícil realizar un análisis del porcentaje de ^{pa}participación de forma unitaria, ya que entendemos que la filosofía que sustenta su aplicación es distinta en los dos períodos que establece la Ley. En el primer período, denominado transitorio, el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste del servicio en el momento de la transferencia. En el período que podríamos considerar como definitivo se establecen unos criterios de distribución en función de unas variables, que en principio no corresponden necesariamente al coste efectivo de los servicios, lo cual deberá permitir una mayor capacidad funcional a las Comunidades y en definitiva un superior ejercicio de su autonomía.

En función de lo expuesto vamos a analizar el procedimiento transitorio y el definitivo de forma diferenciada, sin olvidar los condicionantes del primero sobre el segundo, como expusieron de forma algo apriorística los responsables de la elaboración del Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comuidades Autónomas.

1. El porcentaje transitorio.

El apartado 2 del artículo 13 de la LOFCA establece: "el porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará en el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la disposición transitoria primera de esta Ley" y la disposición transitoria, aparte de garantizar la financiación de los servicios y de crear una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad

Autónoma, en su apartado 4 dispone "a partir del método fijado en el apartado segundo, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados".

Como se desprende del análisis de la LOFCA, para la determinación del porcentaje pueden jugar tres elementos: el coste efectivo de los servicios traspasados, el importe de la recaudación de los tributos cedidos y los ingresos obtenidos por el Estado en los Capítulos I y II del presupuesto. Analicemos brevemente cada una de las variables por separado:

a) Coste efectivo de los servicios.

Entendemos, que como se ha señalado al analizar la valoración de los servicios transferidos, este es el parámetro donde quiebra el sistema establecido para fijar la participación en el período transitorio. Vamos a establecer unos breves razonamientos para justificar nuestro aserto y, en lo demás, nos remitimos a lo expuesto al hablar de la valoración de los servicios.

En el momento de efectuar la determinación del coste efectivo de los servicios que iban a ser objeto de transferencia se partió de una Administración totalmente centralizada, que en ningún momento se había planteado una división de las funciones a realizar con criterios asimilables o reconducibles al del Estado de las Autonomías y en consecuencia, con tales principios, su sistema contable a lo más que llegó, y aún de forma imperfecta, fue a una cierta regionalización

de determinados gastos. Estos criterios de regionalización son difícilmente reconvertibles a los que necesariamente se deben aplicar para la valoración de las transferencias de acuerdo con el mapa autonómico. Por otra parte, esta regionalización fue parcial y no era omnicomprendensiva de los gastos de un servicio.

Sin la existencia de unos datos previos es imposible la determinación del coste de un servicio y estos datos sólo los puede proporcionar la contabilidad analítica, dentro de un marco tan complejo de aplicación como son las Administraciones Públicas. Si a este problema añadimos, uno tan elemental, como la plena identificación del servicio que se pretende transferir, ya que, en muchos supuestos, la estructura de la Administración no responde a las competencias delimitadas por la Constitución y los respectivos Estatutos. Debemos concluir que la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos ha sido una ardua tarea en la que, necesariamente, ha primado la negociación política sobre la valoración técnica.

La segunda cuestión que se plantea es la referente al concepto de gastos de inversión, que como hemos señalado se refiere exclusivamente a los de conservación, reparación y mejora o lo que con la terminología utilizada por la Comisión de expertos se identifica como "gastos de amortización correspondientes a los bienes de capital que se encuentren afectados al servicio transferido". Por tanto, los gastos denominados de "inversión nueva" no son contemplados para la determinación del coste efectivo y deberán ser sufragados, en este período, con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial o con recursos propios de la Comunidad.

b) Tributos cedidos.

La disposición transitoria primera de la LOFCA, en su apartado 4), dispone que " se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos...".

Realicemos una primera interpretación literal de la norma transcrita y observemos las consecuencias a que nos conduce. El resultado de la suma de los distintos costes efectivos que resulten como consecuencia de la valoración de los traspasos se minorará con el resultado de la recaudación obtenida por la Comunidad por los tributos cedidos. El absurdo a que nos lleva esta interpretación literal, es el de considerar primada una mala gestión de los tributos cedidos, ya que la consecuencia de su escasa recaudación nos llevaría a una menor minoración de los costes efectivos acumulados de los servicios transferidos, circunstancia que no afectaría a la financiación de los servicios traspasados.

La interpretación más coherente sería, a nuestro entender, no la empleada para la fijación de los porcentajes de participación en la Ley 43/1984, que fija los porcentajes para dicho año, sino la que en cierta forma se aplica en el período definitivo. Es decir, no considerar los tributos cedidos como minoración de los costes efectivos de los servicios traspasados, sino simplemente establecer el porcentaje en proporción a los rendimientos de los capítulos I y II del presupuesto del Estado, minorados en los tributos susceptibles de cesión. No ignoramos, sin embargo, las dificultades que este procedimiento ofrece en las Comunidades que tienen escasos servicios transferidos.

c) Ingresos obtenidos por el Estado en los Capítulos I y II.

La variable contemplada en este apartado no ofrece especial dificultad en su evaluación, como no sea la que se desprende de las distintas interpretaciones analizadas en el apartado anterior. El inconveniente de índole práctica que se plantea para su determinación es el que hace referencia al plazo para la determinación del porcentaje, que viene preceptivamente fijado para un mes antes de la presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado, período en el que normalmente no está liquidado el presupuesto del ejercicio anterior.

2. El porcentaje del período definitivo.

La LOFCA en su artículo 13 establece el procedimiento para determinar el porcentaje definitivo de participación en los ingresos del Estado. El plazo para determinar el porcentaje definitivo, que deberá ser establecido por Ley previa negociación, será el del momento en que se haya completado el traspaso de servicios o, en todo caso, al cumplirse los seis años de vigencia del Estatuto.

Las bases sobre las que se determinará el porcentaje definitivo, no guardan relación de dependencia con la valoración de los servicios traspasados como sucedía en el período transitorio, a pesar de lo que opina la Comisión de Espertos en su Informe. El procedimiento previsto en la LOFCA supone una consolidación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y su realidad dependerá de la voluntad de los negociadores encargados de establecer el porcentaje, que recordemos debe ser aprobado por Ley.

Las bases de negociación que establece la LOFCA son las siguientes:

a) El coeficiente de población.

La fijación de este coeficiente parte de un presupuesto apriorístico, que supone la consideración de que, en cierta forma, los servicios públicos son divisibles por el número de ciudadanos a que van destinados. Presupuesto que no compartimos plenamente, pero que reconocemos debe ser contemplado, siempre que se conjugue con otros elementos de ponderación tal como establece el artículo 45 del Estatuto de Cataluña (citamos reiteradamente el Estatuto catalán por ser el que más se separa del denominado modelo LOFCA).

b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El concepto de "esfuerzo fiscal" es uno de los que se prestan a más variadas interpretaciones y susceptible de instrumentalización para usos partidistas. Por ello, hay que elogiar el concepto delimitador que hace la LOFCA, al referirlo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que si bien puede no ser totalmente significativo será útil en el proceso negociador.

Dentro del puro análisis teórico habría poco que objetar al criterio utilizado, pero si analizamos la realidad de nuestro sistema fiscal se nos ocurren una serie de comentarios que vamos a exponer: el primero, se refiere a la peculiar estructura de nuestro Impuesto sobre la Renta, en la que se reconocen sistemas de estimación objetiva de bases que, independientemente de su irracionalidad, llevan a situaciones de injusticia comparativa entre la determinación de las diferentes rentas, según procedan del trabajo o de determinadas explotaciones económicas.

El segundo, y por analizar sólo los más significativos, es la importancia de la imposición indirecta en nuestro sistema tributario, que afecta sobre todo al esfuerzo fiscal de las rentas del trabajo, que normalmente tienen una mayor propensión al consumo y por tanto a incidir en la fiscalidad indirecta. En razón a lo expuesto, creemos, que sería susceptible de ponderación el concepto de "esfuerzo fiscal" que se halla establecido.

c) La aportación por los servicios y cargas generales del Estado.

Este parámetro parece hacer referencia a un cierto "cupo" o carga por los servicios de carácter general que son competencia del Estado. Dentro de ellos parece que se debe incluir el que hace referencia al principio de solidaridad, ya que la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial tiene el carácter de carga general del Estado.

d) Otros criterios.

Dentro de este baremo, por demás indeterminado, la LOFCA da unos criterios que se pueden considerar ejemplificadores, pero en ningún caso limitativos. Los fijados son "la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado".

El Estatuto de Cataluña (artículo 45.1. ap. c) establece el criterio de solidaridad que se aplicará en función de la inversa de la renta real por habitante en Cataluña respecto a la del resto del Estado.

El porcentaje definitivo de participación tendrá carácter indefinido, una vez ^{que} ~~que~~ se haya superado el período transitorio. No obstante el artículo 13.3 de la LOFCA prevé su revisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplien o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

TRIBUTOS CEDIDOS.

Los tributos cedidos son uno de los componentes esenciales del sistema financiero de las Comunidades Autónomas, a partir del momento en que hayan alcanzado un nivel mínimo de traspasos de servicios. Tanto la Constitución (art. 157.1.a) como la LOFCA establecen como recursos de las Comunidades los que se deriven de la cesión de los tributos del Estado. Debemos efectuar, antes de entrar en su estudio, una serie de precisiones sobre estos recursos de las Comunidades.

La primera precisión, hace referencia a un tema de orden conceptual, en relación a lo dispuesto por el texto constitucional y la LOFCA. El artículo 157 de la Constitución al establecer los recursos de las Comunidades Autónomas hace referencia a los "impuestos cedidos" por el Estado. El artículo 4 de la LOFCA se refiere a los "tributos cedidos". Esta discrepancia terminológica supone, a nuestro juicio, un cambio de criterio con respecto a lo establecido en la norma constitucional. No se puede argumentar que el constituyente utilizaba como sinónimos los conceptos de tributos e impuestos, ya que en el mismo artículo 157.1.b) se refiere a "sus propios impuestos , tasas y contribuciones especiales" y en el mismo sentido se utiliza en el artículo 133.1 "la potestad originaria para establecer tributos". La norma constitucional parece distinguir entre tributo, como género ominicomprendido, ^ey impuesto, como especie de lo tributario. No olvidemos, que la Ley General Tributaria, en su artículo 26, clasifica los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Abundando en esta interpretación, el Estatuto de Cataluña, publicado antes de la LOFCA, no contempla como objeto de cesión más que conceptos impositivos y no prevé la cesión de ninguna tasa. Sólo después

de la aprobación de la LOFCA, los Estatutos de Autonomía establecen la susceptibilidad de cesión de las tasas del Estado. No obstante lo expuesto, consideramos adecuado el término genérico utilizado por la LOFCA, el de "tributos", para designar el posible objeto de cesión, la cuestión se limita a determinar si se trata de un mero conflicto terminológico o de una manifestación de voluntad del constituyente.

La segunda cuestión, que debemos precisar con carácter introductorio, es la que hace referencia a las distintas regulaciones que se establecen sobre el tema en los Estatutos de Autonomía, incluso en los que podríamos considerar influidos por el denominado modelo LOFCA. El Estatuto de Cataluña y el de Galicia (a pesar de su publicación con posterioridad a la LOFCA) son los que más se separan del modelo establecido. En los restantes Estatutos existen diferencias de matiz con respecto a lo establecido en el modelo: así, algunos regulan el tema de la cesión en una disposición transitoria y otros en su articulado; el tratamiento de las tasas ofrece diversidades entre los distintos Estatutos, excepto los que reproducen de forma literal lo dispuesto en la LOFCA (Andalucía, Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha). Lo que constituye una manifestación de tratamiento unitario es la cuestión que hace referencia a la constitución de una Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma que determinará en cada caso el alcance y condiciones de la cesión de tributos y cuyos acuerdos se tramitarán por el Gobierno como proyecto de Ley.

Los acuerdos autonómicos de 1981 vienen a modificar la situación, al menos formalmente, del procedimiento establecido, al determinar que: "El alcance y condiciones de la cesión de tributos será igual para todas las Comunidades Autónomas. A tal efecto se elaborará una Ley donde se especifiquen dicho alcance y condiciones con carácter general, de forma que la cesión de tributos para cada Comunidad se haga mediante una ley de artículo único mediante

la cual se aplica a dicha Comunidad la ley antes citada". Este ha sido el procedimiento utilizado, mediante la aprobación de la Ley de Cesión de Tributos del Estado de 28 de diciembre de 1983, que resulta una continuación casi literal de la aprobada anteriormente en relación a la cesión de tributos a Cataluña.

A partir de la Ley de cesión de tributos, el procedimiento ha variado, con respecto al inicialmente previsto en los Estatutos. El marco de la cesión es el establecido en la Ley específica y el acuerdo de las Comisiones Mixtas supone la puesta en marcha del mecanismo de activación de la Ley que pone en aplicación, para la Comunidad, lo previsto en la Ley de cesión. Lo que se produce es una uniformidad en los tributos cedidos a partir de que se produzca el acuerdo y siempre que se haya alcanzado un volumen de transferencias que requieran una financiación superior al importe de la recaudación de los tributos cedidos.

1. Régimen jurídico de los tributos cedidos.

La LOFCA y la Ley de cesión establecen que se cede la recaudación de los tributos cedidos, pero, en ningún caso, la titularidad de éstos tributos que seguirá siendo de competencia estatal.

La titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos corresponde al Estado, lo que se efectúa es una delegación de estas funciones a la Comunidad Autónoma en relación a los tributos cedidos y con las especialidades que analizaremos.

La capacidad normativa de la Comunidad es nula con respecto a la configuración jurídica de los tributos cedidos y deberá aplicar las normas del Estado para su gestión, ^{hasta} ~~incluye~~ las de menor rango normativo. Incluso la normativa propia de las Comunidades establecida en relación a sus tributos propios no tendrá eficacia

respecto a los cedidos, salvo que se ajuste a lo dispuesto por la normativa estatal.

La Ley de Cesión establece el carácter forzoso de la cesión de la totalidad de tributos previstos, en aras a la uniformidad del sistema y en evitación de la diversidad de sistemas de cesión distintos para las diferentes Comunidades. Este espíritu de uniformidad se mantiene en la obligatoriedad de hacerse cargo la Comunidad de las funciones de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos, sin dar opción a la Comunidad a que éstos sean gestionados por la Administración financiera del Estado y ésta posteriormente le entregue el producto de la recaudación.

Realicemos un breve esquema del ámbito de las delegaciones:

a) Gestión y liquidación.

La delegación en esta materia es muy amplia reservándose el Estado competencias en determinadas materias: la resolución de las consultas vinculantes; los acuerdos de concesión de determinados beneficios tributarios y exenciones; la confección de los efectos estancados que se utilicen para la gestión de los tributos cedidos.

El Impuesto extraordinario sobre el patrimonio ofrece ciertas especialidades en cuanto a su gestión, dada su configuración como elemento informativo a efectos tributarios, además de su finalidad recaudatoria. Las declaraciones se presentan conjuntamente con las del Impuesto sobre la Renta en la Administración del Estado y ésta deberá coordinar el procedimiento más efectivo para su utilización conjunta por ambas Administraciones. Este acuerdo deberá ser formalizado para que no se produzcan continuos conflictos entre ambas Administraciones competentes.

b) Recaudación.

Corresponde por delegación a la Comunidad Autónoma la recaudación en sus dos períodos de los débitos correspondientes a los impuestos cedidos, con excepción del período voluntario de ingreso por declaración en el Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio. Ello es consecuencia de lo que señalábamos en el apartado anterior, la presentación conjunta de las declaraciones de Renta y Patrimonio en la Administración del Estado.

Se prevé un sistema de concierto entre las distintas Administraciones para la realización de la Recaudación. De tal forma, que la Administración autonómica podrá concertar con la Administración del Estado o la Local la recaudación de los tributos cedidos de la forma que se considere más eficaz para la gestión del servicio recaudatorio, sobre todo teniendo en cuenta la larga tradición recaudatoria de la Corporaciones Provinciales.

De igual forma, cualquier otra Administración podrá concertar con la Autonómica la recaudación de sus recursos tributarios, a través de los servicios de ésta.

c) Inspección.

La delegación que se establece en materia de inspección es de contenido general en las materias respectivas de los tributos cedidos. Sin embargo, se establecen una serie de limitaciones al libre ejercicio de la actuación inspectora de acuerdo con las especiales características de dicha función.

La actuación inspectora deberá adecuarse a las normas estatales y el plan de inspección será establecido de forma conjunta por la Administración del Estado y la de la Comunidad y ésta deberá dar cuenta anualmente de su ejecución.

La inspección del Estado podrá actuar en el Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio, a pesar de tratarse de un impuesto cedido, como consecuencia de su relación con el Impuesto sobre la Renta. Se trata por tanto de una competencia compartida entre ambas Administraciones.

La inspección del Estado actuará en las comprobaciones e inspecciones que se deban desarrollar fuera del territorio de la Comunidad de acuerdo con los planes de colaboración que se establezcan. La colaboración se deberá extender a la comunicación de los datos que conozca la Inspección y que tengan trascendencia tributaria en materia de competencia de otra Administración.

d) Revisión en vía administrativa.

El Estado se reserva la competencia de revisión de los actos en vía administrativa en dos supuestos: La revisión de los actos de gestión tributaria a los que se refiere el artículo 154 de la Ley General Tributaria y el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión tributaria emanados de las Comunidades Autónomas tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho.

Las Comunidades podrán acudir, a través de sus órganos de fiscalización interna, ante los tribunales económico-administrativos, para recurrir los actos de gestión tributaria propios. También podrán recurrir en alzada las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.

e) Fiscalización y contabilidad.

La fiscalización y contabilización de los actos de gestión que se deriven de los tributos cedidos se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley

General Presupuestaria, independientemente de que las Comunidades tengan aprobada una Ley de Finanzas propia.

Las Comunidades estarán obligadas a rendir una "Cuenta de gestión de tributos cedidos" de acuerdo con la estructura establecida en la Ley General Presupuestaria. Dicha cuenta se unirá por la Intervención General de la Administración del Estado a la Cuenta General del Estado de cada ejercicio.

f) Colaboración y coordinación.

La aplicación del sistema de tributos cedidos como financiación de las Comunidades requiere necesariamente una coordinación entre las distintas Administraciones financieras encargadas de la gestión de los tributos del Estado. No olvidemos, que el sistema tributario del Estado debe estar constituido como un todo orgánico y por ello las interrelaciones entre sus diversos componentes serán constantes.

La comunicación de los datos conocidos por las distintas Administraciones debe ser concebida como un flujo constante para la mejor aplicación del sistema en su conjunto, independientemente de quien tenga atribuida la gestión. Este trasvase de información no debe limitarse al eje Estado-Comunidad, sino que debe ampliarse a las Comunidades entre si.

Para ello, se prevé la creación de unas Comisiones coordinadoras de carácter paritario, que no deberían limitar su función a la evitación de conflictos de competencias, sino que deberían actuar en aras a una real coordinación y colaboración entre ambas Administraciones que gestionan un mismo sistema tributario y a sentar los criterios que resulten más adecuados desde el punto de vista de una actuación conjunta.

2. Tributos cedidos.

La LOFCA establece con carácter genérico los tributos cedibles a las Comunidades Autónomas. La Ley de Cesión determina con carácter obligatorio, cuando se dicte la Ley de Cesión a cada Comunidad, los tributos que se ceden.

Se entiende por recurso cedido la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes a los hechos imponibles cedidos. Un tributo puede cederse de forma total o parcial; esto es, pueden cederse alguno de los distintos hechos imponibles que comprende un tributo del Estado y reservarse éste los restantes.

Analicemos los distintos tributos del Estado que son objeto de cesión:

a) Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.

En la redacción de la LOFCA se cedía el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, suponiendo que su aprobación parlamentaria sería inminente, los hechos han demostrado lo contrario. El Impuesto sobre el Patrimonio es un tributo sobre el cual la doctrina se ha manifestado contrario a su cesión a las Comunidades, fundamentándolo esencialmente en su carácter de complementario del de la Renta de las Personas Físicas. En su estructura actual, con unos tipos casi simbólicos, se refuerza su carácter de instrumento de control frente al fraude, lo que parece dar la razón a los que defienden una gestión conjunta con el de la Renta.

El procedimiento mixto de gestión, que se establece en la Ley de cesión, permite su cesión sin merma de las garantías que son necesarias a la Administración financiera del Estado, a efectos de la obtención de datos para el Impuesto sobre la Renta.

La gestión del Impuesto a nivel autonómico presenta la ventaja del acercamiento de la Administración a los hechos que son tipificados en el Impuesto, con el inconveniente de la dificultad de detectar aquellos hechos que se manifiestan en territorios distintos; esto se puede obviar con los procedimientos de colaboración entre las distintas Administraciones.

b) Impuesto General sobre Sucesiones.

La LOFCA habla del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, influido por las mismas expectativas que señalábamos en el apartado anterior. La Ley de cesión se refiere al Impuesto General de Sucesiones, dejando la duda de si se cede también su corolario el que grava los bienes de las personas jurídicas, conocido comunmente como el que somete a imposición los bienes de las "manos muertas".

Se trata de un tributo de tradicional gestión en el ámbito regional en el Derecho comparado (no olvidemos que fue objeto de cesión en la II República a la Generalidad de Cataluña).

A pesar de lo expuesto, se trata de un impuesto en el que ha sido tradicional el elevado fraude y la gestión autonómica puede dificultar su investigación y control, dependiendo éstos de la forma en que se arbitren las formas de colaboración entre las distintas Administraciones. El tema de las valoraciones de los bienes radicados en otras Comunidades es otro de los supuestos que hacen necesario el establecimiento de un régimen de gestión coordinado.

c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La LOFCA habla tan sólo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. La Ley de Cesión se refiere al título completo del Impuesto pero limita la cesión exclusivamente a una serie de hechos imposables, aquí

nos encontramos con el primer supuesto en el que se cede unicamente una serie de hechos impondibles de los que componen el Impuesto, al menos observado desde el punto de vista de la trascendencia recaudatoria. Por otra parte, la Ley de Cesión termina con la polémica de la posible cesión del rendimiento de los actos jurídicos documentados.

Se trata de un impuesto de tradicional cesión al ámbito regional y ya operó como tal en la República. En la mayor parte de los supuestos su hecho imponible tiene una clara localización territorial lo que lo hace idóneo para la gestión autonómica. La única dificultad puede surgir en lo que hace referencia a la constitución de sociedades y demás actos relativos a la vida de las personas jurídicas, que necesitan quizás una mayor armonización.

d) Impuesto sobre el Lujo.

La LOFCA no lo contempla expresamente pero podría englobarse dentro de los impuestos sobre consumos específicos o en la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, aunque su encaje sistemático no nos satisface en exceso.

Se trata de un tributo que se ha cedido parcialmente y sólo en lo que hace referencia a aquellos productos que se gravan en destino y la tenencia de embarcaciones y aeronaves. La gestión, dado que se limita al gravamen en destino es de fácil localización territorial y permite una adecuada gestión por parte de la Administración autonómica.

e) Tasas y demás exacciones sobre el juego.

Es un recurso típico de las Haciendas regionales. Sorprendentemente no estaba previsto en el Estatuto catalán, debido a la interpretación ya señalada del artículo 157.1.a) de la Constitución que se refiere a los impuestos cedidos. La LOFCA abre la posibilidad de cesión de estas tasas de fácil localización territorial.

La LOFCA prevé dos nuevos tributos susceptibles de cesión que no han sido recogidos por la Ley de Cesión, al limitarse ésta a establecer un sistema partiendo de la realidad tributaria existente. Dentro de los criterios previstos por la LOFCA debemos insistir en el que hace referencia a la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, que con la implantación del I.V.A. modificará necesariamente el panorama de la cesión de tributos, tal como se regula en la actualidad. La fase minorista es la única que se puede ceder, no sólo por su radicación en el territorio de la Comunidad, sino que es la única que permiten las directrices de la CEE.

La LOFCA prohíbe expresamente la cesión de los siguientes impuestos del Estado:

- a) Sobre la renta global de las personas físicas.
- b) Sobre el beneficio de las sociedades.
- c) Sobre la producción o las ventas, excepto la fase minorista.
- d) Sobre el tráfico exterior.
- e) Los que actualmente se recauden mediante monopolios.

Por último se regulan los criterios de atribución de los tributos cedidos: si los tributos cedidos son de naturaleza personal, se atribuyen en función del domicilio fiscal del sujeto pasivo, el problema se plantea en la obligación real de contribuir en el Impuesto sobre el Patrimonio que resuelve lo dispuesto en la Ley de Cesión; si los tributos cedidos gravan el consumo, en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias; si los tributos cedidos gravan operaciones inmobiliarias su atribución se realiza

en función del lugar donde radique el inmueble. La Ley de Cesión de Tributos realiza un sistema de atribución con respecto a cada uno de los tributos cedidos.

TRIBUTOS PROPIOS.

Tal como hemos señalado, el sistema financiero diseñado por la LOFCA es un sistema de carácter mixto en el que se combinan el sistema de participación en los ingresos del Estado y los recursos propios de las Comunidades Autónomas. En este apartado estudiaremos una de las claras manifestaciones de este sistema y las dificultades que ofrece su aplicación práctica.

El sistema propuesto por la Ley Orgánica se basa fundamentalmente en las participaciones en los ingresos del Estado para financiar los servicios de competencia de las Comunidades, entendiendo dentro de ellas los tributos cedidos. Sin embargo, mediante el simple sistema de transferencias lo único que parece garantizarse es una prestación de carácter uniforme en todas las Comunidades de estos servicios y no la rica diversidad que ofrece un Estado configurado de forma autonómica. Se ha dicho, que los tributos propios son la espita abierta a la diversidad del sistema LOFCA.

La posibilidad que ofrece el sistema, con sus dificultades técnicas y políticas, de que los ciudadanos de cada Comunidad alcancen un nivel de servicios de acuerdo con sus apetencias, es a través de la creación de sus propios tributos, junto con la estudiada de establecimiento de recargos sobre los tributos del Estado. Se ha dicho, tal como hemos señalado al estudiar los principios que informan el sistema de financiación de las Comunidades, que esta posible diversidad de sistemas financieros entre las Comunidades puede estar en contradicción con el princi-

pio de igualdad y el de capacidad económica garantizados por la norma fundamental. Debemos rechazar, sin necesidad de reproducir los argumentos expuestos, esta afirmación, ya que dichos principios deben garantizarse dentro de cada sistema y en él deben estar garantizados, pero nada impide, dentro de los principios constitucionales, que una determinada Comunidad decida libremente una diversa intensidad en la prestación de los servicios públicos de su competencia y como consecuencia de ello una mayor presión fiscal sobre los ciudadanos que han decidido esta diferenciación en la prestación de los servicios.

A pesar de lo expuesto, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan su propio sistema partiendo de la creación de sus propios tributos es, como señalaremos a continuación, más retórica que real. Las limitaciones que se fijan al establecimiento de los tributos propios, convierten a esta posibilidad en práctica imposibilidad, si exceptuamos algunos hechos imponderables de carácter ecologista o de medio ambiente que tienen casi fundamentos extra-fiscales. Por ello, si las Comunidades Autónomas quieren tener un sistema diferenciado deberán acudir fundamentalmente al sistema de recargos sobre los tributos del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la LOFCA, "Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes". Nada se dice respecto del procedimiento que deberán utilizar las Comunidades para establecer sus propios tributos, pero de acuerdo con el principio de legalidad en materia tributaria, establecido en el

artículo 33.3 de la Constitución, éstos deberán ser establecidos mediante Ley de la Comunidad.

Se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, posibilidad desarrollada en algunos Estatutos, puedan establecer y gestionar tributos sobre materias y hechos imponibles reservados a las Corporaciones Locales, siempre de acuerdo con lo que disponga la Ley de Financiación de las Corporaciones Locales. Si las Comunidades hacen uso de esta autorización deberán establecer las medidas de cooperación y compensación para que los ingresos de estas Corporaciones no se vean mermados ni reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro. Esta facultad deberá ser desarrollada por las Comunidades que tienen dispuesto en sus Estatutos el desarrollo de la Ley de Régimen Local, en las restantes deberán sujetarse a lo que disponga la Ley estatal de desarrollo.

La primera limitación que se establece al poder tributario de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de tributos propios es que éstos no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Esta cautela deviene todo el sistema en prácticamente inviable, dada la acaparación de fuentes tributarias que posee el sistema tributario estatal. Por si ésto no fuese suficiente el apartado 4 del artículo 6 de la LOFCA establece que "cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas". De acuerdo con

lo dispuesto el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, podrá en cualquier momento establecer tributos sobre fuentes utilizadas por las Comunidades, eso si mediante las compensaciones financieras oportunas.

1. Impuestos.

El establecimiento de los impuestos por parte de las Comunidades deberán sujetarse a los siguientes principios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la LOFCA:

a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originarios ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo.

c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías o servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o a la ubicación de las Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

Los principios establecidos en el artículo

transcrito son una manifestación del principio de territorialidad de la competencia de las Comunidades para el establecimiento de sus impuestos y de la no traslación horizontal de la carga tributaria que de ellos se derive, de acuerdo con los principios constitucionales.

2. Tasas.

Tradicionalmente se ha considerado a las tasas como tributos idóneos para su establecimiento por aparte de las Comunidades Autónomas y en general para todas las Corporaciones que prestan servicios públicos de carácter divisible, fundamentándose en el principio de "beneficio". Sin embargo el texto constitucional basa el sostenimiento de las cargas públicas en el principio de "capacidad económica" y no en el de "beneficio", por ello parece escasa la prescripción del artículo 7.4 de la LOFCA que dispone "Para la fijación de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de aquélla lo permita".

Para regular el poder tributario de las Comunidades Autónomas se ha utilizado un concepto de tasa similar al de la Ley General Tributaria, lo que supone un criterio de homogeneización en el ámbito tributario; así se dispone que "Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas sobre la utilización de su dominio público, la prestación por ellas de un servicio público o la realización por las mismas de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo". En el supuesto de transferencias de bienes o servicios por parte del Estado o de las Corporaciones Locales, sobre

los cuales estuviesen establecidas tasas, éstas se considerarán como tributos propios de la respectiva Comunidad.

3. Contribuciones especiales.

La LOFCA dedica el artículo 8 a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan contribuciones especiales por las obras y servicios que realicen y de acuerdo con el beneficio o aumento de valor de los bienes de los sujetos pasivos que se deriven de éstas. Se establece como limitación, igual que en las tasas, el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio. Este tributo, que no ha sido utilizado normalmente por la Hacienda del Estado y que ha limitado su campo de aplicación a la Hacienda Local, puede tener una cierta significación en el ámbito de las Comunidades Autónomas por el acercamiento que supone hacia la realidad tributaria contemplada.