

más bien derivan de la función representativa general.

Este fundamento del derecho de interrogación basado en la dependencia y en el deber de informar a la representación del pueblo limita ya el ámbito posible de la interrogación a aquellos temas en los que el Gobierno o sus miembros intervienen o conocen de forma mediata e inmediata, pero excluye aquellos que derivan de ámbitos separados de la actuación del Ejecutivo: de otros órganos constitucionales, de otras administraciones públicas dependientes de otras instituciones derivadas del sufragio u organizadas de forma autónoma. Y excluye también otros temas no considerados públicos: interés privado de un ciudadano singularizado o del preguntante, cuestiones estrictamente jurídicas (11), en la línea del art. 70.2° del Reglamento de la Cámara de Representantes belga, que excluye otros supuestos, como por ejemplo la información simplemente de carácter estadístico.

Considerando esta limitación intrínseca, la Mesa calificará formal y materialmente el escrito y lo admitirá a trámite si se ajusta al ámbito material propio (12) y a la forma interrogativa dentro del estilo parlamentario, a partir de un parámetro de constitucionalidad que comprende la Constitución, el Reglamento parlamentario y las Leyes (13), y en el Senado la no reiteración con otras preguntas, interpelaciones o mociones ya tramitadas en el mismo período de sesiones (14).

La Constitución establece la sumisión a la interrogación lo que significa la obligación de todos y cada uno de los miembros del Gobierno a responder. La precisión de "cada uno" va dirigida en especial a que la respuesta no puede ser eludida, que afecta a todos y que nadie puede cubrirse en el Gobierno como conjunto (15). En todo caso la exigencia de responsabilidad por la vía de desconfianza se canaliza en ^{su} conjunto en la medida en que la moción de censura constructiva o la responsabilidad solidaria hacen del Gobierno un equipo coherente y solidario.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña determina, en cambio, que las interpelaciones y preguntas se formulará al Consejo Ejecutivo (16) y la respuesta es de éste, sea cual sea el Consejero que responda, lo cual refuerza el carácter colegiado del Gobierno. Debe entenderse, no obstante, que si fueran dirigidas a un miembro del Gobierno y si por razón de la materia no fuera el competente

o el adecuado a juicio del Consejo Ejecutivo, podría sustituirlo libremente. Por otra parte esto permite teóricamente que la imposibilidad física de un consejero para asistir a una sesión o reunión no impida la respuesta.

La respuesta es obligada, pero la respuesta personal de un miembro del Gobierno siempre necesaria. En algunos países se permite la respuesta de los altos cargos en determinadas circunstancias. En España en 1.977 ante el Senado el ministro podía ser sustituido por un Secretario de Estado o un Subsecretario, en la actualidad lo puede ser en el Congreso y en el Senado por un Secretario de Estado en las preguntas de respuesta oral en comisión (17). En Italia, incluso en el Pleno. En Cataluña esto no está permitido, en parte por considerar tal vez que la tendencia a la sustitución no es buena, ni es conveniente mezclar la pregunta política a un ministro sobre un asunto de la Administración, con la respuesta de la Administración. Es necesario la respuesta política, y ésta corresponde al ministro.

La obligación de responder se limita a esto, a responder. Pero no determina el contenido de la respuesta: La respuesta puede consistir en afirmar que no es oportuna la respuesta. En Holanda la Constitución establece el derecho a preguntar, pero permite también obviar la pregunta si se considera incompatible con los intereses del Estado. En el Senado de la III República francesa no era necesario responder si las preguntas trataban de política exterior. En Bélgica se permite la no respuesta también por razones de interés general. Hasta la II República era usual en España la permisión al Gobierno de contestar "si lo tuviere por conveniente" (18) y, además, se precisaba, en el Senado, "sin que acerca de ello pueda haber discusión" (19). Sin embargo, actualmente, la obligación de responder es generalmente admitida, sin restricciones. Es obligatoria la respuesta, aunque si el Gobierno cree que no es oportuno darla así lo ha de expresar y la Cámara ya reaccionará en consecuencia (20). En Italia puede responder "que no puede responder" indicando los motivos, aunque la pregunta o interpelación sigue su curso (21), y de forma parecida quedó contemplado este aspecto en España en 1.977 (22). La Constitución española obliga a responder, con la posibilidad de retrasar la respuesta, según establece el Reglamento, pero como es lógico no obliga a que sea satisfac-

toria para el preguntante o para la Cámara. Esto puede provocar un cierto abuso en el caso de las preguntas, porque la única sanción posible a la respuesta insatisfactoria es la sanción política de la opinión. Si el Gobierno no respondiera en el terminio fijado existe una vía de "sanción" en el caso de pregunta a responder por escrito: su transformación en pregunta de respuesta oral en comisión. En caso de interpelación, al diputado le queda la posibilidad de presentar una moción. Pero la obligación de responder la pregunta oral se limita a la obligación de intervenir en la sustanciación del trámite, sin que exista vía específica de sanción. Simplemente se formula la pregunta; la respuesta es obligada, pero no el contenido de la misma.

La novedad del artículo lll es que no se formula tanto como derecho de los parlamentarios a preguntar, sino como sumisión del Gobierno y cada uno de sus miembros a la pregunta. Es decir, como obligación de contestar. Y esto es visto así porque el derecho de interrogación no deriva de un privilegio de los diputados y senadores, sino que es expresión de la sujeción del Gobierno a las Cámaras, con la finalidad de hacer posible la función de inspección política que el Parlamento, como representante del pueblo, tiene sobre el Gobierno, y que sus miembros individuales pueden impulsar. Supuesto que la legitimidad del Gobierno deriva del Parlamento, la supremacía de éste es un elemento central del régimen parlamentario porque, en última instancia, el Gobierno depende de la voluntad popular, concretada en las Cámaras.

II. LAS INTERPELACIONES Y LAS PREGUNTAS.

La diferencia entre interpelaciones y preguntas no es homogénea en los distintos regímenes políticos, ni siempre aparece delimitada por líneas precisas y excluyentes. Se trata en el fondo de dos figuras que se superponen en la mayoría de los niveles de definición que adoptamos.

1. Las interpelaciones y las preguntas tienen una misma naturaleza jurídica de inspección política que combina la información y el control. Las preguntas escritas, las preguntas orales y las interpelaciones se combinan entre sí de forma distinta, según

las tradiciones parlamentarias y las concreciones reglamentarias. Pero en todo caso constituyen una unidad en la medida que responden a una misma finalidad de inspección política a través de un cierto control de conocimiento y, en su caso, discusión sobre la actuación gubernamental. Así, por ejemplo, el art. 111 de la Constitución española las trata conjuntamente: "El Gobierno y cada uno de sus miembros quedan sometidos a las interpelaciones y preguntas que le formulen en las Cámaras". Y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1.977 le dedicaba el Cap. II: "De las interpelaciones y preguntas" del Título VII (Del control parlamentario) y en el de 1.982, el Título IX. Igualmente los Reglamentos del Senado de 1.977 (Título IX: "De los ruegos, preguntas e interpelaciones") y del 1.982 (Título VI: "De las preguntas e interpelaciones") las han tratado como un bloque. El Reglamento del Parlamento de Cataluña las regula también como una unidad dentro de una misma sección: "De las interpelaciones y las preguntas" en el Capítulo III "Del impulso y el control de la acción política y de Gobierno", el del Parlamento de Galicia le destina el Título X: "De las interpelaciones y preguntas" y el de Andalucía el Título VIII: "De las interpelaciones y preguntas" (23).

No es correcto considerar que la interpelación tiene como finalidad el control y la pregunta ^{sólo} la información. Las dos combinan en proporciones e intensidades distintas la información y el control. Nuestra Constitución las trata englobadas en un mismo artículo y nuestro derecho parlamentario en un mismo título o una misma sección. Una institución exclusivamente de control sería aquella que no tendiese a buscar información, sino a definir responsabilidad (adhesión - rechazo). Estas figuras tienen en cambio una vertiente de demanda de información que es ya en ella misma una forma de control (en la medida en que se pide hacer pública alguna información), vaya o no seguida de un juicio explícito de la Cámara. Incluso los casos extremos que podamos considerar tienen este carácter: ^{a)} la pregunta escrita en la que sin debate se pide una información y que conlleva ^{un mayor} conocimiento sobre algún extremo, y ^{b)} la interpelación formulada en la Asamblea Nacional de la IV República, que ^{y que} podía ir seguida de cualquier clase de moción, incluso de censura, exige un elemento informativo previo a la presentación de la moción. Este elemento informativo sólo dejaría de existir si se produjera la interposición de la moción sin el debate previo.

Nuestro derecho positivo separa rígidamente la moción de censura de la moción tratada después del debate subsiguiente a una interpelación. Así los distintos tipos de preguntas y la interpelación se alinean, aunque de forma no simétrica y no siempre suficientemente definida, como diversos procedimientos para conseguir una información y control político (que algunos llaman menor, porque no puede comprometer directamente la estabilidad del Gobierno). En todo caso, queda firme que la naturaleza jurídica de las preguntas y las interpelaciones no puede ser una causa de distinción entre una y otra, porque es común.

2. Las preguntas y las interpelaciones pueden recaer tanto sobre temas concretos como sobre temas generales. Una primera tendencia a distinguir entre preguntas e interpelaciones puede consistir en considerar las preguntas como centradas en hechos concretos y singulares y las interpelaciones en cuestiones generales (24). Con independencia de la dificultad de proceder a una delimitación precisa de lo que sea singular y lo que sea general, y de las dificultades para negar el carácter sintomáticamente general de las cuestiones singulares, los hechos y las normas tienden a desaconsejar una definición rápida.

Ciertamente el Reglamento del Congreso de los Diputados del 1.982 define con precisión el ámbito de la pregunta (25) con respuesta oral en el Pleno: "Cuando se pretenda la respuesta oral en el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con el asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo" (26). Dejando aparte si la palabra "cuestión" se refiere a tema o a pregunta, podemos comprobar como el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1.980 dispone de forma parecida pero ampliada a toda la pregunta con respuesta oral que: "Las preguntas deben presentarse ^{por escrito} ante la Mesa del Parlamento. Cuando se pretenda que se les dé una respuesta oral, el escrito sólo contendrá la formulación estricta de una sola cuestión, relativa a un hecho, una situación o una información, a si el Consejo Ejecutivo enviará al Parlamento algún documento o le informará de alguna cuestión" (27).

Una y otra definición precisan el marco dentro del cual pueden formularse preguntas orales, pero no crean un ámbito reservado a la pregunta oral. En el mismo campo se mueven (y lo sobrepasan) las preguntas escritas, que se pueden convertir en preguntas de respuesta oral en Comisión: art. 128.10 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y art. 190 del Reglamento del Congreso de 1982. Y no hay ninguna razón para predeterminar que la interpelación no pueda igualmente moverse en él. Porque dentro del ámbito material de la pregunta oral pueden caber temas generales sobre una situación o sobre la orientación política (relativa a una situación) mientras se trate de una sola y determinada cuestión (sea pregunta o tema). Será necesario, por lo tanto, atender a la definición de interpelación para saber si se trata de una interpelación. En todo caso, lo que interesa es subrayar que a partir de la precisión del ámbito material de la pregunta de respuesta oral no hay ninguna razón que nos permita definir por exclusión la interpelación (28).

A pesar de los esfuerzos de un sector doctrinal que quiere crear una nítida frontera material entre pregunta e interpelación, es preciso recordar que en algunos países se admite o ha sido admitida la transformación, por acuerdo de la Cámara, de una pregunta de respuesta oral en interpelación. Y esto es posible porque no existe una necesariamente una especialización temática entre una y otra. Así actualmente en Bulgaria o Checoslovaquia, o bien antes en la III República Francesa, o en nuestro derecho histórico la regulación del tema en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1.918: "Si de resultas de la contestación a la pregunta tuviere por conveniente el Diputado hacer alguna interpelación, seguirá ésta los trámites determinados en los artículos anteriores" (29). O desde otra perspectiva la desaparición en Francia de la interpelación, que ha conducido a la reducción de toda esta temática al tratamiento de una gama variada de preguntas. O en el extremo opuesto el caso de Bélgica, donde la interpelación lo cubre casi todo y la pregunta es básicamente un mecanismo informativo, sin ningún debate (sea de respuesta escrita u oral). En todo caso, cuando "une demande d'interpellation a une importance limitée ou revêt un caractère d'intérêt local ou particulier, l'interpellation est développée devant la section permanente compétente" (30)

La diferenciación entre pregunta e interpelación no deriva del tema concreto o general de una y otra, aunque dependa de la configuración definitoria (restrictiva) que hagan los Reglamentos de las Cámaras, con el fin de ordenarlas en procedimientos singulares. Lo sustantivo de la interpelación respecto a la pregunta oral es que concluye con la posibilidad de presentar una moción al debate y votación de la cámara. Pero temáticamente no hay ninguna razón para que la consideración de una y otra no sea resultado de una libre decisión del diputado valorando el interés político que se pueda desprender de ella, como no sea por disposiciones reglamentarias que restrinjan las posibilidades libres de hacerlo. Y éste puede ser un primer indicador: el terreno en el que se utilizan las técnicas de la interrogación política es conjunto y sólo pueden restringirse cuando el Reglamento las restringe explícitamente.

Esto nos conduce a la necesidad de considerar si en nuestro derecho parlamentario existe una definición reglamentaria de la interpelación que elimine su superposición con las preguntas de respuesta oral, haciendo las figuras yuxtapuestas.

Perdida la vigencia el art. 128.2 del Reglamento provisional del Congreso de 1.977, y habiéndose separado nuestro derecho parlamentario del modelo italiano, tanto el Reglamento actual del Congreso como el del Parlamento de Cataluña no ponen ninguna restricción a la pregunta escrita. Debe entenderse que abarca todo el campo de lo que es preguntable con el fin de cumplir la inspección política del Gobierno.

La pregunta con respuesta oral, sea en el Pleno o en Comisión, hemos visto ya que tiene un ámbito material más reducido en cuanto a temática en el derecho parlamentario catalán, a diferencia del Reglamento del Congreso de los Diputados que lo acota sólo en el caso de respuesta oral en el Pleno. La solución del Congreso es más afinada, porque elimina la dificultad planteada al establecer la conversión, por "castigo", de la pregunta con respuesta escrita en pregunta con respuesta oral en comisión. En Cataluña, la pregunta con respuesta oral en comisión tiene un ámbito material más reducido que la de respuesta escrita, pero se amplía en el caso que el Consejo Ejecutivo no conteste en el tiempo establecido. Por lo tanto el ámbito material diferenciado no es absoluto.

En Cataluña, las interpelaciones tienen ^{también} un ámbito material acotado: "han de tratar de los motivos y de los propósitos de comportamiento del Ejecutivo en cuestiones relativas a temas de política general o de algún Departamento" (31), configuración que aparentemente no coincide con ninguna de las dos definiciones que modernamente ha formulado el Congreso de los Diputados : el 1.977 se establecía (32) que eran "sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política" (33) y el 1.982 que "versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial" (34) El art. 170.2 del Reglamento del Senado sigue el mismo camino, pero no tan restrictivo: "versará sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general".

El derecho parlamentario español ha pasado de definir la interpelación sobre "determinados aspectos de su política", que aunque presumiblemente se conectaba con cuestiones no singulares dejaba la puerta abierta a otras temáticas, a concretar más claramente que se trata de "cuestiones de política general". En cambio el Reglamento del Parlamento de Cataluña redacta de forma diferente la fórmula y la limita a exigir el planteamiento de "cuestiones relativas a temas de política general o de algún Departamento".

La primera precisión tendría que ser sobre la voz "cuestiones", en plural. En relación a la cuestión singular de la pregunta ¿la interpelación tiene que comprender diversas cuestiones?, es decir ¿debemos excluir la cuestión singular?. ¿O es permisiva la fórmula y permite el tratamiento de diversas cuestiones (temas) bajo una o más cuestiones (preguntas)?. Sería preferible admitir esta última ^{hipótesis:} dada la posibilidad de interpelación sobre la política general del Consejo Ejecutivo y la relación a un tema de algún Departamento. No exige la diversidad de cuestiones (preguntas y temas), pero en cambio la hace posible.

Más interés tiene tal vez considerar la temática general o concreta de la interpelación. El tratamiento que dan actualmente el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Cataluña no parece idéntico. El Congreso de los Diputados define claramente que la

interpelación debe recaer sobre los motivos o propósitos del comportamiento de Gobierno en cuestiones de política general. El carácter de generalidad es pues necesario pero referido a la actuación hecha o por hacer del Gobierno, ya sea globalmente o desde un Departamento, reduciendo el marco más amplio de 1.977 de "cuestiones referentes a determinados aspectos de su política", que sólo exigía que los aspectos fuesen determinados.

En cambio el derecho parlamentario catalán es menos preciso. Como en el Congreso la demanda debe dirigirse a los motivos o propósitos de actuación o conducta del Gobierno. Esta es una condición necesaria, que excluye por lo tanto toda información sobre otros aspectos, que sólo son propios de la pregunta. La pregunta de respuesta oral no puede plantear cuestiones heterogéneas y la interpelación exige información sobre motivos o propósitos de la actuación gubernamental. Pero ¿sobre qué? ¿Sobre "cuestiones relativas a temas de política general"? ¿sobre "cuestiones relativas a temas de algún Departamento" o "cuestiones relativas a temas de política de algún Departamento"? La interpretación de los últimos extremos es excluyente, con más posibilidades particularistas en el primer caso y más consideraciones globales en el segundo, pero en ambos casos un ámbito de menor generalización que en el Congreso de los Diputados, porque sea cual sea la interpretación aplicable lo cierto es que la interpelación ^{sobre} versa sobre "cuestiones relativas a temas de" expresión diferente a "cuestiones de política general".

Al no existir tampoco una reserva de interpelación, sino tan sólo un ámbito material dentro del cual es posible la interpelación, la superposición con la pregunta de respuesta escrita existe. Pero se produce también con el ámbito de la pregunta de respuesta oral una zona común, porque ésta puede preguntar por los motivos o propósitos de actuación de gobierno (el hecho, la situación o la información puede recaer sobre un comportamiento del Gobierno o también la demanda de si ha tomado o tomará alguna providencia sobre un asunto), aunque sólo puede recaer sobre una cuestión (tema), formulada en una cuestión (pregunta). Y la interpelación puede recaer sobre uno o diversos temas (que incluye hechos), aunque obligadamente debe preguntar sobre los motivos o propósitos de la actuación gubernamental.

La diferencia no se sitúa entonces en Cataluña en la respectiva concreción-generalidad, sino en la delimitación de dos áreas dentro de las cuales puede realizarse la pregunta con respuesta oral y la interpelación, optando el diputado por la vía que crea más adecuada (en razón del procedimiento de tramitación, de la finalidad perseguida o simplemente del tiempo previsible de conocimiento público del debate). La selección que se realice entre uno y otro instrumento, aunque un uso reiterado en un sentido pueda terminar concretándose en los reglamentos, no es hoy por hoy un criterio con normas fijadas. Las fronteras no son nítidas, ni, sobretodo, son yuxtapuestas.

Por otra parte, el procedimiento del Reglamento catalán de 1.932 no establecía ninguna distinción material entre interpelaciones y preguntas, éstas tenían que ser "sobre asuntos de interés público" y el anuncio de interpelación "tendrá que indicar a que Departamento afecta y sobre que materia versará" (35).

Actualmente la elección del diputado entre las posibilidades reglamentarias de interrogación que permite la función inspectora se puede producir, en determinados supuestos, a través de todas las figuras. En lo que no queda excluido por el Reglamento las figuras se superponen y el diputado opta en función de su propio criterio, supuesto que materialmente no es posible el establecimiento de fronteras rígidas. Hasta el punto que la interpelación, por "castigo" o por decaimiento como consecuencia del final de un período de sesiones, pasa a ser tratada como pregunta de respuesta escrita y la pregunta de respuesta escrita no contestada pasa a ser tramitada en respuesta oral en comisión. De tal forma que la interpelación podría ser contestada oralmente en comisión, cuando la pregunta oral (toda pregunta oral en el Reglamento catalán) tiene un ámbito material necesario. La pregunta con respuesta oral no es el negativo de la interpelación (dos alternativas excluyentes que cubren todo el campo con debate, con una base más amplia formada por la pregunta con respuesta por escrito) y por lo tanto no es lógico el paso automático de interpelación a pregunta con respuesta oral. Si la interpelación no fuese admitida pasaría a pregunta de respuesta por escrito (terreno más amplio), pero ésta puede convertirse en respuesta oral en comisión (con lo cual se rompe la unidad temática de la pregunta oral). En este sentido es más correcto el Reglamento

del Congreso de diputados de 1.982 que permite que la pregunta con respuesta oral en comisión sea equiparable (y por lo tanto optativa) a la pregunta con respuesta escrita, que la pregunta con respuesta oral en el Pleno sea optativa en determinados supuestos y que la interpelación, centrada en cuestiones de política general, si fuera formulada en temática externa a estas cuestiones sea tramitada como pregunta de respuesta oral en comisión, tal vez en un intento de aproximarse a las interpelaciones en comisión de Bélgica. Los espacios están mejor definidos y sólo subsiste una franja intermedia entre pregunta de respuesta oral e interpelación, que queda a opción del diputado.

En el caso catalán, la identificación de la pregunta con respuesta oral en comisión con la ^{de} respuesta oral en el Pleno, desvirtúa más las fronteras y al existir un sistema de traducción automática entre interpelación y pregunta con respuesta oral en comisión contribuye a difuminar la diferencia temática entre las dos figuras. Aún más si añadimos que la zona común entre la pregunta y la interpelación no se sitúa en la política general-política no general, sino que las "cuestiones relativas a temas de la política de algún Departamento" y el ámbito de la pregunta con respuesta oral que lo engloba si es formulada como cuestión singular se amplía así la zona de superposición dentro de la que el diputado puede elegir. Y como veremos por el procedimiento, la no diferenciación entre preguntas con respuesta oral en el Pleno y en comisión, hace que la diferencia procedimental con la interpelación sea más leve y por lo tanto tienda por un lado a confundirse y por el otro ha inducido a optar en la práctica ^{con más} intensidad por la interpelación, que aparece como la vía más potenciada que tiende a combinarse con la pregunta de respuesta escrita, con un cierto relegamiento de las dos variantes de la pregunta con respuesta oral (en el Pleno o en Comisión).

3. La diferencia entre pregunta oral e interpelación deriva del distinto procedimiento de debate, pero no de la existencia o inexistencia de debate parlamentario. Excepto en el caso belga las preguntas conllevan siempre debate. Este es por lo tanto común a unas y otras, aunque sea diferente. Aparte de los dos casos extremos Bélgica (donde la pregunta, como en Gran Bretaña, sólo es leída y donde sólo se produce una intervención de respuesta de cinco

minutos) y Francia (donde la pregunta oral con debate sustituye de hecho la interpelación), la tramitación de la pregunta oral comporta siempre debate. Y así lo reconocen de forma explícita: el artículo 111 de la Constitución ("Para este clase de debate..." (36), el art. 188.3 del Reglamento del Congreso de 1.982 ("En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta...") y el art. 128.5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña ("En el debate, el Consejo Ejecutivo contestará..."). Que existe debate en un caso y otro es pues innegable, con el derecho parlamentario en la mano, aunque un sector de la doctrina tienda a negarlo (37); pero ciertamente es un debate distinto. En la interpelación, que puede ir seguida de la votación de una moción, el debate es general. Es bilateral en la primera fase (en el Rgto. del Senado de 1.977) era general también en la primera fase), pero tiene una segunda fase abierta a la Cámara a partir de la ^{posible} presentación de una moción.

En la pregunta, que no conlleva en ningún caso votación, el debate puede estar limitado al preguntante y al ministro, o puede ser abierto al conjunto de la Cámara. Algunos Parlamentos contemplan la réplica o repregunta del diputado (España, Cataluña, India, Israel, Italia, Malawi, Noruega, Yugoslavia) o permiten dos repreguntas (Finlandia, India, Japón, República Federal Alemana). Más interesante es el caso de aquellos países que, sin o con repregunta única o doble, permiten la intervención de los diputados para formular preguntas suplementarias (Gran Bretaña, República Federal Alemana, Holanda, Suecia). El debate deja de estar limitado al diputado preguntante y al ministro, con la finalidad de ser un debate general de los diputados. Naturalmente el Presidente vela por su concreción en la misma cuestión, por la forma de intervención y por el límite de tiempo. La diferencia pues del carácter singular del debate entre dos o genérico entre todos no es tampoco un criterio de delimitación. En todo caso se trata de un debate, que en los distintos países se formula por un procedimiento ~~que~~ estructurado con criterios diferentes sobre quien tiene derecho a intervenir. Lo que suele ser más común es un tratamiento temporal reducido del debate (se trata de un debate breve), acotado el tema de la pregunta, y un tratamiento formal por los diputados intervinientes (formulado interrogativamente no discusivamente) en el cual no se han de razonar cuestiones, sino

plantear preguntas.

El artículo 188.3 del Reglamento del Congreso establece que: "En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente". Es un debate limitado pues en el tiempo de cinco minutos (38), en las personas (dos) y los turnos (dos). La regulación en el Parlamento de Cataluña es aparentemente idéntica: "En el debate, el Consejo Ejecutivo contestará cuando el Diputado haya formulado estrictamente la pregunta. Este podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar, y el debate terminará después de la nueva intervención del Consejo Ejecutivo. El Presidente fijará el tiempo de las intervenciones, pero en ningún caso la formulación de una pregunta podrá durar más de cinco minutos. Finalizado el tiempo de una intervención, el Presidente dará automáticamente la palabra a quien habrá de intervenir a continuación o bien pasará a la cuestión siguiente" (art. 128.5). La mecánica es pues parecida, pero con un elemento diferencial importante. En el Congreso español la pregunta se tramita actualmente en cinco minutos, repartidos en la práctica en partes iguales; en el Parlamento de Cataluña sólo queda señalada reglamentariamente la formulación de la pregunta en cinco minutos (39). La intervención del Gobierno y el turno de repregunta vienen afectados por la decisión del Presidente y la Mesa y el mandato genérico de proporcionalidad de tiempo (art. 63), aunque pensado para otro supuesto posiblemente. El hecho de no admitir las preguntas suplementarias y dejar abierto el tiempo contribuye a hacer más lentas las intervenciones y a debilitar la vivacidad del debate, y por lo tanto a hacerlo menos singular.

Aquello en lo que la interpelación se diferencia de la pregunta con respuesta oral en el Pleno (supuesto que aquí no conocemos la interpelación en comisión) es el procedimiento por el cual se realiza el debate y, en especial, el momento y la forma en que éste concluye.

En la regulación actual, la interpelación tiene dos fases: una primera limitada a las intervenciones del interpelante y el miembro del Gobierno que responda (como la pregunta de respuesta oral) y una segunda, potestativa (40), que se abre por iniciativa del interpelante con la presentación de una moción, que genera un debate con participación de todos los grupos parlamentarios y se concluye con un voto del Pleno.

La diferencia sustancial, entre pregunta (con respuesta oral en el Pleno) e interpelación se sitúa aquí: en la posibilidad de generar el voto de una moción, previo un segundo debate abierto a todos los grupos parlamentarios y la fijación definitiva del texto que se somete a votación en atención a las enmiendas presentadas por los grupos.

Esto hace de las interpelaciones un medio más "fuerte" de inspección porque posibilita que la cámara manifieste su posición. Esta es la afirmación del artículo 111.2 (41). Moción que no puede ser de censura (42), con un procedimiento especial y diferenciado, pero que puede tener un contenido libre, con tal que sea materialmente congruente y que puede consistir tanto en una moción de blâme como en una d'indirizzo (43). El art. 125.1 del Rgto. catalán lo concreta así: "Esta moción no será en ningún caso de censura al Gobierno". Es decir, si no estuviese tan sacralizada la palabra, puede ser una moción que censure, pero no puede ser de censura. La regulación catalana, y española, se inscribe en el proceso de racionalización del parlamentarismo, pero en cambio la apertura a la censura todavía es utilizable en países de un parlamentarismo más tradicional, como Bélgica.

La pregunta de respuesta oral en el Pleno y la primera fase de la interpelación coinciden: es un diálogo limitado entre el preguntante-interpelante y el miembro del Gobierno (el debate generalizado es aquí poco usual: Rgto. provisional del Senado del 1.977; las preguntas suplementarias del Parlamento británico han sido hoy adaptadas en diversos países, pero no entre nosotros), organizado en dos turnos. La segunda fase es en cambio privativa de la interpelación. Pero esta primera fase, única en la pregunta de respuesta oral en el Pleno, hace que las dos figuras se sitúen cerca. De ahí los esfuerzos modernos para diferenciarlas,

para singularizarlas, desde un origen común, o próximo. De aquí, la brevedad exigida por el Reglamento del Congreso de Diputados a la tramitación de la pregunta de respuesta oral en el Pleno (cinco minutos) o a las preguntas suplementarias de algunos países (Suecia, Holanda, República Federal Alemana.), como vía para consolidar una diferencia que es más intensa en el campo doctrinal que en el reglamentario. En el Parlamento de Cataluña las dos figuras tienen un procedimiento próximo. En las interpelaciones "las primeras intervenciones no pueden durar más de diez minutos, y las de réplica, más de cinco" (44) y las preguntas tienen un tiempo inicial del preguntante de cinco minutos, dejando el resto a la decisión presidencial. La pregunta se sitúa muy cerca de la interpelación: el primer participante en ambos casos tiene tiempo para una intervención más explicativa que interrogativa y si se produjese además uso generoso del tiempo se acercaría aún más a la interpelación. La pregunta de respuesta oral en el Pleno, con un tiempo amplio, sin que tenga que ser necesariamente formulada toda ella de forma interrogativa y vetadas las cuestiones suplementarias de otros diputados, no se singulariza. Así como tiene menos fuerza, al no tener acceso desde ella a una segunda fase de moción, al quedar limitada a dos interlocutores y al quedar situada menos favorablemente en el orden del día, considerando también la fluidez temática existente (más amplia que la obligada por el Reglamento del Congreso de diputados o la subrayada por la doctrina), es posible pensar si no se haya producido una regulación de la pregunta oral de respuesta en el Pleno demasiado poco singularizada, lo cual produce como resultado un esfuerzo de los diputados para realizar la función de control a través de la pregunta de respuesta por escrito y la interpelación, sin que las preguntas de respuesta oral en comisión hayan penetrado demasiado en la vida parlamentaria y sin que las preguntas de respuesta oral en el Pleno hayan encontrado aún un tratamiento suficientemente singularizado, considerado fértil para la finalidad inspectora para la cual existe.

Los hábitos parlamentarios han convertido este instrumento de interrogación en un elemento importante de la vida política, y tal vez por los mecanismos procedimentales adoptados la sola presentación de la interrogación se ha convertido en el tema central del mecanismo y la respuesta, en la mayoría de los casos, se con-

vierte en un hecho secundario (45), y tal vez por esto se produce como subraya Manzella "la frequente e non corretta abitudine di passare ai giornali gli strumenti ispettivi prima ancora che su di essi intervenga il giudizio d'ammissibilit  presidenziale" (46).

III. EL TIEMPO RESERVADO PARA LAS INTERPELACIONES Y LAS PREGUNTAS.

Coherentemente el artículo III de la Constitución fija un question time, reservado conjuntamente para interpelaciones y preguntas. Esta es una garantía importante para hacer efectivo el derecho de inspección de los miembros de las cámaras, en combinación con el deber de los miembros del Gobierno de responder. Las interrogaciones tienen así un espacio temporal obligatorio con la finalidad de evitar excesivos atrasos o su arrinconamiento. Pero la garantía no es sólo para los diputados, también lo es para los miembros del Gobierno, que al mismo tiempo que reciben una obligación pueden también una cierta previsión temporal de cuando se producirá el debate. En el parlamentarismo británico reservan los cincuenta primeros minutos de cada reunión. En la Cámara italiana, en cambio, se establece que "un ciascuna seduta almeno i primi quaranta minuti sono dedicati allo svoglimento delle interrogazioni" (art. 130.1), pero la costumbre hace dedicar enteramente a las preguntas e interpelaciones "anche la sedute "decentrate" della corta settimana parlamentare: il luned  e il venerd " (47). La Constitución francesa se inclina por reservar a las preguntas una reunión especial un día a la semana. Esta solución permite hacer la agenda de los ministros con más facilidad y los descarga de asistir a la sesión parlamentaria cada día, pero teniendo en cuenta que en Europa occidental las preguntas no tienen la importancia política de Gran Bretaña, su ubicación en un día marginal o en una hora final, como no comportan debate general, ni votación, provoca con facilidad la pérdida de interés y se convierten más fácilmente en un rito en un ambiente de relativa indiferencia general.

La solución francesa (un día a la semana) había sido adoptada por el anteproyecto constitucional: "En los Reglamentos de éstas (las cámaras) se establecer  un día fijo a la semana para su debate", pero finalmente se adoptó la fórmula más genérica de reserva

horaria, que permite la concentración en un día o la dispersión en varias reuniones. El art. 191 del Rgto. C.D.: "Las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno se dedicarán, por regla general, dos horas como tiempo mínimo, a preguntas e interpelaciones".

En el derecho parlamentario catalán la situación es diferente: no existe una unidad de interpelaciones y preguntas en este aspecto. El question time es tan sólo para preguntas: "En cada sesión ordinaria del Parlamento se ha de reservar una hora para presentar y contestar las preguntas hechas por los Diputados. La Mesa puede ampliar este terminio" (48). Reserva temporal, pues, que excluye las interpelaciones (49). Pero la práctica no ha concentrado ni en un día, ni en unas horas el trámite oral de las preguntas. Simplemente situadas al final del orden del día se ven en unas horas marginales de las reuniones y además en días distintos, según la convocatoria y amplitud de los órdenes del día. Así sin salvar ninguno de los inconvenientes del día fijo o del comienzo de la sesión, se añade la imprevisión horaria para la confección de las agendas de los consejeros.

La rentabilidad política de las preguntas y las interpelaciones, aunque vaya reforzada por una reserva de tiempo, con la finalidad de evitar su retraso, depende posiblemente en buena medida tanto en la agilidad del procedimiento de discusión como ^{de la} sensibilidad de la opinión respecto a los temas de la actividad parlamentaria.

NOTAS

- (1) La Constitución francesa del 1.791 establecía que: "Los ministros del Rey tendrán entrada en la Asamblea Nacional Legislativa... Serán escuchados ... cuando sean requeridos para dar explicaciones" (art. 10).
- (2) El único antecedente en España de constitucionalización del tema se refería solamente a las interpelaciones. El art. 53 de la Constitución de 1.869 establecía: "Ambos Cuerpos legisladores tienen el derecho de censura y cada uno de sus miembros el de interpelación".
- (3) La Constitución neerlandesa establece en el art. 104.2 que "los ministros darán a las Cámaras, oralmente o por escrito, las explicaciones que les sean solicitadas, siempre que el hacerlo no pueda ser estimado incompatible con los intereses del Estado". En el art. 53 de la danesa, más genéricamente, se establece que "cada miembro del Parlamento podrá, con el consentimiento de la Cámara, pedir que se someta a debate cualquier cuestión relativa a los negocios públicos y solicitar a los Ministros explicaciones sobre el particular". Más modernamente la Constitución de Portugal (art. 183.2) introduce también las preguntas: "Podrá señalarse de acuerdo con el Gobierno reuniones en que los miembros de éste estarán presentes para responder a preguntas y ruegos de aclaración por parte de los diputados, formulados verbalmente o por escrito".
- (4) O acción fiscalizadora, como diría Alfonso POSADA: Pregunta, en "Enciclopedia Jurídica Seix".
- (5) Arts. 125 y 128 del Reglamento del Congreso de Diputados (1.977) y arts. 180 y 185 del Rgto. CD 1.982; art. 129 y 195 del Rgto. del Senado (1.977) y arts. 160 y 170 del Rgto. S. (1.982); arts. 123.1 y 127.1 del Rgto. del Parlamento de Cataluña.
- (6) Art. 125 Rgto. CD (1.977) y art. 180 Rgto. CD (1.982); art. 123.1 Rgto. PC.

- (7) En la RFA hay restricciones para la presentación de las interpelaciones por los diputados, ya que se exige un número mínimo de firmas (Baden-Württemberg).
- (8) Art. 66.1 de la Constitución española.
- (9) Art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- (10) Andrea MANZELLA: Il Parlamento. Bologna (Il Mulino), 1979; pág. 130.
- (11) Rgto. CD art. 186.2; Rgto. S art. 1.622; Rgto. PC art. 127.3.
- (12) Rgto. PC art. 127.4.
- (13) G. AMATO: L'ispezione politica del Parlamento (1.968); pág. 87.
- (14) Rgto. Senado art. 166.2.
- (15) En Catalunya, el art. 37.2 del Estatuto de Autonomía establece la responsabilidad directa de los miembros del Gobierno por su gestión, sin perjuicio de la solidaridad entre ellos.
- (16) Rgto. PC arts. 123.1 y 127.1.
- (17) Art. 189.2 del Rgto. CD. Art. 130 Rgto. S. (1.977) y art. 168.2 Rgto. S.
- (18) Art. 171 del Rgto. CD de 1.918.
- (19) Art. 185 Rgto. S. de 1.918.
- (20) Los Reglamentos permiten, sin embargo, posponer la respuesta. En los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1.977 el Gobierno tenía que indicar el día en que quedaba aplazada en el término de un mes (art. 130 Rgto. CD y art. 131.3 Rgto. S.), igual que el art. 163.3 Rgto. S. En cambio, en Cataluña, "En cualquier momento, el Consejo Ejecutivo puede solicitar, una sola vez respecto a cada pregunta, que esta pregunta sea pospuesta para el orden del día de la sesión plenaria siguiente" (art. 128.6).
- (21) Arts. 131.1 e) y 137.4 r) del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana y art. 148.3 r) del Senado italiano.
- (22) "El Gobierno puede declarar que no puede contestar indicando el motivo" (art. 130 Rgto. 1.977). La fórmula estaba también presente en el Reglamento del Senado (1.977) "razonando el motivo" (art. 131.3), extremo no recogido hoy en el Senado.

- (23) El art. 27.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Único Estatuto que trata el tema, les sitúa también conjuntamente en un marco más amplio, junto con los ruegos y las mociones. "Los miembros del Parlamento podrán, tanto en el Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan", siguiendo en cierto sentido el Reglamento provisional del Senado (1.977) que reunía en el Título IX "De los ruegos, preguntas e interpelaciones" y conectaba las interpelaciones con posibles proposiciones no de ley, que estaban reguladas en el siguiente Título.
- (24) En este sentido, F. SANTAOLALLA, para quien las preguntas "deben formularse respecto a cuestiones muy concretas y determinadas, o que no tengan una destacada importancia política, mientras que las interpelaciones tienen su campo de aplicación en las materias de mayor trascendencia, en aquellas cuestiones que están más vinculadas con la acción política general". Pero a continuación se ve obligado a matizar: "No obstante estas diferencias son teóricas. En la práctica no siempre se produce la adecuación señalada entre la importancia de la materia cuestionada y la utilización de las preguntas o de las interpelaciones" (en F. GARRIDO: Comentarios a la Constitución. Madrid (Civitas), 1.980; pág. 1.105). La misma técnica de definición teórica rígida y flexibilización cuando trata del derecho parlamentario positivo en El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación). Madrid (Ed. Revista de Derecho Privado), 1.982: "No hay pues límites definidos y tajantes entre preguntas e interpelaciones, sino, antes bien, límites de carácter fluyente y elástico. Precisamente esta ausencia de fronteras nítidas entre preguntas e interpelaciones favorece su uso indistinto" (pág. 108).

En un sentido menos preciso F. FERNANDEZ-MIRANDA: las preguntas "versan sobre cuestiones de importancia relativa, generalmente sobre aspectos muy concretos" y "las interpelaciones son preguntas cualificadas; tienen una mayor entidad tanto por el tema como por las consecuencias que de las mismas puedan derivar" (El Gobierno en la nueva Constitución,

en T.R. FERNANDEZ: Lecturas sobre la Constitución española. Madrid (UNED), 1.978; vol.II; pág. 633. También J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA: El régimen constitucional español, vol. II. Barcelona (Labor), 1.982: "frente al carácter concreto de la pregunta, la interpelación es más general", (pág. 200), aunque la definición procede de lo que "suele" pasar.

Luis SANCHEZ AGESTA, en cambio, reconoce que "es difícil de precisar en la práctica lo que es una pregunta concreta sobre la regularidad de un servicio y lo que es un debate general sobre la orientación política con que se ha planteado el problema" (Sistema político de la constitución española de 1.978. Madrid (Ed. Nacional), 1.980; pág. 319.

- (25) El Reglamento provisional del Senado del 1.977 no fijaba ninguna diferencia temática entre preguntas e interpelaciones, limitándose a regular el procedimiento de unas y otras, con el criterio implícito que no existía una diferencia sustantiva:

En el Reglamento provisional del Congreso del 1.977 la definición de pregunta es válida para toda clase de pregunta (de respuesta oral o escrita): "La pregunta consiste en la simple cuestión planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno, o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema" (art. 128.2). La vía principal parece ser la respuesta oral en el Pleno, porque la respuesta oral en comisión (art. 132) y la respuesta escrita (art. 133) son reguladas como modalidades opcionales. El precepto está directamente inspirado en el art. 128 del Reglamento de la Cámara italiana y el 145 del Reglamento del Senado italiano.

(26) Rgto. CD art. 188.1.

(27) Rgto. PC art. 127.2.

(28) La delimitación restrictiva de la pregunta con respuesta oral deriva del propósito de descargar al Pleno de temas de interés político supuestamente menores o marginales. En el Reglamento de la Cámara de Representantes belga en que la temática

es totalmente abierta, el Presidente queda facultado para juzgar si la pregunta puede ser respuesta oralmente en función de su interés general. El Rapport de la Commission du Règlement de 1.962 fijaba los criterios: "La recevabilité d'une question orale sera fonction de l'intérêt général incontestable, de l'importance ou de l'actualité de son objet".

- (29) Rgto. CD 1.918 art. 171.
- (30) Rgto. Cámara de Representantes de Bélgica, art. 75.
- (31) Rgto. PC art. 123.2.
- (32) Siguiendo el criterio del art. 136 del Rgto. de la Cámara y del art. 154 del Rgto. del Senado italianos.
- (33) Rgto. CD 1.977, art. 125.
- (34) Rgto. CD art. 181.
- (35) Rgto. PC 1.932 art. 40.2 y 3.
- (36) Es precisamente la voluntad enfática de afirmar la existencia de debate también en las preguntas lo que hace que la Constitución olvide el caso de las preguntas de respuesta por escrito, como no sea a base de denominar también debate la relación entre quien pregunta y quien ^{responde} por escrito. Posiblemente sería más ajustado al texto pensar que la constitucionalización de las preguntas abarca aquellas que conllevan debate (oral).
- (37) Un sector de la doctrina que define obviamente el debate al margen del derecho vigente tiende a negar el debate en la tramitación de las preguntas. Así, p. e., G. PECES-BARBA: "se termina el trámite sin debate y sin más consecuencias" (La Constitución española de 1.978.). Valencia (Fernando Torres), 1.981; pág. 71.
- (38) El Rgto. del Senado concede seis minutos, en dos turnos entre los dos intervinientes (167.2).
- (39) L. SANCHEZ-AGESTA refiriéndose a la regulación de las preguntas en los Reglamentos provisionales del 1.977 decía: "Todavía no se han encajado las características de brevedad y regularidad que las preguntas deben tener de acuerdo con las prácticas de otros Parlamentos" (op. cit. pág. 319). La observación hoy tal vez no sería válida después de los Reglamentos

del 1.982, pero aún podría aplicarse el derecho parlamentario catalán.

- (40) El anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional la hacía obligatoria: "Toda interpelación dará lugar a una moción".
- (41) Afirmación que es considerada de relieve suficiente para figurar en una Constitución (SANTAOLALLA, in F. Garrido, pág. 1.108), y que no puede aducir precedentes ni en el derecho comparado, ni en nuestro derecho histórico.
- (42) Como consecuencia de una interpelación producida en el período pre-constitucional que comportó una moción censuradora, surgió la L. 14-XI-1.977 regulando las relaciones entre Gobierno y las Cortes hasta la aprobación de la Constitución.
- (43) Las mociones derivadas de una interpelación tienen en el Reglamento del Parlamento de Cataluña una protección especial, que no tienen todas las demás resoluciones del Parlamento. El art. 126 fija el control de su cumplimiento por la Comisión permanente correspondiente. Si se incumpliese pasaría automáticamente al orden del día del primer Pleno, como medida de hacer público un desacatamiento del Gobierno a un acuerdo de la Cámara. De alguna forma, pues, una resolución de las Cámaras es bastante más que una simple "indicación moral", como decía PIERRE, en una expresión más válida para el derecho parlamentario de la III República Frances. (Traité de Droit politique, electoral et parlementaire. París (Libr.-Impr. Reunies) 1.910.
- (44) Rgto. PC art. 124.
- (45) I. BUCCISANO: Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari. Milano (Giuffrè), 1.969; pág. 78, 110.
- (46) Andrea MANZELLA: Il Parlamento. Bologna (Il Mulino), 1.979; pág. 143.
- (47) A. MANZELLA: Il Parlamento; pág. 141.
- (48) Rgto. PC art. 128.2
- (49) El Reglamento del Parlamento de Cataluña del 1.932 situaba las preguntas y las interpelaciones dentro del mismo bloque horario: "podrá dedicarse una hora de cada sesión a los rue-

gos, preguntas e interpelaciones que los Diputados deseen formular" (art. 40.1), pero es difícil considerar el artículo como una regulación de un question time. O es permisiva, y por lo tanto poco relevante, o es restrictiva. En todo caso no implica una reserva necesaria.

L'organizzazione del governo italiano fra modello costituzionale, esperienza e prospettive di riforma.

Sommario: 1.- Significato costituzionale di una analisi degli aspetti organizzativi della istituzione governo in Italia. 2.- l'organizzazione costituzionale del governo italiano e la questione della presidenza del consiglio. 3.- Segue: l'organizzazione amministrativa. 4.- Inattuazione del modello costituzionale e linee di una eventuale riforma dell'organizzazione governativa.

1.- L'analisi e la valutazione complessiva della disciplina costituzionale del Governo della Repubblica italiana possono essere effettuate da angolazioni diverse e prendendo in considerazione più aspetti del tema generale. Tuttavia si ritiene che particolarmente utile sia la presa in esame degli aspetti organizzativi del Governo italiano. E questo perché se è pacifico che in Italia vige una forma di governo parlamentare per cui la formazione e la durata in carica sono collegate all'esistenza di un rapporto fiduciario con le Camere del Parlamento, i rapporti fra Governo e Parlamento e, sul piano della prassi, fra Governo - partiti politici e sindacati implicano un discorso più vasto su Parlamento, partiti e sindacati che partiti e sindacati che a ben vedere ha ad oggetto non il governo bensì la forma di governo ed importa prospettive di riforma che riguardano direttamente e globalmente le istituzioni costituzionali indicate.

D'altra parte, in Italia, i rapporti tra il Governo e le altre istituzioni di indirizzo politico, pur nel loro indubbio rilievo, vanno in parte svalutati per quanto concerne la loro negatività sul funzionamento del Governo stesso; difatti alla instabilità ministeriale collegata alla involuzione in senso assembleare e partitocratico della forma di governo parlamentare fa riscontro la caratterizzazione ininterrotta, dal 1948 ad oggi, quale forza politica al potere del partito di maggioranza relativa. Ragion per cui anche se si propone, da parte di alcuni, una elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio o la formula del cosiddetto governo di "legislatura", in effetti l'inefficienza dell'azione governativa è dovuta più alla sua "disorganizzazione" riscontrabile sul piano dell'esperienza che non alla subordi-

nazione, nei rapporti esterni, ad altre istituzioni politiche.

Precisato questo va anche notato che per fornire un quadro esauriente dell'argomento occorre richiamare sia i dati inerenti al modello normativo costituzionale sia i dati riguardanti l'esperienza concreta e comunque sempre in riferimento al regime politico vigente. Conformemente, del resto, al dibattito politico-costituzionale che si va svolgendo attualmente in Italia sulle opportunità di riformare alcune norme della Costituzione comprese quelle che disciplinano l'istituzione Governo. (Si vedano ad esempio gli atti della Commissione bicamerale del Parlamento italiano per le riforme istituzionali)

2.- La disciplina costituzionale del Governo italiano è contenuta essenzialmente nella sezione I del titolo III della Carta costituzionale (artt. 92-96) (*). D'altra parte l'analisi dell'organizza

(*) "Art.92.- Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

Art. 93.- Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Art. 94.- Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta

zione del governo implica la valutazione di due livelli organizzativi: quello dell'organizzazione costituzionale e quello dell'organizzazione amministrativa, continuamente intersecantisi fra di loro^e che richiamano ciascuno l'interpretazione di norme sia di diritto costituzionale che di diritto amministrativo.

La costituzione ^{Woburn} configura chiaramente il governo come organo di indirizzo politico sottoposto alla disciplina giuridico-costituzionale ad esso tipica nelle classiche forme di governo parlamentare. Di conseguenza, quale organo al vertice del potere esecutivo cui compete realizzare un programma politico in conformità alla volontà della maggioranza parlamentare, il dettato costituzionale prevede un suo rapporto fiduciario solo con le Camere parlamentari; ne caratterizza l'attività come subordinata ad una unità di indirizzo politico amministrativo, e, parimenti, affer-

del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Art. 95.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Art. 96.- Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni."

ma una responsabilità collegiale dei ministri per gli atti del consiglio dei ministri.

Tuttavia, il modello costituzionale vigente nella materia risulta sul piano dell'esperienza profondamente alterato da tendenze del sistema politico che, sia pure in via di fatto, ostacolano in vario modo la realizzazione dei fini assegnati dalla costituzione all'organo in questione come anche la sua operatività sociale, affermando questo s'intende fare riferimento all'azione politica non solo del parlamento ma anche dei partiti e dei sindacati. Difatti, i dati di sociologia politica, che devono necessariamente integrare la valutazione giuridica dell'istituto, appaiono vari, ed alcuni sono di tradizionale identificazione, altri, invece, di recente manifestazione.

D'altra parte, il governo della Repubblica è, come ovvio, un organo a struttura complessa, formato da più organi. Di questi alcuni sono fondamentali in quanto concorrono a determinare in via diretta la volontà del governo unitariamente considerato; altri, invece, sono secondari perché le loro attribuzioni sono subordinate rispetto a quelle degli organi fondamentali e non concorrono a determinare direttamente la politica generale del governo.

Ai sensi dell'art. 92 cost. sono organi fondamentali: il presidente del consiglio dei ministri, il consiglio dei ministri ed i singoli ministri. Il presidente del consiglio dei ministri, secondo il successivo art. 95 cost., dirige la politica generale del governo e ne è responsabile; mantiene l'unità e l'indirizzo politico ed amministrativo promuovendolo e coordinando l'attività dei ministri. Il riconoscimento al presidente del consiglio di poteri direttivi

nonché di promozione e di coordinamento dell'attività dei ministri implica che abbia una posizione di preminenza nei riguardi degli altri ministri. Tale preminenza in concreto però varia secondo il grado di unità ed omogeneità del gabinetto, il prestigio e l'influenza personale nonché il quadro politico del momento. Come, però, va negata l'esistenza di una posizione di supremazia gerarchica del presidente del consiglio nei confronti dei ministri per cui questi siano rigidamente vincolati alle sue direttive - posizione riscontrabile nel regime fascista allorché il presidente del consiglio era anche formalmente definito capo del governo - allo stesso modo va escluso che il presidente del consiglio sia un semplice primus inter pares. Contro questa interpretazione riduttiva del ruolo del presidente osta per l'apunto la serie di poteri esplicitamente conferitigli dal primo comma dell'art. 95 cost.. Proprio per le attribuzioni di cui è titolare, il presidente del consiglio è responsabile, oltre degli atti direttamente posti in essere, della "politica generale del Governo" e conseguentemente le sue dimissioni implicano le dimissioni dell'intero gabinetto.

Non va ^{peraltro} confusa con il presidente del consiglio la presidenza del consiglio che è un insieme di organi amministrativi alle dipendenze del presidente del consiglio al fine di consentirgli il più efficace esercizio delle sue attribuzioni. L'ultimo comma dell'art. 95 cost. impone che sia la legge a disciplinare l'ordinamento della presidenza del consiglio e questa riserva di legge si giustifica proprio per la strumentalità della presidenza del consiglio nei confronti delle attribuzioni del primo ministro.

Il consiglio dei ministri, invece, è l'organo del governo che

riunisce in via collegiale, unitamente allo stesso presidente del consiglio, tutti i ministri. Esso ^{anche a loro costituzione non ne indica ufficialmente} determina l'indirizzo politico ^{di attribuzione} generale del governo deliberando su tutti gli atti governativi che si identificano con il succitato indirizzo nonché sui più importanti atti di alta amministrazione. Ad esempio, ai sensi dell'art. 1 r.d. 14 novembre 1901, n.446 - in gran parte ancora in vigore - il consiglio dei ministri deve deliberare su: le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione; i disegni di legge governativi da presentarsi al parlamento ed il loro eventuale ritiro; le questioni internazionali; i decreti con forza di legge ed i regolamenti; le richieste motivate di registrazione con riserva alla corte dei conti; le nomine di alti funzionari; le nomine al consiglio di Stato ed alla corte dei conti, etc..

I ministri sono, a loro volta, organi fondamentali in quanto componenti del consiglio dei ministri e contemporaneamente capi di branche omogenee della pubblica amministrazione definite indifferentemente dicasteri o ministeri

Essi, in virtù del II comma dell'art. 95 cost., sono responsabili collegialmente degli atti del consiglio dei ministri ed individualmente degli atti dei loro dicasteri. Per questa duplice veste di componenti del consiglio dei ministri e di capi di un ministero pongono in essere tutta una serie di atti di indirizzo politico ^o amministrativi in senso stretto.

La loro responsabilità alla medesima guisa di quella del presidente del consiglio è sia politica, nei riguardi del parlamento, che giuridica. Sotto il profilo politico, poiché sono responsabili collegialmente degli atti del consiglio dei ministri, qualora non condividano l'indirizzo politico da questo espresso e

non vogliono accettare una posizione minoritaria, non hanno altra alternativa che dimettersi.

Peraltro,
La prassi costituzionale in materia di composizione del governo ha dato vita anche agli istituti del vice presidente del consiglio e dei ministri senza portafoglio *per la loro natura costituzionale li ignora*

Il vice-presidente del consiglio è un ministro, il quale partecipa al consiglio dei ministri con una qualifica non attribuyente, salvo delegazione, alcuna speciale competenza ma solo un rilievo politico-costituzionale nel concorrere a determinare la politica generale del governo. Si riscontra tale carica nei governi di colizione quando si vuole dare un particolare risalto alla partecipazione al governo di una determinata personalità politica.

I ministri senza portafoglio sono, invece, ministri che sono solo componenti del consiglio dei ministri senza essere a capo di un ministero anche se possono avere compiti speciali. Devono considerarsi ugualmente organi fondamentali del governo in quanto partecipano al consiglio dei ministri ed oramai non se ne può porre in dubbio la legittimità costituzionale nonostante il silenzio della costituzione: dopo alcuni decenni dalla entrata in vigore di questa deve, infatti, ritenersi formata una consuetudine costituzionale che ne legittima l'esistenza.

Mentre la costituzione disciplina direttamente gli organi fondamentali del governo, per cui pone al riguardo anche una particolare garanzia costituzionale, nulla sancisce in tema di organi secondari che però si devono valutare costituzionalmente legittimi se non ledono le attribuzioni costituzionali dei pri

mi. Vanno peraltro considerati secondari: i sottosegretari di Stato, gli alti commissari ed i comitati interministeriali, anche se questi ultimi quali organi collegiali di coordinamento dell'attività di due o più ministri hanno di fatto rilievo politico fondamentale dal momento che le loro delibere sono, di regola, pacificamente ratificate dal Consiglio dei ministri o hanno addirittura carattere immediatamente decisorio.

Se questa è l'organizzazione politica del governo, va però immediatamente notato che la direzione ed il coordinamento attribuiti al presidente del consiglio e la determinazione collegiale dell'indirizzo politico governativo implicitamente conferito al consiglio dei ministri dal disposto costituzionale non risultano sul piano dell'interpretazione costituzionale nettamente definibili nei loro precisi confini concettuali ed operativi. E, d'altra parte, a questa labilità dell'interpretazione costituzionale fa riscontro sul piano dell'esperienza una limitata autorità politica del presidente del consiglio ~~ma~~ ^{nonché} una pletoricità ed insufficienza operativa dello stesso consiglio dei ministri.

In effetti, il presidente del consiglio ha scarsi poteri, ai sensi della normativa ordinaria, per imporre ai ministri la sua attività di direzione e coordinamento dell'attività dei ministri, ed in concreto la direzione della politica generale del governo viene vista come attività di mediazione che la scarsa autorità politica del presidente ulteriormente condiziona in modo negativo a causa di vari fattori quali, ad esempio, il frazionismo di partito.

Analogamente, il consiglio dei ministri sul piano della prassi per la pletoricità della composizione, la scarsa informativa sugli argomenti all'ordine del giorno, ^{il} più che organo di determinazione dell'indirizzo politico appare quale organo di ratifica di orientamenti politici assunti da singoli ministri o gruppi di ministri. Di modo che va rivalutato il ruolo del presidente del consiglio ai fini della direzione e del coordinamento conferendogli anche mediante revisione costituzionale puntuali poteri giuridici (ad esempio un potere di revoca dei singoli ministri attualmente negato dall'interpretazione costituzionale) od ^{anche} una investitura fiduciaria diretta da parte delle camere del parlamento.

Ed allo stesso modo va ripristinato il ruolo ^{costituzionale} del consiglio dei ministri, diminuendo il numero dei ministri componenti, in tal modo istituzionalizzando la prassi recente del consiglio ristretto di gabinetto, o prevedendo, sempre con revisione costituzionale, che ^{esso} possa operare anche per il tramite di sottoconsigli.

In particolare, vi è un problema di delimitazione del rapporto fra attribuzioni del presidente inerenti alla direzione della politica generale del governo e principio di collegialità nella determinazione della suddetta politica, principio che è fatto valere dallo stesso consiglio dei ministri; e tale rapporto va correttamente risolto non nel superamento del principio di collegialità - nell'ambito delle cui manifestazioni il presidente ha, comunque, la possibilità di far valere in via di fatto la personale influenza politica - ma nel suo rispetto mediante l'identificazione del carattere strumentale delle singole attribuzioni di direzione della politica generale riguardo alle determinazioni di questa assunte in sede di consiglio dei ministri. Strumentalità che, di conseguenza, significa titolarità soltanto di poteri di promozione, coordinamento ed attuazione della citata politica generale.

Tuttavia, anche questa delimitazione interpretativa ^{della} ~~la~~ posizione di preminenza del presidente del consiglio a livello di legislazione ordinaria può assumere configurazioni diverse e di scala decrescente pur restando sempre nell'ambito della legittimità costituzionale.

A questa considerazione fondamentale ne va aggiunta sul piano dell'esperienza costituzionale un'altra: ossia che i poteri del presidente, indipendentemente dal tipo di configurazione logico-giuridica, sono variamente condizionati sotto il profilo dell'esercizio dalla pratica dei governi di coalizione, dall'esistenza di più correnti nell'ambito dello stesso partito politico, ed in via specifica di quello di maggioranza relativa, da vari gruppi di pressione esterni al governo ma capaci di influenzarlo in vario modo, etc. Fattori questi che in concreto si sono manifestati nel senso di ridurre ulteriormente il ruolo di preminenza del presi-

dente del consiglio che ha finito in molti casi per avvalersi soltanto del "peso politico" personale.

Poiché, dunque, è finora mancata una legge che abbia dato organica attuazione in questo settore alla costituzione e poiché, per contro, hanno sempre operato i succitati fattori ^{di} indebolimento operativo dell'azione del presidente del consiglio come dello stesso governo nel suo insieme, si comprende l'estrema labilità del ruolo presidenziale e conseguentemente l'ulteriore indebolimento dello stesso esecutivo unitariamente considerato.

Se, però, è indiscutibile che l'assetto della presidenza del consiglio ^{quale apparato amministrativo} deve essere in funzione del ruolo costituzionale del presidente come ora richiamato, è da considerare ^{come per i casi indicati} che esso non può essere regolato in via unilaterale ignorando i ruoli costituzionali degli altri organi fondamentali del governo, ossia il consiglio dei ministri ed i singoli ministri.

Anche riguardo il consiglio dei ministri ^{si è ricordato che} la prassi ha operato nel senso di svuotare di reale significato gran parte delle sue attribuzioni trasformandole nella grande maggioranza dei casi da organo di determinazione dell'indirizzo politico generale del governo ad organo di mera ratifica di tale indirizzo; e, dunque, anche nei suoi confronti si pone il problema di un adeguato recupero del ruolo secondo il modello costituzionale. Basti pensare, a titolo di esempio, alla necessità di elaborare un corretto rapporto con i vari comitati interministeriali al fine di impedire la sovrapposizione delle competenze, ed ancora alle esigenze che la raccolta e la comunicazione delle informazioni nell'ambito governativo siano effettuate nel modo più idoneo a consentire a ciascun ministro come allo stesso consiglio una effettiva determinazione delle scelte di indirizzo.

D'altra parte, i ministri nell'ambito del ministero di cui sono titolari finiscono non di rado con l'attuare una politica settoriale ampiamente autonoma realizzando quella formula di governo efficacemente definita "governo per ministeri" ^{o confederalissimo} ministeriale che rappresenta l'estremo degrado rispetto al modello costituzionale poiché nega nei fatti l'unitarietà dell'organo governo.

Analogamente, anche se in modo opposto, organi quali il vice presidente del consiglio ed i ministri senza portafoglio, pur essendosi oramai formata una norma consuetudinaria che nonostante il silenzio della costituzione ne legittima l'esistenza, appaiono privi di un ruolo definito che invece una legge ^{- attualmente non conta -} sul riordinamento della presidenza ^{e delle altre strutture di governo} dovrebbe opportunamente precisare.

Ovviamente, questo stato di cose è dovuto a fattori d'ordine diverso ma, in modo analogo a quanto si verifica per il presidente del consiglio, il recupero del ruolo costituzionale proprio del consiglio dei ministri e dei singoli ministri ha come "condizione" necessaria, pur se non sufficiente, l'esistenza di un apparato giuridico-organizzativo che, nel ridurre ad unità sul piano dell'organizzazione amministrativa la struttura del governo, consenta il soddisfacimento delle finalità costituzionali ed amministrative ad esso tipiche.

Ciò, peraltro, significa che l'ordinamento della presidenza del consiglio quale apparato del presidente del consiglio, nell'essere finalizzato alla realizzazione del ruolo costituzionale di quest'ultimo, debba anche tener conto, per una corretta attuazione della costituzione, della normativa costituzionale concernente gli altri organi fondamentali del governo; e da ciò deriva che la riforma della presidenza va necessariamente inquadrata,

sia pure con i suoi aspetti di preminenza e pregiudizialità, nella riforma dell'intera struttura governativa, pena la inidoneità a soddisfare il disegno costituzionale oltre la non piena conformità nei confronti dello stesso disegno.

In questa prospettiva, ci si può porre in astratta il quesito se alla stregua della costituzione l'apparato con cui si identifica la presidenza del consiglio invece che alle dipendenze del presidente debba essere posto a quelle del consiglio dei ministri; tuttavia, il principio di collegialità nella adozione della politica generale del governo non deve far dimenticare che la costituzione conferisce in via specifica al presidente attribuzioni e finalità che non sono del consiglio dei ministri e postulano un apparato organizzativo dipendente direttamente dalla sua persona; ciò al di fuori della considerazione che la presidenza del consiglio cui fa riferimento l'art. 95 cost. si identifica nel piano storico con una organizzazione amministrativa alle sue dipendenze.

Ne consegue che se è vero che il consiglio dei ministri richiede un ^{Ministero} ~~rapporto~~ atto a soddisfare esigenze in parte proprie ~~anche~~ del presidente del consiglio è altrettanto vero che le finalità costituzionali di quest'ultimo (la direzione della politica generale, il coordinamento etc.) richiedono una organizzazione amministrativa alle proprie dipendenze. Quindi, soluzione conforme alla costituzione e logicamente corretta (essendo irrazionale una duplicazione di apparati amministrativi) è quello per cui la presidenza del consiglio configurata quale struttura se vente del presidente abbia nel suo ambito un ufficio di segreteria del consiglio dei ministri organizzato in materia confacente alle esigenze dello stesso.

Quest'ultima osservazione permette di richiamare sotto il pro
filo del diritto costituzionale un'altra considerazione di rilie
vo. L'esistenza di interdipendenze nella disciplina costituziona
le degli organi fondamentali del governo ed i conseguenti nessi
che ne derivano a livello di organizzazione amministrativa fan
no comprendere perché la costituzione preveda una riserva di leg
ge per la regolazione della materia e perché essa sia configura
bile, secondo molti, come riserva in senso assoluto e non rela
tivo. Tuttavia, anche sostenere una riserva assoluta non impli
ca adozione di una disciplina rigidamente minuziosa e rifiuto
di una elasticità di soluzioni in ordine a rapporti per cui può
risultare opportuno ricorrere non ad una preventiva regolazione
legislativa ma ad una discrezionalità di scelte organizzative.
Senza dubbio, il presidente del consiglio proprio per la politi
cità della sua azione di governo deve poter disporre di una va
rietà di soluzioni secondo i propri intendimenti in ordine a
specifici problemi organizzativi: si pensi ad esempio, ai rite
ri di scelta di un comitato di esperti alle sue dipendenze, o ai
modi di organizzazione del lavoro di determinati uffici della
presidenza.

Nondimeno, bisogna prestare attenzione a non confondere per
elasticità di disciplina la mancanza di qualsiasi regolazione,
ed a tener presente che nella materia appare identificabile un
criterio di discriminazione fra rapporti di cui può essere omes
a la regolazione e molti altri in cui questa è obbligatoria con
la forma e la forza di legge. Difatti, nell'ordinamento della
presidenza del consiglio appaiono regolabili con norme meramente
convenzionali rapporti a carattere puramente interno fra deter
minati uffici della presidenza e presidente, ma non fra la stes

sa presidenza e gli altri organi fondamentali del governo allorché si tratta d'imporre obblighi aventi titolo nella costituzione.

Occorre non dimenticare che la legge per l'ordinamento della presidenza del consiglio è necessaria non solo perché prevista dall'art. 95 cost. ma in quanto l'attuazione dei singoli ruoli costituzionali dei vari organi fondamentali del governo richiede l'imputazione a tali organi di particolari competenze e di specifici obblighi; ragion per cui non appare accettabile sostenere una elasticità di disciplina allorché determinati obblighi a carico degli organi fondamentali sono in necessaria attuazione del dettato costituzionale. Del resto, non va neppure dimenticato che si applica anche all'organizzazione amministrativa della presidenza del consiglio il disposto costituzionale (art. 97, II comma, cost.) per cui nell'ordinamento dei pubblici uffici vanno determinate le sfere di competenza e le responsabilità proprie dei funzionari.

In ultima analisi, la piena e migliore attuazione della disposizione costituzionale per l'ordinamento della presidenza del consiglio postula il ricorso ad una legge dalla normativa, non solo, come ovvio, costituzionalmente legittima ma altresì mirante per necessità di ordine logico, ad una organica regolazione dell'intera struttura del governo nel rispetto della preminenza del presidente del consiglio e nella tutela degli altri ruoli costituzionali. Non bastano, dunque, nella materia alcune singole disposizioni legislative, come allo stato, per ritenere attuato il disposto dell'art. 95 cost. specie per quanto costituzionalmente obbligatorio ed opportuno.

^{in realtà}
~~Tutto~~,
Alla luce del quadro costituzionale l'attuale ordinamento della presidenza del consiglio appare ampiamente inidoneo, oltre che irrazionale, a realizzare gli obiettivi fissati dalla costituzione.

L'analisi effettuata ^{dalla dottrina italiana chiarisce} ~~dalle specifiche ricerche di settore dimo-~~
~~stra~~ con evidenza che la dilatazione dei compiti e della struttura organizzativa della presidenza, verificatasi essenzialmente durante il regime fascista, non ubbidisce, se non parzialmente ed in maniera del tutto insoddisfacente, al disegno costituzionale.

Già difatti, a livello di mera valutazione di scienza dell'organizzazione si rileva una eterogeneità di attribuzioni che, pur nella sua complessità contrasta con le basilari finalità comunemente riconosciute dalla dottrina amministrativa all'ordinamento della presidenza del consiglio: il coordinamento, inteso nei diversi aspetti, e la gestione di quell'attività di amministrazione diretta che per sua natura non appare imputabile ad uno specifico ministero.

Difatti, se varie attribuzioni appaiono rientrare nelle succitate categorie, ad esempio, quelle esercitate in tema di iniziativa legislativa del governo, di rapporti con le regioni, d'informazione, etc., altre sono frutto di una aggregazione puramente occasionale o residuale.

In definitiva, vi è tutta una serie di attribuzioni (e relativi uffici) che secondo le finalità comunemente riconosciute alla presidenza del consiglio non hanno alcuna reale motivazione e vanno quindi, coerentemente scorporate dall'ordinamento della presidenza.

In effetti, queste attribuzioni da scorporare - conferite in

buona parte e non a caso durante il regime fascista - hanno come denominatore comune di essere di amministrazione attiva, diretta e concreta, ossia il loro esercizio si caratterizza come attività tipicamente "ministeriale", quale emanazione di provvedimenti rientranti nelle categorie di atti propri dei ministeri.

Il nocciolo della questione è rappresentato, invece, dall'esigenza costituzionale che la presidenza del consiglio sia strutturata nel senso di apparato amministrativo finalizzato all'esercizio delle competenze presidenziali di direzione e coordinamento dell'attività governativa, nonché di rappresentanza del governo nella sua unità. Ne consegue che essa, indipendentemente da qualificazioni puramente formali ("presidenza del consiglio" in luogo di "ministero") deve essere una istituzione che sul piano dei contenuti va distinta dai ministeri poiché non ha come finalità di base la gestione concreta dell'attività dell'amministrazione centrale dello Stato salvo che si tratti di attività strumentale nei confronti delle attribuzioni aventi titolo direttamente nelle competenze conferite dalla costituzione al presidente del consiglio.

Per contro, nella situazione presente la presidenza del consiglio ha un ordinamento non corrispondente al modello organizzativo ricavabile dal testo costituzionale e ricalca ampiamente e sostanzialmente, per una sorta di stratificazione storica le scelte normative del passato, di guisa che competenze tipicamente ministeriali si rinvengono affianco ad altre conformi a quello che dovrebbe essere il ruolo suo proprio. Si ha, così, che essa risulta nella sostanza un superministero, sia pure con delle specifiche caratterizzazioni, ed il presidente del consiglio ha svariate attribuzioni e di notevole rilievo ma più come ministro

o, se si preferisce, come superministro, che non quale organo cui compete garantire l'unitarietà dell'indirizzo politico governativo.

Non sfugge, inoltre, che l'esercizio di attribuzioni tipicamente ministeriali da parte del presidente o è un elemento di disturbo nella cura della "politica generale del governo" o, nel fatto, finisce con l'essere trascurato ed affidato senza reale direzione politica alle scelte di determinati funzionari.

Piuttosto, il conferimento alla presidenza del consiglio di attribuzioni di amministrazione diretta, facendo ricorso al parametro, adottato da alcuni amministrativisti, dell'inerenza ad attività di amministrazione generale o per lo meno non inquadrabile nell'ambito di un solo ministero, se non è in opposizione con i fini costituzionali di un riordinamento della presidenza e dell'intero governo poiché non sottrae ad uno specifico ministero competenze ad esso omogenee, non è neppure necessario a tali fini costituzionali. Difatti, il conferimento in questione, per essere appunto necessario ai fini predetti, occorre che sia "strumentale" alla direzione ed al coordinamento citati; ad esempio, i comitati interministeriali e l'istituto di statistica appaiono dotati - i primi in ragione dell'attività di coordinamento, il secondo dell'attività di informazione - della richiesta strumentalità e, quindi, coerentemente va mantenuto il loro collegamento con la presidenza del consiglio.

In definitiva, una concezione della presidenza quale apparato amministrativo con attribuzioni inerenti alla direzione, al coordinamento ed alla rappresentanza unitaria del governo, nell'avere motivazione in ragioni sia di ordine costituzionale che

di efficienza dell'azione governativa, richiede una piena ristrutturazione organizzativa della presidenza e dei ministeri nel senso indicato.

Nondimeno, il riordinamento degli uffici e delle competenze della presidenza - e tra questi va prevista la istituzione di una segreteria del consiglio dei ministri su cui fra breve - può non essere sufficiente allo scopo predetto se non si procede alla imputazione al presidente ed alla presidenza nei loro rapporti con i ministeri, oltre che di specifici obblighi (preparatori, di informativa, etc.) pure di poteri idonei a dare contenuto concreto alla direzione ed al coordinamento in questione.

In realtà, al presidente compete realizzare a livello di azione politica ciò che la presidenza deve in via riflessa attuare a livello di azione amministrativa; e lo strumento fondamentale a tale riguardo, oltre il riassetto organizzativo, sembra essere la direttiva presidenziale che la legge in materia dovrebbe qualificare come direttiva a carattere generale, con oggetto limitato alla promozione; al coordinamento ed alla attuazione della politica generale del governo, e, quindi, subordinata alle deliberazioni del consiglio dei ministri ma di cui dovrebbe anche specificare i destinatari (non solo i ministri ma anche gli altri organi ministeriali con competenza esterna) e gli effetti giuridici.

In questi anni in sostanza, è mancata per vari aspetti la direzione ed il coordinamento in questione realizzati, quando realizzati, specie mediante influenze di fatto e quindi occasionali e precarie; e così i presidenti del consiglio hanno teso ad attuare un certo grado di unitarietà nell'attività di governo mediante l'influenza politica personale, la scelta quali titolari di alcuni ministeri di politici della propria corrente, la "quota"

di competenze ministeriali "dirette" esercitate per il tramite della presidenza, etc. La prassi, d'altronde, contempla pure delle circolari presidenziali contenenti direttive ai ministri che però non hanno avuto particolare rilievo e non poche volte hanno lasciato, come suol dirsi, le cose come stanno.

Se certo il problema non appare facilmente risolvibile perché la opposizione di un ministro alla direzione ed al coordinamento presidenziale implica una crisi di rapporti politici nell'ambito del governo che va ben al di là dell'adozione di determinate procedure giuridiche, tuttavia sembra che la strada della sua soluzione passi anche per una specificazione in sede legislativa delle conseguenze giuridiche della direttiva presidenziale, eventualmente collegando alla sua violazione l'esercizio di poteri impeditivi o sostitutivi da parte del presidente. Al riguardo, si ricorda quanto previsto in modo insufficiente, come nel decreto Zanardelli, ^{entrate in vigore} dall'art. ~~1~~ del progetto di legge ^{Caracci} ~~Saverio~~ del 1934 ~~ossia~~ che il presidente del consiglio per gli atti, ~~dichiarazione~~ ~~razioni ed iniziative~~ dei ministri, nel riceverne preventiva comunicazione "può sospenderne il corso, ~~richiedere~~ ~~schiarimenti~~ e deferirne l'esame al consiglio dei ministri".

In ultima analisi, va perciò affermato che in Italia l'auspicata nuova legge sull'organizzazione fondamentale del governo per realizzare nel modo ottimale i suoi fini costituzionali deve anzitutto riordinare organi e competenze della istituzione-governo ma anche prestare particolare attenzione alle procedure di esercizio degli obblighi e poteri, vecchi o nuovi, da essa conferiti.

3. Riassetto della presidenza del consiglio e riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato, costituiscono un insieme unitario che occorre esaminare con una visione necessariamente comune; di esso intanto è opportuno analizzare in via prioritaria la componente presidenza del consiglio in quanto in materia è indispensabile partire dalla individuazione del ruolo costituzionale del presidente del consiglio e del consiglio dei ministri e, quindi, dall'analisi delle attribuzioni della istituzione amministrativa "servente", ossia la presidenza del consiglio. Ma, una volta chiarite le premesse di ordine costituzionale (essenzialmente, peraltro, quelle poste dalla corretta interpretazione dell'art. 95 cost.) e le implicazioni da esse derivanti in ordine alla presidenza del consiglio con la sua caratterizzazione quale apparato amministrativo finalizzato alle competenze di direzione e coordinamento dell'attività governativa, problema da affrontare "at last but not least" è proprio quello dell'ordinamento dei ministeri italiani e della necessità di una loro riforma.

E questo non solo per la fin troppo ovvia constatazione che l'attuazione dell'indirizzo politico governativo chiama in causa l'attività dei singoli ministeri che finiscono con il dare concreta attuazione all'azione di governo, ma anche per la considerazione che sono determinate loro forme organizzative e non altre a dare realizzazione, attraverso una specifica serie di raccordi e snodi istituzionali, al disegno costituzionale in tema di struttura e funzionamento del governo.

In effetti, la riforma dei ministeri italiani, non può essere concepita unicamente quale razionalizzazione organizzativa del singolo ministero, - obiettivo, più che meramente apprezzabile, necessario data la crisi di funzionalità della pubblica amministrazione-

ne - ma va perseguita per soddisfare vuoi esigenze di ordine politico-costituzionale vuoi esigenze di scienza dell'amministrazione nella consapevolezza che l'assetto dell'apparato amministrativo dei ministeri ed il ruolo costituzionale degli organi fondamentali del governo è in stretta interdipendenza. Al limite, una riforma dell'amministrazione centrale dello Stato italiano, pur migliorandone l'efficienza sul piano del rendimento amministrativo, qualora non fornisse una corretta soluzione alle sue implicazioni costituzionali, non solo non contribuirebbe ad un miglior rapporto tra le diverse componenti politiche del governo nonché tra governo e parlamento ma potrebbe per alcuni aspetti (si pensi ad esempio ad un sbilanciamento di peso politico tra presidente del consiglio ed un ministro, unico titolare delle attribuzioni di politica finanziaria) avere una incidenza negativa sulla funzionalità dell'intero sistema di governo.

In effetti, le prospettive di identificazione delle linee generali di una riforma dei ministeri hanno come necessaria premessa una serie di dati inerenti all'attuale loro ordinamento e funzionamento concreto che ne costituiscono l'indiscutibile punto di partenza non potendo limitarsi questo ad una mera analisi ricognitiva degli ordinamenti vigenti.

Orbene, i dati sovraccennati appaiono essere i seguenti:

a) la disformità della disciplina attuale dei ministeri rispetto al modello costituzionale;

b) l'irrazionalità nella attribuzione di varie competenze ministeriali;

c) il basso livello di efficienza, salvo eccezioni, dell'amministrazione centrale dello Stato;

d) la regionalizzazione dello Stato unitario con il trasferimento di una serie di competenze alle regioni e ad enti infraregionali;

e) l'instaurazione di una serie di rapporti necessitati, in virtù dei trattati istitutivi, con le comunità europee.

L'attuale ordinamento dei ministeri pur non risultando costituzionalmente illegittimo appare incongruo rispetto al modello costituzionale di organizzazione del governo. Difatti, l'azione dei singoli ministeri risulta slegata e frazionata rispetto all'unitarietà della istituzione governo finendo con il realizzare quella formula definita "governo per ministeri" in netta antitesi alla disciplina costituzionale, appunto unitaria, del governo stesso.

Inoltre, in vari casi risulta una palese irrazionalità nella distribuzione delle competenze amministrative per duplicazioni, immotivate separazioni organizzative, mancanza di coordinamento ed indirizzi generali, ecc.; ragion per cui vi è la esigenza di procedere a varie riaggregazioni di competenza in base a criteri di omogeneità con conseguenti raccorpamenti ministeriali, di vario tipo e livello, fino alla eventuale fusione di due o più ministeri. E' poi notorio il basso livello di efficienza dell'amministrazione centrale con l'adozione di tecniche obsolete di amministrazione e i vari problemi di carattere negativo attinenti al personale pubblico (reclutamento, formazione, normativa sull'impiego pubblico, controlli, ecc.). Infine la regionalizzazione dello Stato da un lato e l'inserimento dell'Italia nella CEE implicano tutta una serie di riassetti organizzativi e funzionali nell'amministrazione centrale che o sono mancanti o sono stati realizzati in modo negativo o comunque precario. Ai dati sovraindicati, si devono aggiungere anche dei dati esterni all'attuale disciplina normativa della amministrazione centrale.

Essi difatti rappresentano il contesto sociale nelle sue varie componenti economiche, politiche e culturali in cui è chiamata ad operare l'amministrazione ministeriale e che ovviamente interagi

sce con la disciplina normativa dei ministeri; si consideri ad esempio l'influenza in vario modo esercitata e con aspetti a volte negativi (lottizzazioni, clientele, ecc.) sulla pubblica amministrazione da parte dei partiti politici e dei sindacati. Tali dati esterni, pur essendo di rilievo, proprio perché esterni all'oggetto dello studio costituiscono delle variabili indipendenti che non possono essere analizzate in questa sede anche se non vanno ignorate.

In effetti l'ordinamento dei ministeri alla stregua del dibattito politico-culturale di questi ultimi anni può essere sia tipo orizzontale, facendo ricorso ad una riaggregazione degli apparati organizzativi ministeriali in base a criteri diversi da quelli fino al presente seguiti; sia di tipo verticale con il cambiamento delle strutture organizzative di per sé sole considerate, ad esempio come richiesto da una riforma della pubblica amministrazione per "agencies". Ad ogni modo, in tema di organizzazione ministeriale non appare più accettabile a priori l'uniformità di modello organizzativo per apparati che perseguono scopi ampiamente differenziati.

In via preliminare si può affermare che l'attuale organizzazione dei ministeri non solo non corrisponde sotto vari profili ad un congruo soddisfacimento delle finalità tipiche di uno specifico ministero ma sovente pone in crisi l'unitarietà del governo frapponendo ostacoli all'"unità di indirizzo politico ed amministrativo" stabilita dall'articolo 95, I comma, cost. Del resto, l'attuale assetto organizzativo della presidenza del consiglio dei ministri, con l'accentrazione di compiti di amministrazione attiva rispetto a quelli di coordinamento costituisce la riprova della frammentazione dell'azione governativa quale si presenta nell'attività dei singoli apparati ministeriali. Si può quindi affermare che l'inattuazione del dettato costituzionale in tema di governo va coniuga-

ta al limitato livello di efficienza dell'organizzazione ministeriale.

Peraltro il suaccennato basso livello di efficienza, pur dovuto a vari fattori oggetto di analisi trova una prima indiscutibile conferma nella irrazionalità di attribuzione di varie competenze ministeriali evidenziata proprio dai particolari studi su ciascun ministero e sulle caratteristiche intrinseche di determinate attività (ad es. controlli) tradizionalmente connesse all'azione della pubblica amministrazione. Duplicazione di titolarità di competenze, ingiustificate separazioni di apparati organizzativi, carenza di istituzioni di coordinamento, etc., sono state ampiamente dimostrate con l'esigenza, come accennato, di effettuare in tempi relativamente brevi diverse riaggregazioni di competenze alla stregua di valutazioni di omogeneità e la necessità di riaccorpere in vario modo apparati di diverso tipo e livello fino alla eventuale fusione di due o più ministeri.

In effetti, la strutturazione dei ministeri come anche la nascita di quelli non a carattere tradizionale, pur nell'esigenza di soddisfare necessità nuove e costanti, appaiono dovute a spinte di natura episodica a dosaggi politici del momento e, in definitiva a caratterizzazioni all'insegna della contingenza che si riflettono in forme di irrazionalità organizzativa e comunque nella mancata armonizzazione delle diverse unità amministrative.

D'altra parte, indipendentemente dalla struttura organizzativa dei ministeri si ripercuotono negativamente sulla loro azione le forme di reclutamento, formazione professionale e disciplina dell'impiego del personale illustrate a sufficienza da una ormai vasta letteratura in argomento. Non un pari rilievo invece ha assunto il ritardo di ristrutturazione organizzativa presentato dai ministeri rispetto ai due dati istituzionali profondamente innova-

tori costituiti dalla regionalizzazione dello Stato unitario e dalla formazione di una serie di rapporti necessitati con le comunità europee; dati a cui per l'appunto non ha ancora corrisposto una adeguata risposta organizzativa degli apparati ministeriali. Infine, effetto (e di una certa misura anche causa) di tutti questi fattori negativi nel modo d'essere dei ministeri è il mancato riassetto del rapporto presidenza del consiglio - singoli ministeri proprio perché la natura degli elementi surrichiamati si riflette su di esso implicando il ripensamento della sua essenza e la conseguente riforma istituzionale.

A questa serie di dati caratterizzanti l'esperienza relativa all'organizzazione concreta dei ministeri fa riscontro il modello costituzionale in tema di organizzazione del governo, modello che costituisce il primo parametro di valutazione alla cui stregua valutare realtà ed ipotesi di riassetto istituzionale nella materia.

Peraltro anche i dati della normativa costituzionale in argomento appaiono, almeno in linea di massima, identificabili con relativa facilità. In effetti, la costituzione nei disposti del titolo terzo della parte seconda, per l'appunto concernenti il governo, delinea un modello di struttura governativa in cui il ministero risulta l'istituzione di snodo nel suo ambito tra articolazione costituzionale ed articolazione amministrativa, istituzione che determina la saldatura fra attività amministrativa ed indirizzo politico del governo medesimo.

Difatti, dopo che l'art. 92 cost., al primo comma, afferma che il governo della repubblica è composto dal presidente del consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il consiglio dei ministri; l'art. 95 cost., al secondo comma, che i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del consiglio dei ministri

ed "individualmente degli atti dei loro dicasteri", ed, all'ultimo comma, afferma che la legge, oltre a provvedere all'ordinamento della presidenza del consiglio, "determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri". ^è ⁱⁿ ^{vece} ^{mandato} ~~va poi tenuto presente~~ che sempre l'art. 95 cost., al primo comma, prevede che l'attività dei ministeri sia promossa e coordinata dal presidente del consiglio quale organo cui compete mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del governo.

Se dunque il ministro è caratterizzato quale organo del governo a capo di un ministero (~~dicastero~~)^e facente altresì parte del consiglio dei ministri, con la conseguente imputazione a seconda dei casi di una responsabilità individuale e collegiale, il ministero, pur se tendenzialmente inteso quale branca della pubblica amministrazione avente al vertice un ministro, non è costituzionalmente definito e da questo consegue l'elasticità a livello costituzionale di strutturazione organizzativa.

In effetti, vi è solo una riserva di legge, comunemente intesa in senso relativo, per la disciplina della materia di modo che la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri è rimessa alla volontà delle forze politiche di maggioranza in sede parlamentare. Tale volontà può così orientarsi in modo molto ampio incontrando quale limite costituzionale il rispetto dei soli principi costituzionali in tema che risultano ~~qui~~ ^{anche} essere quelli concernenti l'assetto politico-costituzionale del governo, i principi posti dalla costituzione riguardo la pubblica amministrazione; ossia ed in via essenziale: di legalità, di buon andamento e d'imparzialità (art. 97 cost.). A questi vanno, ~~peraltro~~, aggiunte, anche se spesso trascurate nella prospettiva di riforma dei ministeri, le norme costituzionali che concernono i rapporti fra amministrazione statale da un lato e regioni ed enti

locali dall'altro, tra cui emergono quelle riguardanti il commissario del governo (artt. 124-127 cost.).

L'organizzazione dei ministeri mantenendosi, dunque, nell'ambito della vigente costituzione italiana può essere riformulata in modo pressoché completo avendo presenti esclusivamente i principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione e la norma che imponendo al presidente del consiglio di promuovere e coordinare "l'attività dei ministri" implicitamente sancisce il coordinamento organizzativo e funzionale dei singoli ministeri. In realtà, però, la riforma dell'amministrazione ministeriale non può essere concepita in modo svincolato dalla riforma dell'organizzazione fondamentale del governo confluendo il profilo costituzionale e quello amministrativo in una unità organizzativa che costituisce un insieme unitario ed inscindibile. E la riforma dei ministeri se impone a livello costituzionale: a) il coordinamento fra gli stessi; b) la piena attuazione dei principi di efficienza, di legalità e di imparzialità; c) ^{l'armonizzazione} ~~l'organizzazione~~ dell'amministrazione statale con quella regionale e degli enti locali, e con il diritto comunitario, sarebbe, peraltro, decisamente incongrua se non fosse collegata alla piena attuazione del ruolo costituzionale del presidente del consiglio, del consiglio dei ministri e degli stessi ministri. ^(v) per tutta la serie di implicazioni e connessioni esistenti tra i due aspetti del problema che sono ^{in effetti} ~~per due~~ facce della medesima medaglia.

Poiché dunque, i dati dell'esperienza in tema di ministeri ne sottolineano l'inefficienza e quelli relativi al modello costituzionale ^{ne} evidenziano la parziale e comunque incongrua attuazione occorre chiedersi su quali binari, ossia attraverso quali forme e in direzione di quale obiettivi potranno orientarsi le linee di una riforma dei ministeri che sia in conformità alla costituzione.

Sulla base dei dati e delle valutazioni effettuate in precedenza e notato in particolare il basso livello di efficienza dell'amministrazione ministeriale nonché la difformità tra modello costituzionale di organizzazione del governo ed i concreti modi di essere dell'esperienza al suo riguardo sembra evidente che gli obiettivi di una riforma dei ministeri debbano essere il conseguimento di un soddisfacente livello sia di efficienza amministrativa e sia di attuazione del dettato costituzionale nella materia. Potrebbe, invero, anche proporsi un superamento del modello costituzionale in materia ma poiché il cambiamento di quest'ultima implica anche la modifica della forma di governo e questo è stato pregiudizialmente respinto dalla grande maggioranza delle forze politiche italiane e dal momento che la stessa attuazione costituzionale è connessa alla realizzazione di valori di direzione e coordinamento che sono anche di efficienza, gli obiettivi di riforma sembra siano necessariamente quelli prescelti.

Ciò chiarito, è da notare in relazione all'obiettivo dell'efficienza che la riforma dei singoli ministeri impone la valutazione preliminare dell'attività da essi posta in essere, essendo ovvio che il loro assetto organizzativo interno, la distribuzione delle competenze, l'eventuale riagggregazione di funzioni con le possibili ipotesi di fusioni etc. è in ragione delle forme ottimali e compatibili con il dettato costituzionale prescelto per il loro tipo d'azione nell'ambito dei rapporti sociali. Ora considerazione fondamentale, tranquillamente rafforzata dalla massa di materiale analizzato in tema di amministrazione statale è che solo in pochi casi e per determinati aspetti appaiono tutelati i profili economico-^{amministrativi}~~pubblicistici~~ e quelli di scienza dell'amministrazione propri anche della struttura organizzativa e delle attività tipiche dell'amministrazione ministeriale.

Da ciò deriva il convincimento che il raggiungimento di accettabili standards di produttività dell'amministrazione statale sia strettamente collegato ad una modifica in senso economico aziendalistico ovviamente fin dove ciò sia compatibile con il conseguimento dei fini concreti del suo operare. E, d'altra parte una riforma economico aziendalistica dei ministeri quale strumento di rinnovamento dell'amministrazione statale implica a seconda delle fattispecie o la privatizzazione delle loro forme di intervento (sempre allorché possibile in relazione ai fini da realizzare) con conseguente "deperimento" della loro disciplina di diritto amministrativo oppure una loro riorganizzazione interna che prefissi parametri di produttività aziendale e controlli di efficienza.

4. Nel ricollegare quanto finora notato ad una valutazione di tipo comparatistico si può affermare, in estrema sintesi, che l'analisi negli Stati europei a forma di governo parlamentare ponga in rilievo: a) una tendenza costituzionale al rafforzamento del ruolo del primo ministro e, conseguentemente, alla prevalenza nell'ambito governativo del principio della direzione monocratica; b) una ulteriore tendenza costituzionale al riconoscimento di un potere di autoorganizzazione del governo al fine di garantire la duttilità e congruità della sua organizzazione; c) la ricerca in alcuni ordinamenti di un nuovo significato costituzionale e di una migliore funzionalità del principio di direzione collegiale nell'attività governativa; d) la costante individuazione di un apparato amministrativo alle dipendenze del primo ministro, variamente denominato (in Italia "presidenza del consiglio") ma dotato di caratterizzanti attribuzioni di promozione e coordinamento a livello amministrativo che lo differenziano dalle altre branche dell'amministrazione governativa; e) infine, la sperimentazione, sempre in alcuni ordinamenti, di forme nuove di organizzazione dei ministeri, in senso orizzontale, mediante il loro riaccorpamento in unità organizzative di grandi dimensioni oppure in senso verticale, con lo scorporo delle attribuzioni di amministrazione concreta a favore di "agenzie" dotate di autonomia imprenditoriale.

, ed addizionali a valutazioni conclusive!
Nell'aver presenti questi dati bisogna chiedersi a loro riguardo quali analogie e differenze metta in mostra nell'ordinamento italiano la normativa costituzionale ed amministrativa in tema di governo. Si è già posto in luce come quanto sancito dall'art. 95 della costituzione italiana in materia del ruolo del presidente del consiglio e del consiglio dei ministri, nonché di organizzazione del governo sia largamente inattuato e come la divaricazione fra normativa costituzionale ed esperienza politico-costituzionale sfoci in un "governo per ministeri": formula questa che mentre atomizza organizzazione e

funzionamento dello stesso governo è ben lontana dal disegno costituzionale. Ciò nondimeno occorre ugualmente saggiare se i dati succitati siano compatibili o meno con il dettato costituzionale della repubblica italiana.

In riferimento alla tendenza al rafforzamento del ruolo del primo ministro è da notare come l'art. 95 cost. la consenta ed anzi, in una certa misura, la richieda. Difatti, se il suo dettato non determina il rapporto fra potere di direzione della politica generale del governo -imputato esplicitamente al primo ministro- e principio della responsabilità collegiale per gli atti del consiglio dei ministri, è pur vero questo: che attribuisce alla sua persona il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante il promovimento ed il coordinamento dell'attività dei ministri; e che, prevedendo la disciplina per legge della presidenza del consiglio quale apparato amministrativo alle sue dipendenze, sottintende la strutturazione della stessa presidenza del consiglio in modo da consentire e rafforzare l'esercizio dei poteri costituzionali dianzi citati.

D'altra parte, proprio perché il dettato costituzionale ha una certa indeterminatezza di contenuto circa il rapporto fra direzione individuale e direzione collegiale può anche sostenersi, almeno su di un piano puramente concettuale, che le attribuzioni del presidente del consiglio siano strumentali alla attuazione dell'indirizzo politico generale del governo come determinato in sede di consiglio dei ministri e che, pertanto, quanto diretto dal presidente sia solo l'attività di esecuzione dell'indirizzo politico generale. Ne consegue che le forze ^{pubbliche} ~~pubbliche~~ italiane non si sono ^{mai} ~~ritenute~~ costituzionalmente vincolate a dar vita ad una legislazione ordinaria che dia pieno vigore al ruolo del presidente del consiglio come delineato nel 1° comma dell'art. 95 cost.

Ciò non toglie però che tale disposto, pur nell'interpretazione

riduttiva dei poteri del presidente del consiglio, sia rimasto inattuato, essendo indubbio che fino al momento promozione e coordinamento dell'attività dei ministri abbiano un riconoscimento del tutto inadeguato nella normativa ordinaria e che sia mancata la riforma legislativa della presidenza del consiglio.

Per essere, dunque, l'ordinamento italiano in linea con l'accennata tendenza costituzionale, comune alla maggioranza delle democrazie parlamentari, occorrerebbe che si realizzasse a livello di legislazione ordinaria quanto meno l'interpretazione "minima" dell'art. 95 cost.

L'esistenza di un potere di autoorganizzazione del governo allo scopo di garantire la duttilità e la congruità delle sue strutture organizzative trova, invece, a differenza di quanto si verifica in alcuni ~~degli~~ ordinamenti ^{di democrazia parlamentare,} ~~considerati~~, ostacolo nel dettato costituzionale. Come ^{per i casi richiamati} ~~è noto~~, l'art. 95 cost. all'ultimo comma pone una riserva di legge per la disciplina della presidenza del consiglio e la determinazione del numero, delle attribuzioni e della organizzazione dei ministeri, ed in via più generale il successivo art. 97 cost. prevede analoga riserva per l'organizzazione dei pubblici uffici.

Ne consegue che il potere di autoorganizzazione del governo può ammettersi esclusivamente nei limiti predeterminati dal legislatore ordinario dal momento che le suaccennate riserve di legge sono comunemente intese in senso relativo e non assoluto. In effetti, la Assemblea Costituente italiana, partendo da un atteggiamento politico-culturale di disfavore nei confronti dell'esecutivo, non ha considerato che al governo, se non altro per la natura di organo costituzionale cui normalmente compete in quanto tale un certo potere di autoorganizzazione, poteva riconoscersi un'attribuzione del genere. D'altra parte, la stessa previsione della legge come strumento normativo per la regolazione della materia è stata una delle cause che, nell'aggiun

gersi alle altre più propriamente politiche, hanno determinato fino ad oggi nell'^{ordinamento italiano} ~~nostro paese~~ il mancato riordinamento della presidenza del consiglio e delle altre strutture governative.

E', comunque, da auspicare che proprio a causa della comunemente rilevata esigenza di consentire al governo una certa elasticità organizzativa in funzione del variare delle situazioni contingenti e degli obiettivi politici da conseguire, la futura legge nella materia sia, per quanto possibile, una legge di soli principi fondamentali. In questo modo si consentirebbe, nel rispetto della costituzione, alle forze politico-parlamentari di stabilire gli orientamenti di massima nell'organizzazione dell'esecutivo, ed alle forze politico-governative di avere un certo margine di discrezionalità nel determinare le strutture organizzative ritenute più confacenti all'attività di governo.

Non va poi sottaciuto che in Italia la normativa costituzionale non accoglie esplicitamente la tendenza rinvenibile in alcuni ordinamenti ^{che} a rivalutare lo stesso principio di direzione collegiale nella attività governativa mediante il suo ^{riconoscimento} ~~ridimensionamento~~ ad un collegio ristretto di ministri oppure con la sua settorializzazione grazie alla previsione di sottoconsigli ^{di ministri} dotati di competenze a carattere decisivo in determinate materie.

In effetti, al comune riconoscimento che la composizione pletorica di un consiglio dei ministri si traduce in una diminuzione del suo livello di funzionalità fa riscontro in Inghilterra la pratica degli inner cabinets, che però rappresenta solo una soluzione informale e di fatto, ed in Olanda e Portogallo invece l'istituto del sottoconsiglio dei ministri quale figura organizzatoria istituzionalizzata. Questo a tacere dei comitati dei ministri che, se si rinvencono nella generalità degli ordinamenti, hanno però di regola competenza e carattere meramente preparatorio. In effetti tali formule organizzatorie in

Italia si riscontrano solo in via di fatto e saltuariamente. *Tuttavia,*

La ricerca di formule organizzatorie di rilancio del principio di direzione collegiale da un lato dimostra la volontà politica di mantenere in vita tale principio ma dall'altra testimonia la sua evidente crisi di funzionalità col portarlo ad operare su basi più ristrette. Nondimeno, posto che anche l'ordinamento costituzionale italiano afferma un principio di direzione collegiale nell'attività di governo e che pure a livello di esperienza è rilevabile un suo elevato grado di inattuazione, occorre chiedersi se in Italia il legislatore ordinario possa prevedere consigli di ministri a carattere ristretto od anche sottoconsigli dotati di competenze decisorie per specifici argomenti.

In realtà, il 2° comma dell'art. 95 cost. col prevedere testualmente che "i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri" sembra, almeno a prima vista, escludere soluzioni organizzatorie che rompano la parità formale tra i vari ministri con la conseguenza che la collegialità va necessariamente riferita alla totalità dei ministri. E' pur vero, tuttavia, che lo stesso art. 95 cost. non definisce né la natura sostanziale del ministro, né quella del dicastero; ragion per cui nulla vieta di distinguere sul piano sostanziale e nominale ministri e dicasteri da altre figure organizzatorie e, quindi, riservare la denominazione di dicasteri (o ministeri) solo a quelle branche omogenee dell'amministrazione statale il cui capo faccia parte del consiglio dei ministri. Peraltro, una soluzione del genere sarebbe idonea a restringere il numero dei ministri ma non sanerebbe la illegittimità costituzionale della istituzione dei sottoconsigli od anche di comitati di ministri con competenze decisorie.

Riguardo alla presidenza del consiglio dei ministri è, invece, un dato costante *in Italia e negli altri* negli ordinamenti a forma di governo parlamentare

l'individuazione di un apparato amministrativo nell'ambito del governo con compiti tipici di promozione e coordinamento dell'attività dei ministeri posto alle dipendenze del presidente del consiglio anche se alcune sue attribuzioni concernono pure il consiglio dei ministri. A volte le attribuzioni di tale apparato riguardano come in Italia anche attività di amministrazione concreta ma ciò non è esente da critiche e comunque non costituisce l'elemento caratterizzante l'apparato in questione.

Tuttavia, è da rilevare che, a differenza di quanto si verifica in Italia, gli organismi amministrativi similari della presidenza del consiglio non sono ^{di regola,} oggetto di specifica previsione costituzionale; ma ciò non è manifestazione di una minore vitalità dell'istituto, né si traduce in una minore garanzia della sua esistenza in quanto esso appare un portato logicamente coesistente alla organizzazione amministrativa del governo; piuttosto la mancanza di tutela costituzionale agevola la duttilità della sua disciplina quale oggetto di un più o meno esteso potere di autoorganizzazione dello stesso governo.

Sembrano dunque da accettare le conclusioni cui è sostanzialmente pervenuta la dottrina riguardo alla presidenza del consiglio nello ordinamento italiano; in particolare, sono ribadite le conclusioni concernenti la caratterizzazione della presidenza quale apparato amministrativo rivolto alla direzione ed al coordinamento a livello amministrativo dell'attività di governo ed alla opportunità di una sua disciplina legislativa caratterizzata da elasticità ed indicazioni di massima.

In conclusione si può affermare che l'analisi conferma l'opportunità di una riforma organizzatoria del governo nell'ordinamento italiano in conformità ad ^{orientamenti} di fondo offerti nella materia dalle democrazie parlamentari del presente e che si riassumono nelle finalità essenziali: di un rafforzamento

del ruolo del primo ministro, della ricerca di una nuova funzionalità del principio della direzione collegiale, ed infine della razionalizzazione di tutta l'organizzazione amministrativa di governo, nei rapporti presidenza del consiglio-ministeri come nell'assetto interno a ciascuna branca amministrativa dello stesso governo.

In definitiva, la ricerca di un'ottimale organizzazione governativa, come tale idonea agli scopi ad essa propri, si identifica, a differenza di quanto sostenibile per la disciplina dei rapporti fra esecutivo e parlamento, in una piena attuazione nella materia della normativa costituzionale, coniugata peraltro a finalità di efficienza amministrativa, e solo in via marginale ed eventuale in una proposta di revisione costituzionale.

ENRICO SPAGNA MUSSO

"Professore ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna"

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- RIZZA, Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Napoli, 1970
- RISTUCCIA (a cura di), L'istituzione governo. Analisi e prospettive, Milano, 1977
- GIANNINI, Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, in Foro italiano, 1980, V, 289 ss.
- SPAGNA MUSSO (a cura di), Costituzione e struttura di governo, Voll. I-IV, Padova, 1980-1984
- POTENZA, L'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri, in Diritto e società, 1980
- PIGA, Relazione sulla riforma del Governo e della pubblica amministrazione, in Democrazia e diritto, 1981
- GIANNINI-AMATO, Relazione sull'ordinamento della presidenza del consiglio, in Democrazia oggi, 1981
- PITRUZZELLA, Costituzione e governo, Palermo, 1982
- FORMEZ (a cura del), Indagine sullo stato della pubblica amministrazione, Roma, 1982-1983
- AA.VV., Articoli sulla struttura del governo, in Quaderni costituzionali, 1982, numeri 1 e 2
- COMMISSIONE BICAMERALE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, Atti, Camere dei Deputati, Roma, 1984

Jordi Solé Tura

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

COMO SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALES.

Ponencia presentada en las
Jornadas de Estudios Constitucionales
sobre el Gobierno.
Cátedra de Derecho Político
Universidad de Barcelona
29-30 de noviembre y 1 de diciembre de 1984

INDICE.

Las Comunidades Autónomas como sistema.....	p. 1.
La elección y la investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma.....	p.6
Los mecanismos de exigencia de responsabi- lidad parlamentaria.....	p. 10
El estatuto jurídico-político del Presi- dente de Comunidad Autónoma.....	p. 14
El Presidente y el Consejo de Gobierno	p. 19
A modo de conclusión.....	p. 23
Notas.....	p. 27
Referencias bibliográficas.....	p.29

////

~~Las Comunidades Autónomas~~ Las Comunidades Autónomas
como ~~un~~ sistema ~~parlamentario~~.

Diversos autores han puesto de relieve la aparente paradoja de que la Constitución regule con detalle en su artículo 152 la estructura institucional de las Comunidades Autónomas con autonomía inicial máxima -- las constituídas según el procedimiento del artículo 151 C.E. -- y en cambio no imponga ninguna estructura concreta -- y, por tanto, ninguna limitación -- a las demás Comunidades Autónomas, con una autonomía inicial más reducida. (cfr. por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, 1984, II, p.23-24). Las razones de esta paradoja aparente son ~~complejas~~ ^{complejas, pues} ~~la estructura institucional de las CC.AA. está condicionada por los avatares del proceso constituyente y de la puesta en marcha de las primeras CC.AA., concretamente las del País Vasco y Cataluña.~~

La estructura institucional de las Comunidades Autónomas está condicionada por los avatares del proceso constituyente y de la puesta en marcha de las primeras CC.AA., concretamente las del País Vasco y Cataluña.

La Constitución aborda la estructura de los órganos de las CC.AA. en el art. 152 que, efectivamente, sólo se refiere a los Estatutos de Autonomía tramitados y aprobados por la vía del art. 151. En términos genéricos, el sistema institucional definido en el art. 152 es un sistema parlamentario, por cuanto se prevé una Asamblea representativa, un Presidente elegido por ésta entre sus miembros y ~~responsabilidad política~~ y una responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea. ~~La estructura institucional de las CC.AA. está condicionada por los avatares del proceso constituyente y de la puesta en marcha de las primeras CC.AA., concretamente las del País Vasco y Cataluña.~~

~~La Constitución aborda la estructura de los órganos de las CC.AA. en el art. 152 que, efectivamente, sólo se refiere a los Estatutos de Autonomía tramitados y aprobados por la vía del art. 151. En términos genéricos, el sistema institucional definido en el art. 152 es un sistema parlamentario, por cuanto se prevé una Asamblea representativa, un Presidente elegido por ésta entre sus miembros y responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea.~~

La Constitución nada dice, por el contrario, respecto a la estructura institucional de las demás CC.AA. y, por consiguiente, no impone más condicionamiento que las prescripciones generales del art. 147, que dejan la puerta abierta a diversas posibilidades.

Esta mayor libertad de maniobra aparente ~~o~~ a sensu contrario -- esta mayor limitación del margen de maniobra de las CC.AA. constituídas por la vía del art. 151, tiene a mi entender una explicación política. La diferencia entre una y otra vía de acceso a la autonomía radica en el procedimiento de elabora-

ción de los respectivos Estatutos. Los Estatutos de las CC.AA. que se constituyan de acuerdo con el procedimiento general del art. 143 C.E. deberán ser elaborados por las Cortes Generales como leyes orgánicas, de modo que las Cortes mantienen en todo momento el control del proceso de aprobación del Estatuto y definen por si mismas el sistema institucional de la Comunidad Autónoma, independientemente del ~~contenido~~ contenido del proyecto elaborado inicialmente por la Asamblea prevista en el art. 146 C.E.

En cambio en los Estatutos tramitados por la vía del art. 151 C.E. las Cortes no tienen la responsabilidad total y única del procedimiento de elaboración y aprobación. El momento crucial de este procedimiento es la reunión conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso -- y no la del Senado -- con una delegación de la Asamblea de los Diputados y Senadores de la Comunidad Autónoma que pretenda formarse. A diferencia de lo previsto en el art. 146 C.E., en esta Asamblea no participa ningún miembro de la Diputación provincial y por ello la reunión conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la delegación de la Asamblea de Parlamentarios puede considerarse como una reunión parlamentaria stricto sensu. Pero es evidente que, desde el punto político los Diputados y Senadores que constituyen la delegación de la Asamblea proponente del proyecto de Estatuto reúnen una doble condición, en tanto que miembros de una institución --la Asamblea -- que no es un órgano de las Cortes Generales en sentido estricto y en tanto que ~~representantes~~ representantes territoriales encargados de negociar el proyecto con un órgano ~~específico de las Cortes~~ específico de las Cortes, como es la Comisión Constitucional (1)

Digo que esta negociación es el momento crucial del proceso de elaboración de los Estatutos iniciados por la vía del art. 151 C.E. porque es sabido que los plenos del Congreso y del Senado sólo intervienen ya para decidir, con un solo voto de conjunto, sobre un texto que no pueden modificar y que ha sido acordado por la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios proponente del proyecto.

La Constitución fija las bases del sistema institucional

de la Comunidad Autónoma en este caso -- y no en el del procedimiento del artículo 143 C.E. -- para conseguir un doble objetivo:

1) Asegurar que este proceso, caracterizado por la negociación entre dos órganos, no dará lugar a sistemas institucionales distintos en cuya definición los plenos de las Cámaras ya no pueden entrar.

2) Limitar el margen de maniobra de las partes negociadoras para que la negociación no dé lugar a sistemas no congruentes con las estructuras de los poderes fundamentales del Estado.

Queda por elucidar, sin embargo, por qué esta disposición constitucional del art. 152 se extendió posteriormente a los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 143 C.E. ~~También se extendió a los~~

La ~~elaboración y~~ aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña no sólo inició el camino y desbloqueó el proceso autonómico sino que señaló la pauta en cuanto al contenido de los demás proyectos.

Como es sabido, el primer proyecto que se elaboró fué el de Cataluña -- el llamado "Estatuto de Sau" --. Este proyecto configuró un modelo institucional y un sistema de distribución de competencias que fué, de hecho, seguido, por los demás proyectos, incluyendo el del País Vasco, aunque éste fuese el primero que se discutió y aprobó en las Cortes.

Más todavía. En un primer momento fueron muchas las Asambleas de Parlamentarios que optaron explícitamente por la vía del artículo 151. En tres de ~~ella~~ las Comunidades Autónomas en formación -- Andalucía, País Valenciano y Canarias -- se consiguieron incluso los requisitos exigidos por el art. 151 C.E. y sólo la voluntad del Gobierno y de su partido -- la U.C.D. -- de reconducir todos los procesos autonómicos por la vía del art. 143 C.E., una vez constituido el primer bloque autonómico -- País Vasco, Cataluña y Galicia -- hizo que esta tendencia a seguir la vía del art. 151 C.E. resultase bloqueada, con la notoria y espectacular excepción de Andalucía.

~~El hecho de que esta operación pudiese sólo conseguirse con la aprobación directa de las formas que~~

Ahora bien, el bloqueo de la vía del art. 151 C.E. no pudo llegar hasta el punto de cambiar totalmente las estructuras institucionales previstas en los distintos proyectos. Por ello la reconducción del proceso afectó esencialmente al techo competencial y dejó en pie la exigencia de un órgano legislativo propio y de un ejecutivo inspirados en los Estatutos ya aprobados y, a través de éstos, en el art. 152 C.E.

Los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la U.C.D. y el P.S.O.E. tomaron acta de esta exigencia -- o de este compromiso, si se prefiere -- y previeron que todas las Comunidades Autónomas que se constituyesen a partir de dichos acuerdos contarían con un Parlamento y un Ejecutivo responsable políticamente.

Pero, a la vez, en estos acuerdos se introdujeron mecanismos que no estaban en los tres primeros Estatutos, como el de la moción de censura constructiva. Tanto el Estatuto del País Vasco (art.33,3), como el de Cataluña (arts. 30,36 y 37) y el de Galicia (art.15,4) remiten la regulación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a una ley del Parlamento respectivo.

La moción de censura constructiva fué introducida en el Estatuto de Andalucía -- porque en ella coincidían ya la U.C.D. y el P.S.O.E., antes del acuerdo del 31.7.81 --. Y a partir de éste se aplicó a los demás Estatutos de Autonomía, en términos prácticamente idénticos.

~~Del mismo modo, en el Estatuto~~, la figura del Presidente y la estructura general del Poder Ejecutivo se regulan en todos los Estatutos de Autonomía de acuerdo con los criterios del art. 152 C.E.

Por estas razones políticas, un sistema institucional que inicialmente sólo se preveía para los Estatutos elaborados según el procedimiento del art. 151 C.E. se ha convertido en el sistema general. Y esta tendencia se ha completado posteriormente con la extensión a las tres primeras Comunidades Autónomas -- País Vasco, Cataluña y Galicia -- de instituciones como la moción de censura constructiva, por vía legislativa interna de cada una de ellas. (2)

El estatuto del Presidente de la Comunidad Autónoma, las funciones generales de éste, las atribuciones y funciones del

Consejo de Gobierno y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo forman, pues, un sistema uniforme, con rasgos idénticos en lo esencial en todas las Comunidades Autónomas.

Y es esta uniformidad, precisamente, la que permite abordar el problema de la caracterización jurídica del sistema de las Comunidades Autónomas con carácter general.

La prescripción general del art. 152 C.E. y la extensión de la misma a todos los Estatutos de Autonomía, con independencia de la vía de acceso seguida, lleva a la mayoría de los autores a definir el sistema institucional o "forma de gobierno" de las Comunidades Autónomas como un sistema parlamentario. (S.MUÑOZ MACHADO, 1984, II, p.26).

Algunos tratadistas, aun sin apartarse explícitamente de esta línea de interpretación, exponen algunas dudas (C.VIVER PI-SUNYER, 1982) y algun autor concreto llega a hablar, analizando la estructura del Gobierno vasco de "República presidencial " y de "Gobierno de Primer Ministro". (M.A.GARCIA HERRERA, 1983, p.1093).

Mi propia reflexión va por esta última vía. Creo que el funcionamiento real de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en las Comunidades Autónomas, la estructura y las funciones del Ejecutivo, las atribuciones del Presidente y las formas de designación de éste obligan a matizar el concepto de "régimen parlamentario" en relación con las Comunidades Autónomas y a recurrir a otras naciones, como la de "régimen de primer ministro" o de "régimen semipresidencial".

Soy consciente de que estas categorías plantean también importantes problemas conceptuales. La noción de "régimen semipresidencial" fué acuñada, de hecho, para intentar definir un sistema como el de la V República francesa después de la reforma constitucional ~~aprobada por el Parlamento~~ de 1962 que estableció la elección directa del Presidente de la República por el cuerpo electoral (M.DUVERGER, 1980, p.451 ss.).

Se trata, sin duda, de una categoría poco definida. Pero me parece útil, desde el punto de vista descriptivo, ~~utilizar~~ En todo caso, creo que define mejor el carácter del sistema institucional de las Comunidades Autónomas que la categoría formal de régimen parlamentario. Además, me parece preferible utilizar esta categoría y no la de "régimen de primer ministro", para subrayar el hecho peculiar de que el sistema ge-

neral de las Comunidades Autónomas equivale al de un conjunto de sistemas republicanos en el seno de una monarquía parlamentaria, en la medida en que los presidentes de las Comunidades Autónomas reúnen la doble condición de presidentes del Gobierno y de presidentes de la Comunidad, ~~respectivamente~~

Para situar exactamente el problema creo, sin embargo, que es mejor prescindir, de momento, de las categorías generales y proceder al examen de las principales funciones y del estatuto del Presidente de la Comunidad Autónoma, el carácter y las funciones del Consejo de Gobierno y, sobre todo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo autonómicos.

La elección y la investidura
del Presidente de la Comunidad
Autónoma.

Uno de los aspectos fundamentales de la noción de régimen semipresidencial es la elección directa del Presidente, como proceso

electoral diferenciado del de la elección del respectivo órgano legislativo.

Desde este punto de vista, no cabe duda que el sistema general de elección de ^{los} Presidentes de las Comunidades Autónomas no es el de la elección directa. Todos los Estatutos, sin excepción, prevén que el respectivo Presidente será elegido por su ~~órgano legislativo~~ Parlamento de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

Se trata, pues, de una elección indirecta, que tiene formalmente, un carácter parlamentario:

Lo mismo cabe decir en cuanto al mecanismo general de investidura. La mayoría de los Estatutos regulan con detalle el procedimiento de investidura, otros se limitan a fijar los criterios generales, remitiendo los detalles del procedimiento a una ley ulterior del respectivo Parlamento. Pero dentro de esa relativa diversidad, el procedimiento de investidura es el mismo. Las únicas diferencias importantes se pueden observar en dos aspectos: a) el procedimiento para proponer el candidato o los candidatos a Presidente; b) Las consecuencias de una prolongada incapacidad del Parlamento para elegir un candidato.

~~El procedimiento general~~ El procedimiento general

de designación del candidato es que éste es propuesto por el Presidente del Parlamento previa consulta con los diferentes grupos con representación parlamentaria.

Este procedimiento general tiene, sin embargo, algunas excepciones importantes. La Ley del Gobierno 7/1981 de 30 de junio del País Vasco establece en su artículo 5,2 que "... el candidato o candidatos serán propuestos por los Grupos Políticos con representación parlamentaria.."; el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana dice en su art. 15,1 que los diversos Grupos Parlamentarios podrán presentar otros tantos candidatos y ~~la Comunidad Autónoma~~ el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura concreta en su art. 34,1 que los candidatos podrán ser propuestos por una cuarta parte, como mínimo, de los miembros de la Asamblea. A su vez, la Disposición Transitoria 1ª, ap. 4,a) del Estatuto de la Región de Murcia preveía que serían proclamados candidatos aquellos que hubiesen sido presentados como tales, con una antelación mínima de veinticuatro horas, "... por, al menos, cinco miembros de la Asamblea Regional".

Del mismo ^{modo} es prácticamente uniforme el procedimiento de elección del Presidente: el candidato o los candidatos; en los casos señalados, deberán exponer sus programas de Gobierno y someterse a una primera votación, para la cual se exige mayoría absoluta. En caso de no obtenerse ésta, se procede a una segunda votación, para la cual basta la mayoría relativa (3). En ningún caso se exige que el Presidente que se somete a la investidura deba presentar la composición de su Gobierno. Ni tampoco se exige que los miembros de éste deban tener la condición de parlamentarios.

En cuanto a las consecuencias de una prolongada incapacidad del Parlamento para elegir un candidato también hay uniformidad, con algunas excepciones significativas. Pero a ello me referiré más adelante, al tratar el problema de la disolución de las Cámaras.

Los mecanismos de elección y de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma son, pues, perfectamente integrables en la noción general del régimen parlamentario.

Ahora bien, más allá de la letra estricta de la ley, debemos tener en cuenta otros elementos.

El primero de ellos es el sistema electoral. En todos los Estatutos se establece el sistema proporcional con el método d'Hondt para el reparto de los escaños, bien de manera directa, bien mediante una referencia al sistema electoral general del Estado. Existen, sin embargo, notables diferencias en lo que se refiere al tamaño y a la estructura de las circunscripciones y a los mínimos electorales. Las especificidades más notorias, son naturalmente, las derivadas del hecho insular, en el caso de Canarias y las Islas Baleares. Otra especificidad, de distinto carácter, es la del País Vasco, que configura a esta Comunidad Autónoma -- tanto desde el punto de vista electoral como del institucional -- en una confederación de provincias o territorios históricos. Hay otras que no tienen más explicación que el ^{interés} electoral puro y simple de las dos principales fuerzas políticas del momento -- la UCD y el PSOE --, como son las cinco circunscripciones en que se divide la C.A. uniprovincial de Murcia y las tres de la C.A. uniprovincial de Asturias. ~~En la composición de la Comunidad Autónoma de Murcia, algunas provincias, como Murcia, Madrid, Valencia, etc., se dividen en distritos electorales, lo que constituye un sistema electoral mixto.~~

Pero a efectos de la elección del Presidente no es esto lo más significativo. Lo importante es que la combinación de este tipo de escrutinio con el juego de los partidos políticos convierte la elección del presidente en una elección prácticamente directa.

~~En consecuencia, los nombres que figuran en los Estatutos de las Comunidades Autónomas no se refieren a los candidatos a diputado sino a los candidatos a presidente de Estado, los cuales se eligen en un sistema de sufragio universal, directo y secreto.~~

Las campañas electorales giran cada vez más en torno a los candidatos a Presidente. Desde el punto de vista político, las elecciones en las Comunidades Autónomas son unas elecciones presidenciales. Los candidatos a la Presidencia son los protagonistas del debate y de la contienda electoral, de modo que los demás integrantes de la respectiva lista, cerrada y bloqueada, son literalmente "arrastrados" al Parlamento o son apartados de éste según el éxito electoral del principal cabeza de lista. En estricto sentido político puede decirse que los Diputados son un epifenómeno de una elección presidencial que reviste, cada vez más, un carácter plebiscitario.

La combinación de esta realidad electoral con la disciplina de partido y de Grupo Parlamentario hace que la posterior elección parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma no sea más que la ratificación jurídico-formal de un resultado ya establecido por el voto de los electores. Puede decirse ~~que~~, a este respecto, que el papel político de los Diputados que deben elegir al Presidente equivale al de unos compromisarios, es decir, al de unos electores con voto comprometido de antemano.

Puede aducirse que esto sólo es así en caso de mayoría absoluta de una formación política. Este es, desde luego, el caso más claro. Pero, a mi entender, ocurre lo mismo en el caso de mayorías relativas. En este supuesto, la búsqueda del acuerdo parlamentario para la elección del Presidente se realiza por los partidos y sus respectivos Grupos Parlamentarios. La disciplina interna de estos últimos asegura que el acuerdo, una vez alcanzado, será ratificado por el Parlamento.

La única posibilidad de que el Parlamento sea ~~el centro~~ el centro de gravedad de la decisión jurídico-política en que consiste la elección del Presidente es que se produzcan importantes fracturas en la disciplina interna de un Grupo Parlamentario significativo o de varios de ellos, como ha ocurrido por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Pero esta es una posibilidad más bien excepcional y no puede convertirse en el paradigma principal. (4)

Desde un punto de vista político estamos, pues, ante un

sistema de elección presidencial directa, en el que el Parlamento actúa como órgano intermedio de legitimación jurídico-formal constituido, a estos efectos, por diputados-compromisarios.

Los mecanismos de exigencia de responsabilidad parlamentaria.

En todas las Comunidades Autónomas las relaciones

entre el Ejecutivo y el Legislativo se caracterizan por los mismos elementos: la existencia de la moción de censura constructiva y la imposibilidad de disolución del legislativo por el ejecutivo. En punto a la capacidad de disolución no hay más excepción que la del ~~Estado Vasco~~ País Vasco pues la Ley del Gobierno 7/1981 de 30 de junio prevé en su artículo 50 la posibilidad de que el lehendakari, "bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno" pueda disolver el Parlamento, salvo cuando esté en trámite una moción de censura. En cuanto a la disolución por negativa prolongada del voto de investidura, considero que se trata de un supuesto diferente y a él me referiré más adelante.

El juego de estos dos mecanismos da lugar a un sistema muy próximo al de la separación de poderes de los regímenes presidencialistas.

En efecto, la moción de censura constructiva hace ~~que esta institución clásica del régimen parlamentario sea prácticamente inoperante, a menos que se produzca el caso excepcional de la ruptura interna de la disciplina de uno o más Grupos Parlamentarios significativos.~~ También en este caso, el mecanismo parlamentario de la moción de censura sólo puede funcionar ^{como excepción y no como regla.} ~~como excepción y no como regla.~~

La moción de censura constructiva, concebida para reforzar la estabilidad gubernamental, incluso en el caso de un gobierno de minoría, cumple realmente este objetivo a costa de modificar ~~totalmente~~ las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Naturalmente, la protección del Gobierno frente al Parlamento es total en caso de mayoría absoluta

del partido del gobierno -- lo cual también es aplicable a la moción de censura clásica --, pero precisamente la moción de censura produce el efecto político de convertir la mayoría relativa del Gobierno en absoluta, en lo que a la exigencia de responsabilidad se refiere. (5)

La imposibilidad de disolución del Legislativo por el Ejecutivo se introdujo en todos los Estatutos tramitados por la vía del art. 143 como consecuencia de los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la UCD y el PSOE. Con ello se pretendía asegurar que todas las elecciones autonómicas se podrían celebrar en la misma fecha, evitando que alguna Comunidad Autónoma pudiese modificar su calendario electoral por la vía de una disolución anticipada.

A ello se debe que en los Estatutos aprobados después de dichos acuerdos se establezca que en caso de disolución del Parlamento por imposibilidad de elección del Presidente en el plazo de dos meses el mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el del primero. (6)

Posteriormente, y con la excepción del País Vasco antes señalada, la imposibilidad de disolución del Legislativo se extendió a las demás Comunidades Autónomas, por vía de legislación interna. Así, por ejemplo, la L. 3/1982 de 23 de marzo del Parlamento de Cataluña sobre el Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat no contempla más mecanismo de disolución del Parlamento que el de la expiración del mandato legal o la denegación prolongada de investidura del Presidente (art.46). En realidad, en los Estatutos de Autonomía de Galicia y de Andalucía ya no se preveía ~~más~~ supuesto de disolución que el de la expiración del mandato legal, pues ni siquiera se incluía en ellos la disolución por denegación prolongada de la investidura.

La imposibilidad de disolución del Parlamento no es absoluta en la medida que la mayoría de los Estatutos o las leyes internas de organización de los poderes autonómicos contemplan la citada disolución por imposibilidad de investidura del Presidente en un período de tiempo fijado en dos meses desde la primera votación de investidura, en unos casos, y desde la constitución del Parlamento, en otros.

En teoría cabe, pues, que una formación política o un Presidente de Parlamento puedan acabar consiguiendo la disolución de un Parlamento a través del juego de mayorías o de la propuesta sucesiva de candidatos inviables. Pero éste es un supuesto que difícilmente se puede dar en la práctica.

Además, en algunos Estatutos se ha tomado, incluso, la precaución de cerrar este posible camino. El Estatuto de Andalucía (art.37,3), el de Castilla-La Mancha (art.14) y la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art.29) prevén que en caso de transcurrir dos meses sin que sea elegido el Presidente de la Comunidad será proclamado como tal el candidato del Partido que haya obtenido el mayor número de escaños.

Finalmente, algunos Estatutos, como el de Galicia (art.15) y el de la Comunidad Valenciana (art.15) no prevén la disolución del respectivo Parlamento por el transcurso de dos meses sin elección del Presidente y se limitan a establecer que se repetirán sucesivamente las elecciones.

De todos modos, hay que decir que este mecanismo de disolución no tiene nada ^{que ver} con la facultad de disolución clásica, atribuida al Ejecutivo para contrarrestar la presión de un Legislativo enfrentado a él, tal como está contemplada por ejemplo en el ya citado art.50 de la Ley del Gobierno del País Vasco. Se trata de un supuesto distinto, concebido para poder resolver una situación de bloqueo en la elección del Presidente.

Por último, quiero referirme a otro mecanismo clásico del régimen parlamentario, como es el de la cuestión de confianza.

Todos los Estatutos o leyes internas de las Comunidades Autónomas incluyen la cuestión de confianza como una de las Facultades específicas del Presidente, previa deliberación del Gobierno. Ahora bien, en todos los casos la confianza es otorgada a menos que se le oponga una mayoría absoluta, con el efecto es parecido al de una moción de censura constructiva. Además, en algún caso -- como en el Estatuto de

la Comunidad Valenciana (art. 18) -- la cuestión de confianza se vincula al voto bloqueado sobre un determinado proyecto de ley del Gobierno, según el modelo de la Constitución Francesa de 1958, de modo que la cuestión de confianza se puede plantear sobre un proyecto de ley y éste se entenderá aprobado en los términos que proponga el Gobierno, sin modificación alguna, por mayoría simple.

Estamos, pues, ante una regulación global de los mecanismos de exigencia de responsabilidad parlamentaria que se aparta profundamente de la noción clásica de régimen parlamentario. Ciertamente que estos mecanismos se han introducido con idénticos o parecidos caracteres en otros sistemas que se siguen calificando de parlamentarios y que, por ejemplo, la moción de censura clásica ha dejado de funcionar en muchos casos ante el predominio total de unos Grupos Parlamentarios altamente disciplinados. Pero entiendo que en el caso de nuestras Comunidades Autónomas el alejamiento respecto al concepto clásico es más pronunciado.

Hay, incluso, aspectos concretos que plantean problemas de constitucionalidad. Así, por ejemplo, el art. 152 C.E. establece que: "El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea", pero la moción de censura constructiva hace prácticamente imposible que esta responsabilidad de los miembros del Consejo de Gobierno se pueda exigir, a menos de prever una moción de censura clásica para los Consejeros individualmente considerados. Los arts. 49 y 50 de la Ley del Gobierno del País Vasco prevén expresamente esta posibilidad para el Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación y para cada uno de los Consejeros. ~~Con esta excepción, no queda más camino para la exigencia de la responsabilidad de los "miembros del Consejo de Gobierno" que se refiere el art. 152 C.E. que la reprobación individual, la cual, si llega a admitirse y sustanciarse, carece de efectos jurídicos.~~ Con esta excepción, no queda más camino para la exigencia de la responsabilidad de los "miembros del Consejo de Gobierno" que se refiere el art. 152 C.E. que la reprobación individual, la cual, si llega a admitirse y sustanciarse, carece de efectos jurídicos.

El estatuto jurídico-político del
Presidente de Comunidad Autónoma.

La principal
característica del
Presidente de una
Comunidad Autónoma

es que reúne la doble condición de Presidente de la Comunidad y de Presidente del Gobierno. Su situación, a este respecto, es parecida a la del Presidente de una república presidencialista. Pero, a diferencia de éste, el Presidente de Comunidad Autónoma es responsable políticamente ante su Legislativo, sin que esa responsabilidad sea matizada por su doble condición presidencial: es responsable ~~como~~ como Presidente de la Comunidad y como presidente del Gobierno.

Naturalmente, esta responsabilidad debe ser interpretada a la luz de las consideraciones anteriores y por ello no insistiré en el carácter limitado de sus implicaciones reales.

~~Por lo tanto, la consideración de esta doble condición presidencial no tiene un significado jurídico-político.~~

Más importante me parece, en cambio, examinar la trascendencia jurídico-política de esta doble condición presidencial.

~~El Presidente de la Comunidad Autónoma ostenta la máxima representación de la Comunidad Autónoma.~~ Algunos Estatutos regulan la Presidencia como Presidencia de la institución concreta en que toma forma y se configura la Comunidad Autónoma. Así, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña distingue claramente entre Cataluña como nacionalidad y la Generalidad como institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art.1, aps. 1 y 2). De acuerdo con esta distinción, el Presidente es definido como Presidente de la Generalidad y no de Cataluña como nacionalidad (arts. 29,1 y 36). La Ley catalana 3/1982 de 23 de marzo del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad confirma claramente esta condición, estableciendo que "El Presidente de la Generalidad ostenta la más alta representación de la Generalidad.....(art.48 y art.60). ~~(art.48)~~

Los restantes Estatutos de Autonomía regulan este aspecto de manera diversa. Mientras algunos contemplan una institución específica que configura la Comunidad Autónoma, otros utilizan la expresión genérica de Comunidad Autónoma, sin mayor precisión institucional.

En realidad éste es un problema secundario, pues ninguna de las dos fórmulas produce efectos jurídicos especiales. Cabe pensar, incluso, que una fórmula como la del País Vasco puede abrir el camino a un sistema más parlamentario, en la medida que fortalece el papel representativo del Presidente y permite a éste delegar mayores funciones ejecutivas. Pero sea de ello lo que fuere, me he referido a esta cuestión porque creo que toca de cerca un problema clave de los sistemas autonómicos, cuál es el de la legitimación de la figura del Presidente y el fundamento jurídico-político de su predominio

La potenciación de la figura del Presidente es un hecho evidente en las Comunidades Autónomas y la razón principal de ello se encuentra en motivaciones nacionalistas o populistas, más allá de la regulación concreta de la institución presidencial en los respectivos Estatutos. Así, por ejemplo, pese a la diferente definición legal de la representatividad del Presidente en ~~los Estatutos~~ del País Vasco y en Cataluña la concepción nacionalista de los partidos que gobiernan ambas Comunidades conduce a la transformación del Presidente en representante y expresión suprema de los respectivos pueblos. Los planteamientos populistas en otras Comunidades -- como en Andalucía -- han tendido a producir el mismo efecto.

Esto, ligado a los mecanismos electorales ya analizados más arriba, tiende a desplazar el centro de gravedad de las instituciones autonómicas hacia el Ejecutivo y, más concretamente, hacia el Presidente, convirtiendo a éste en la figura clave del sistema.

Menos importancia tiene, a mi parecer, la condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, que todos los Estatutos atribuyen al Presidente, en consonancia con el art.152,1 C.E.

Tiene razón MUÑOZ MACHADO (1984, II, p. 62-63) cuando señala que los antecedentes de esta representación se encuentran en los Estatutos de Autonomía de la II República. Tanto el de Cataluña (art. 14) como el del País Vasco (art.10)

establecían que el Presidente asumía la representación de la región "... en sus relaciones con la República" y la del Estado en las funciones "cuya ejecución directa" correspondiese al Poder Central.

La fórmula era distinta a la actual, pero su sentido no difería mucho. En realidad, la atribución al Presidente de la Comunidad Autónoma de la representación ordinaria del Estado en ésta se basa en una concepción amplia del Estado según la cual no hay contraposición entre las Comunidades Autónomas y el Estado, sino que, como señala el artículo 137 C.E. " El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

Mientras en la Constitución de la II República cabía la posibilidad de ^{que} algunas provincias se convirtiesen en región autónoma y otras permaneciesen en el régimen provincial y hasta se preveía explícitamente, en el art.22, que cualquier provincia que formase parte de una región autónoma pudiese renunciar a este régimen y volver al de provincia vinculada directamente al poder central, en la Constitución de 1978 este supuesto no sólo no se contempla sino que se da potestad a las Cortes Generales para completar el mapa autonómico en caso de que un determinado territorio provincial no tomase la iniciativa para constituirse en C.A. (art. 144,C.E.). Esto significa que en nuestra Constitución las Comunidades Autónomas se conciben como un sistema general de organización del Estado, pese a que en algunos artículos -- como por ejemplo en el 149,1 -- se siga utilizando la expresión "Estado" para referirse únicamente al poder central.

Las Comunidades Autónomas son, pues, el Estado. ~~Por lo tanto~~ ~~Por~~ Por ello es congruente ~~que~~ que el máximo representante del Estado en cada Comunidad Autónoma sea el presidente de la misma. De haberse regulado la cuestión de otra manera se habría creado una dualidad de representaciones y de autoridades que habría llevado forzosamente a la confrontación y habría producido la consecuencia jurídica de definir dos órdenes jurídico-políticos separados: el del Estado y el de la Comunidad Autónoma. En coherencia con la solución adoptada, la Constitución introduce la figura del Delegado del Gobierno (art.154) con unas atribuciones claramente tasadas, aunque hoy por hoy esta figura esté , en la práctica, a mitad de camino entre la

función que le atribuye la Constitución y la función política de representante directo del poder central, a modo de un "gobernador de gobernadores".

Tiene razón, pues, VIVER PI-SUNYER, cuando resume la cuestión diciendo que el Presidente de la Comunidad Autónoma -- el de la Generalidad en el caso estudiado por él -- "... es el representante del Estado-ordenamiento en el seno de la Comunidad Autónoma, pero no de los órganos centrales del Estado-aparato, o sea el Estado-persona" (1982, p.92-93)

Queda por elucidar la cuestión del ~~adjetivo~~ ordinaria con el que la Constitución y los Estatutos de Autonomía califican esta representación. Aunque no deja de tener repercusiones jurídicas, esta calificación obedece a motivos estrictamente políticos, como indica acertadamente Francesc de CARRERAS (en VIVER PI-SUNYER, p.95). En efecto, la razón profunda radica en la pretensión de no crear conflictos políticos y protocolarios entre la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma y las máximas autoridades de otras instituciones del Estado que se organizan en ámbitos territoriales que pueden coincidir con los de las Comunidades Autónomas. Estoy de acuerdo con CARRERAS cuando señala que el principal conflicto podía crearse entre las Comunidades Autónomas y ~~las Fuerzas Armadas~~ ^{las Fuerzas Armadas} y que ésta fué, sin duda, una de las razones más importantes para introducir el adjetivo de ordinaria.

Los efectos jurídicos de esta representación son, sin embargo escasos, La figura del Presidente es, a la vez, realzada y disminuída. Realzada en cuanto que máximo representante ordinario del Estado. Disminuída en cuanto que engranaje de un sistema general que tiene sus principales centros de decisión fuera de la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista jurídico, la principal manifestación de esta representación es la potestad atribuída al Presidente de la Comunidad Autónoma de promulgar, en nombre del Rey, las leyes de la Comunidad. En cambio, en el terreno de la organización judicial esta representación ordinaria del Estado no tiene más concreción que la facultad, meramente formal del Presidente de ordenar la publicación del nombramiento del Presidente

del respectivo Tribunal Superior de Justicia en el Diario o Boletín oficial de la Comunidad.

El Presidente y el Consejo de Gobierno.

Como Presidente del Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma tiene unas facultades que le

convierten en la figura clave no sólo del Ejecutivo sino de todo el entramado institucional de la Comunidad.

El Presidente nombra y destituye libremente a los miembros del Gobierno sin mayores requisitos que el exigido por algún Estatuto de que informe al Parlamento de su decisión.

Por el modo de elección y de investidura del Presidente el Ejecutivo de la Comunidades Autónomas se configura como un Gobierno de Primer Ministro. ~~El Estatuto de la Comunidad Autónoma no establece la figura del Primer Ministro~~ pues la investidura, como he señalado más arriba, se hace en torno a la figura del candidato a Presidente y del programa que éste presenta, no en torno al equipo de gobierno.

~~El Estatuto de la Comunidad Autónoma~~ En él confluyen la condición de Presidente y máximo representante de la Comunidad y de Presidente de un Gobierno de Primer Ministro, y esto ~~le otorga~~ ^{le} otorga una total capacidad de dirección política y de control del gobierno, ~~que se refleja en la facultad de nombrar y destituir a los miembros del Gobierno y de proponer y nombrar y destituir a los miembros del Consejo de Gobierno.~~

La introducción en algunos Estatutos ~~de la figura del Vicepresidente~~ y en algunas Leyes autonómicas de la figura del Vicepresidente no cambia esta situación general. O, más exactamente, sólo la modifica en la medida que el Vicepresidente puede recibir la delegación de algunas funciones, capacidad que, por otro lado, también pueden tener otros miembros del Gobierno en los Estatutos que no contemplan la figura del Vicepresidente.

El problema principal a este respecto es, pues, el de la delegación de facultades específicas del Presidente en

otro miembro del Ejecutivo y la posibilidad de que esta delegación ~~de delegación~~ abra el camino a un Ejecutivo dual y a una modificación/sustancial del status del Presidente.

La cuestión se planteó inicialmente en el proceso de redacción del proyecto de Estatuto de Cataluña -- el llamado "Estatut de Sau" . Algunos de los grupos políticos que formaban parte de la Comisión redactora -- y muy concretamente ~~en~~ el PSUC--plantearon que se recogiese la posibilidad de crear un Conseller en Cap o Jefe de Gobierno, a la manera del Estatuto de Cataluña de 1932, para transformar de este modo la figura del Presidente en un ~~representante general de la Comunidad~~ ~~representante general de la Comunidad~~ representante general de la Comunidad -- y no de la mayoría parlamentaria -- y en un poder moderador. Esta pretensión no consiguió imponerse pero fruto de ella fué la introducción en el texto final del Estatuto de 1979 de la fórmula del art.36,3 que dice textualmente:

"El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros".

A su vez, en la Ley del Gobierno 7/1981 de 30 de junio del País Vasco,, el Lehendakari puede delegar en el Vicepresidente Primero algunas funciones ejecutivas y de coordinación (art. 25,1 en relación con los apartados d),f),h),i), j), y k) del art. 8) y en el Consejero de la Presidencia(arts.3 a 42)

El Estatuto de Galicia remite la cuestión a una ulterior Ley de Galicia (art.16,4) y el de Andalucía reproduce la fórmula del de Cataluña (art. 35,2), ~~fórmula que también se encuentra en el Estatuto de Aragón~~. Otros Estatutos, como el de Cantabria, amplían la posibilidad de delegación a las "funciones ejecutivas y de representación" (art.17,4) ~~(en)~~

La posibilidad de delegación está recogida, pues, como un sistema general, aunque con fórmulas y matices diferentes.

~~La posibilidad de delegación que en todas las fórmulas se refiere a la delegación en un representante personal del propio Presidente.~~

La Ley catalana 3/1982 de 23 de marzo regula con detalle la posibilidad de delegación, enumerando las funciones que pueden ser delegadas ^{en} ~~en~~ el art.64 y fijando

~~los límites de la delegación en el art.64~~

como única condición que la delegación sea comunicada al Parlamento.

La Ley del Gobierno, del País Vasco, repetidamente citada, es la que con mayor amplitud prevé la delegación de funciones, pues admite la posibilidad de una amplia delegación de funciones propias del Lehendakari en el Vicepresidente Primero (art.25), ampliable en caso de enfermedad o ausencia de aquél(art.39,1) y también contempla la delegación de funciones "puramente administrativas" del Lehendakari en el Consejero de la Presidencia (art.39,3).

Estas delegaciones tienen, en buena parte, un carácter funcional (7), pero es evidente que se pueden utilizar de modo que acaben configurando, en la práctica, un Ejecutivo dual, con un Vicepresidente o un Consejero Delegado dotados de importantes funciones ejecutivas.(8).

Pero hay que insistir, en seguida, en que la posibilidad de delegación es siempre una atribución exclusiva y personal del propio Presidente, que éste puede recuperar en todo momento las funciones delegadas y que, en último término, el Presidente puede destituir al Vicepresidente o al Consejero Delegado, como a cualquier otro miembro del Consejo de Gobierno.

Más problemática parece la fórmula del Estatuto de Cantabria y otros, que permite también la delegación de funciones representativas. Esta delegación no puede consistir, desde luego, en atribuir siquiera sea temporalmente al Vicepresidente o a otro miembro del Gobierno la función de la "más alta representación" de la Comunidad Autónoma ni de la representación ordinaria del Estado en ésta. En realidad, esta fórmula se introdujo con un alcance más modesto, para permitir que el Presidente "se hiciese representar" en actos protocolarios o en tareas no vinculadas estrictamente a la función de Gobierno. En este sentido, la fórmula me parece desproporcionada e innecesaria, pues dicha ~~delegación de~~ representación se puede efectuar sin necesidad de una referencia estatutaria que se presta a grandes equívocos.(9)

En todo caso, de producirse una delegación sistemática

de funciones en un Vicepresidente o en un Consejero, renovando periódicamente la misma para mantener su carácter temporal, se podría configurar como máximo un Ejecutivo parecido al del sistema de Presidente y de Primer Ministro del régimen semi-presidencial francés.

Digo parecido y no idéntico porque hay una diferencia sustancial: la de la responsabilidad política. En efecto, los diferentes Estatutos o Leyes autonómicas que contemplan y regulan la posibilidad de delegación establecen también que el Presidente sigue siendo responsable ante el Parlamento incluso en caso de delegación. El art. 86 de la Ley catalana 3/1982 de 23 de marzo es muy explícito al respecto:

"La delegación temporal de funciones ejecutivas en un Consejero o en más de uno no exime al Presidente de la responsabilidad política ante el Parlamento".

Como he señalado más arriba, la Ley del Gobierno del País Vasco contempla, en cambio, la posibilidad de una responsabilidad específica del Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación. En caso de que el Parlamento apruebe por mayoría absoluta una moción de censura contra el Vicepresidente, éste debe presentar su dimisión al Lehendakari, quien procederá a su sustitución(art.49,1).

Esta disposición da al sistema institucional vasco un carácter indudablemente más parlamentario, pero no creo que modifique la orientación de fondo hacia un sistema semi-presidencialista. En definitiva, según dispone el art.25,1 de la propia Ley del Gobierno del País Vasco, la delegación de funciones en el Vicepresidente Primero se produce "... sin perjuicio de su responsabilidad política como Presidente del Gobierno".

A modo de conclusión

Las consideraciones hechas hasta aquí me permiten abordar algunas conclusiones gene-

rales. Como se habrá podido observar, estas consideraciones no pretenden abarcar el tema del Gobierno de las Comunidades Autónomas en toda su extensión y con toda su complejidad jurídica. Pretenden, únicamente, fijar unas líneas de interpretación del carácter institucional de las Comunidades Autónomas.

A la luz de estas consideraciones, considero que ni política ni jurídicamente se pueda sostener sin más que el sistema institucional de las Comunidades Autónomas es un sistema parlamentario, ~~una comunidad autónoma~~ ni siquiera con las matizaciones del parlamentarismo racionalizado.

Entiendo que la categoría de ~~Régimen~~ "sistema semipresidencial" expresa mejor, dentro de sus limitaciones, la entidad real del régimen de las Comunidades Autónomas, en sus aspectos jurídicos y políticos.

El centro de gravedad de los sistemas institucionales de las Comunidades Autónomas es la figura del Presidente.

La elección indirecta ~~deuráda~~ y la investidura parlamentaria de éste no pueden ocultar el hecho político de la tendencia creciente a una verdadera elección presidencial directa. No es la elección parlamentaria la que configura posteriormente el Ejecutivo sino la elección presidencial la que configura la composición del Parlamento, de modo que, como he señalado más arriba, a efectos de la elección del Presidente los Diputados ~~representantes~~ tienen realmente el papel de compromisarios.

El Presidente ostenta la máxima representación de la Comunidad Autónoma y esto, ~~además~~ en un marco político nacionalista o populista tiende a convertir al Presidente en ~~de~~ el representante de todo el pueblo integrante de la Comunidad, como así se afirma expresamente en la Ley del Gobierno del País Vasco.

Pero, al mismo tiempo, el Presidente es el titular de la función de gobierno y de la función ejecutiva. Aunque puede

llegar a configurar un Ejecutivo delegado, con carácter parcial y temporal, el propio Presidente mantiene en todo momento el control directo de este Ejecutivo, pues no sólo le corresponde a él la iniciativa de delegar funciones sino que tiene en todo momento la capacidad de recuperar las funciones delegadas o de prescindir de los miembros del Gobierno.

Por las condiciones de su nombramiento y de su representatividad, el Presidente es la cabeza del Grupo Parlamentario mayoritario y por consiguiente el principal titular de la iniciativa legislativa.

En el ejercicio de su cargo, el Presidente está protegido contra la posible exigencia de responsabilidad parlamentaria por el mecanismo de la moción de censura constructiva y de la cuestión de confianza. Por ello pierde importancia la imposibilidad de disolución del Legislativo, mecanismo tradicional de defensa del Ejecutivo frente a la capacidad de censura del Legislativo. La combinación de todos estos mecanismos hace que la exigencia de responsabilidad parlamentaria sea prácticamente inviable, lo cual refuerza el papel del Presidente como institución separada e independiente. ~~con independencia~~
~~de la responsabilidad~~.

Naturalmente, ~~algunos de los mecanismos~~ todos estos mecanismos resultan afectados por el juego de las mayorías parlamentarias. En caso de mayoría absoluta del Grupo Parlamentario del Presidente el predominio de éste se refuerza, pues en él coincide la máxima representación de la Comunidad y la jefatura del partido mayoritario.

Por todo ello ~~la exigencia de responsabilidades~~ la exigencia de responsabilidades tiende a plantearse fuera ~~del marco~~ del marco parlamentario, especialmente a través de los partidos políticos. Si la Presidencia de la Comunidad Autónoma coincide con la jefatura de iure o de facto del partido mayoritario la preeminencia del Presidente en el sistema institucional es prácticamente total. ~~Ello determina~~ La responsabilidad política -- no ya parlamentaria -- del Presidente sólo podrá materializarse si no ostenta la jefatura del partido mayoritario en el propio ámbito autonómico -- como ocurre en el País Vasco -- o si forma parte de un partido de ámbito

más amplio -- como por ejemplo de ámbito estatal --, ~~que~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~Comunidad~~ ~~Autónoma~~ cuya dirección pueda imponerse sobre la del partido de la Comunidad Autónoma -- caso de Andalucía, Murcia y Cantabria.

~~El hecho de que~~ El hecho de que la responsabilidad del Presidente sólo se pueda hacer efectiva por esta vía produce, a su vez, importantes efectos políticos.

El primero es que el Presidente de la Comunidad Autónoma tenderá a reforzar el carácter plebiscitario de su elección y de su mandato para asegurar su hegemonía personal sobre el partido o para contrarrestar la oposición de los dirigentes de éste.

El segundo es que los electores de las Comunidades Autónomas pueden tender cada vez más a votar a partidos de ámbito de nacionalidad o de región para evitar que los partidos de ámbito estatal puedan provocar, por vía interna, la destitución del Presidente de la Comunidad Autónoma.

Todo ello configura un sistema de predominio presidencial, de disminución del papel del Parlamento, de disminución de los controles intraorgánicos, de aumento de las tendencias plebiscitarias y de rigidez creciente de los mecanismos parlamentarios.

Todos estos rasgos están presentes, desde luego, en los sistemas parlamentarios modernos y no son óbice para que en estos sistemas, ^{el Parlamento} siga teniendo un papel fundamental como órgano de legitimación ~~de~~ jurídica democrática de las principales decisiones políticas y legales. Pero, al mismo tiempo, expresan una modificación sustancial de algunos de los mecanismos clásicos del sistema representativo que, de no ser atajada, conducirá progresivamente a otro sistema de carácter presidencialista y plebiscitario en el que cambiarán radicalmente las formas de representación y de participación política de los ciudadanos.

Para ello es, preciso, a mi entender, potenciar el papel de los Parlamentos como órganos legislativos y, muy especialmente, como órganos de control. Considero que debe desaparecer la concepción restrictiva de los Parlamentos en todos los Estatutos aprobados por la vía del art. 143, en

los que se llega a tasar, incluso, el tiempo en que éstos podrán celebrar sus sesiones y se cierra la posibilidad de que los Diputados puedan percibir una remuneración adecuada, abriendo el camino al sistema, mucho más propicio a las corruptelas, de las dietas.

En todos los Parlamentos autonómicos debe potenciarse la función de control, con características nuevas y abiertas, que hagan de las Cámaras órganos conectados con los problemas vivos de la población y ~~esta encuentre en aquéllas un punto de referencia estimulante.~~ permitan que esta encuentre en aquéllas un punto de referencia estimulante.

En todo ello corresponde a los partidos políticos un papel primordial. Una de las razones profundas del auge del presidencialismo es la debilidad de los partidos como instrumentos de participación popular y de organización social. En una sociedad escasamente articulada y con poca tradición parlamentaria las elecciones tienden de manera natural a adquirir formas plebiscitarias y a potenciar dirigentes carismáticos. Más allá de los mecanismos legales o, más exactamente, en combinación con éstos, las tendencias plebiscitarias y carismáticas pueden acabar produciendo, como antes decía, un cambio sustancial en las formas de representación y de participación de los ciudadanos. Esta es, sin duda, la principal amenaza que se cierne sobre nuestros sistemas formalmente parlamentarios.

NOTAS

1.- Esta peculiaridad ha permitido a Gumersindo TRUJILLO hablar de los Estatutos de Autonomía como "leyes orgánicas reforzadas, partiendo del desarrollo de la noción de "acto complejo". Gumersindo TRUJILLO pone de relieve que en los procedimientos de aprobación de los Estatutos "el ejercicio de la potestad estatuyente no le corresponde unilateralmente al Estado", dado que la aprobación de los Estatutos requiere del concurso de dos voluntades, cosa que no ocurre en la aprobación de las demás leyes orgánicas. De ello saca la consecuencia de que la "fuerza formal pasiva" de los Estatutos es superior a la de las leyes orgánicas. (1984, pp.3-11). Por su parte Joaquín TORNOS MAS ha insistido en el concepto de Estatuto como "norma pactada" (1982, p.18).

2. A mi entender, la razón principal de ello fué que en éstas Comunidades Autónomas existieron desde el primer momento Gobiernos de minoría que buscaron en la moción de censura constructiva un instrumento de defensa y de estabilización.

3. La Disposición Transitoria 5ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña preveía que el candidato propuesta debía someterse a una segunda votación por mayoría absoluta, en caso de no obtener dicha mayoría en la primera votación. También preveía que el candidato debía presentar no sólo el programa de Gobierno sino también la composición del Consejo Ejecutivo. La segunda votación por mayoría absoluta y la presentación previa de la composición del Gobierno fueron suprimidas posteriormente por la Ley catalana 3/1982 de 23 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

4. Baste recordar lo ocurrido en el Parlamento de Navarra, cuando el Grupo Parlamentario del P.N.V. se negó a acatar la consigna de la dirección de dicho partido para la elección del Presidente de la Diputación Foral.

5. Es evidente, sin embargo, que un Gobierno de minoría, aunque esté protegido por la moción de censura constructiva difícilmente puede impulsar un programa legislativo que contenga leyes que exijan mayorías cualificadas. Por ello, la combinación de un gobierno de minoría y de la moción de censura constructiva puede llevar a una situación de bloqueo político y legislativo.

6. Cfr. por ejemplo, el Estatuto de Asturias (art.32,1), el de Cantabria (art.16,2), el de La Rioja (art.22,2), el de Aragón (art.22,3), etc.

7. Un ejemplo claro de delegación funcional es, por lo demás, la posibilidad contemplada por la Ley del Gobierno del País Vasco de que el Gobierno Vasco delegue funciones administrativas en las Comisiones de Gobierno (art.39,2) o de que los Consejeros deleguen el ejercicio de algunas de sus competencias en los Vice-Consejeros y Directores (art.39,4).

8. Cfr. el interesante análisis de Carles VIVER PI-SUNYER sobre el alcance de la expresión "funciones ejecutivas" y sobre la indelegabilidad de la función de gobierno. (1982, p.108 ss.

9. Véase, por ejemplo, la sencilla fórmula del art. 40 de la Ley del Gobierno del País Vasco sobre la delegación de la representación en actos oficiales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CARRERAS, Francesc de, Notas sobre la figura del Presidente de las Comunidades Autónomas según el proyecto constitucional de 21 de julio de 1978, ponencia presentada en las IV Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional (Valencia, octubre de 1978). Citado por C.VIVER PI-SUNYER, p.95.
- DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Col.Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1980.
- GARCIA HERRERA, Miguel Angel, "La estructura del Gobierno Vasco", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1983.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Ed. Civitas, Madrid, 1983, ~~84~~ dos volúmenes.
- TRUJILLO, Gumersindo, "Los procedimientos estatutarios desde la categoría dogmática de "acto complejo" .", en Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos Jurídicos y Perspectivas Políticas. Edición del Parlamento Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Galicia y el Parlamento de Andalucía, Granada, enero de 1984 (Jornadas organizadas por la Vocalía de Estudios Regionales de la Asociación Española

de Ciencia Política y el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada. Dos volúmenes.

- VIVER PI-SUNYER, Carles, "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", en Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, edición de Isidre MOLAS, Edicions 62, Barcelona, 1982.
- TORNOS MAS, Joaquín, " Les competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya", en Comentaris jurídics ... ed. cit.

OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. .

- BASSOLS COMA, Martin, "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno", en Revista Española de Derecho Administrativo, num. 40-41, Madrid, Enero-marzo de 1984. pp. 87-108.
- EMBID IRUJO, Antonio, El marco jurídico de la autonomía. Estudios sobre el Estatuto de Autonomia de Aragón. Ayuntamiento de Zaragoza, 1983
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Cuadernos CIVITAS, Madrid, 1983.
- FONT LLOVET, Tomás, "Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas", en Revista Vasca de Administración Pública, Num. 6
- JAUREGUI BERECIARTO, Gurutz, "La expresión jurídica de la nacionalidad vasca", en Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas, Granada, edición citada, Vol. II, p. 529 ss.

PORRES AZKONA, Juan, "La posición institucional del Lehendakari en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, ed.cit. p.933 ss.

RIBO, Rafael, "La responsabilidad política de los órganos de Gobierno: el caso de Cataluña". en Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas, ed.cit. p.625 ss.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Luis LÓPEZ GUERRA

I. La relevancia respectiva de las potestades legislativa y reglamentaria de las CC.AA.

En las discusiones y elaboraciones doctrinales que han acompañado a la construcción del Estado de las Autonomías se ha puesto en muchas ocasiones, y preferentemente, el acento en lo que se consideraba la manifestación de la autonomía política frente a la mera descentralización administrativa: la potestad legislativa de las CCAA, su capacidad para emitir normas con rango de ley que, en relación con las correspondientes normas estatales, se situarían en una posición determinada por el principio de competencia, y no por una ordenación de tipo jerárquico. La polémica inicial respecto a la --

existencia de esa potestad quedó pronto resuelta, tanto en el ámbito doctrinal, como en la misma realidad, por la asunción, por todas las Comunidades Autónomas, sin excepción de ningún tipo, de la potestad legislativa, y la previsión en sus Estatutos (y posterior constitución) de órganos legislativos autonómicos.

No obstante la tendencia doctrinal a convertir esta característica de las CCAA en el punto crucial para la definición del nuevo sistema de organización y distribución territorial del poder, se dan una serie de circunstancias que parecen aconsejar hoy una cierta mesura a la hora de calibrar la verdadera importancia de la asunción de potestades legislativas, o, al menos, la conveniencia de reducirlas a sus justos términos. Sin negar que la presencia de esas potestades viene a definir decisivamente la posición de las CCAA, no cabe ignorar que su trascendencia real, en el caso de muchas de esas Comunidades, se ve relativizada por diversos factores.

Primeramente, por las restricciones prácticas ^{/que} se imponen a la actividad de sus órganos legislativos en diversos Estatutos, a consecuencia de los llamados Pactos Autonómicos de 1981; restricciones aconsejadas por el famoso informe de la Comisión de Expertos, y plasmadas en no esca

Los Estatutos de Autonomía. De entre ellas quizás sea la más relevante la reducción de los periodos anuales de actividad de las Asambleas legislativas autonómicas, que se reducen, en general, a cuatro meses (a veces con expresiones tajantes) en cuanto al periodo de sesiones ordinario (así, cuatro meses en el Estatuto de Extremadura, art. 30; 120 días al año, Estatuto de Castilla-León, art. 12.5; "máximo de cuatro meses al año", art. 13.4 del Estatuto de Madrid, por citar sólo unos ejemplos). Ello, junto a la "desprofesionalización" de los parlamentarios autonómicos, también prevista -- por el citado Informe, y recogida por medios diversos en distintos Estatutos, supone un evidente freno al ejercicio, más allá de cierto límite, de esa potestad legislativa que, sin embargo, se reputa crucial para la definición de los entes autonómicos.

Junto a ello, es necesario tener en cuenta otro factor, a la hora de determinar la relevancia que pueda tener la potestad legislativa. Hay que recordar que el artículo --- 149.3, in fine, de la Constitución, establece que "el derecho estatal será en todo caso, supletorio del de las CCAA". Lo que viene a suponer que la actuación de esa potestad legislativa no aparece como necesaria, ni siquiera en los campos en que las CCAA hayan asumido competencias "exclusivas", campos en los que la falta de normativa autonómica no supon-

dría, pues, un vacío normativo que urja a una acción legisladora de las correspondientes Asambleas. No se trata ya de un obstáculo de índole práctica para esa acción (como puede serlo la limitación de los períodos ordinarios de sesiones) sino más bien de una ausencia del estímulo que podría suponer para el legislador autonómico la existencia de huecos o vacíos en el ordenamiento necesitados de su intervención.

Nos hallamos, pues, ante una serie de condicionamientos que, al menos en potencia, resultan restrictivos -o poco favorecedores- para el ejercicio de la potestad legislativa de la mayoría de las CCAA. Por el contrario, tales condicionamientos no se dan -o se dan en menos medida- respecto al ejercicio de potestades normativas no legislativas, -concretamente de las denominadas potestades reglamentarias. Primeramente, porque la transferencia de servicios administrativos a una Comunidad Autónoma coloca a ésta en la ineludible necesidad de ejercer las correspondientes competencias, ya que -a diferencia de lo que ocurre con la actividad legislativa- su inacción no se verá suplida por la actividad del Estado: por lo que, en este caso, sí existirá una continua presión para, llevar a cabo no sólo actuaciones de ejecución mediante tales servicios, sino también de ordenación, estructuración y acomodación de los mismos mediante los conocidos reglamentos de organización.

Además, y frente a lo que ocurre con las Asambleas legislativas, los órganos a los que comunmente se encomienda la potestad reglamentaria -esto es, los órganos ejecutivos de las CCAA- son órganos permanentemente en activo, sin restrictivos y limitados "períodos de sesiones". Nos encontramos pues, en la mayoría de las CCAA, con que, frente a una Asamblea legislativa de actividad forzosamente limitada, y que opera en muchos casos sobre ámbitos en que no existe - urgencia legislativa, se configura un poder ejecutivo que ha de encararse permanentemente con problemas que exigen actuaciones normativas inaplazables. Por ello, y por lo menos a primera vista, parece que, pese a la atención dedicada a las potestades legislativas, gran parte de la problemática derivada de la actuación normativa de las CCAA se planteará respecto al ejercicio de su potestad reglamentaria, siquiera sea desde el punto de vista cuantitativo. Basta para obtener esa impresión hojear los boletines ^{/oficiales} de las diversas CCAA. - Otra cosa es, desde luego, que ello pueda ocurrir también en el ámbito estatal: pero, como se verá, la cuestión presenta especiales características en el ámbito autonómico.

II. EL MARCO NORMATIVO DE LA POTESTAD REGLA-
MENTARIA DE LAS CCAA.

Conviene, a este respecto, tener en cuenta, siquiera brevemente, el marco normativo que configura la potestad reglamentaria de las CCAA. La Constitución no efectúa una declaración atribuyendo directamente tal potestad a las CCAA, dentro de su tónica general orientada al principio dispositivo (frente a la expresa atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno de la Nación, en su art. 97). Pero, pese a ello, no faltan referencias claras a la inclusión de esta potestad en el ámbito abierto a las CCAA. Aparte de la referencia genérica del art. 137, a la autonomía atribuida a diversos entes territoriales "para la gestión de sus respectivos intereses" (que supone una cobertura amplia respecto a diversos tipos de potestades a asumir) las previsiones constitucionales respecto a la posible atribución de competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado (así en el art. 149.127) o para dictar "normas adicionales" a la legislación del Estado -- (149.123) suponen sin duda alusiones a actuaciones normativas que incluyen (según algún autor, exclusi-

vamente) la emisión de reglamentos. En otras ocasiones, la Constitución se refiere más específicamente a la cuestión, señalando incluso el titular de dicha potestad, al prever la existencia en ciertas CCAA de un "Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas" (art. 152.1), funciones que venían a considerarse incluyendo la de dictar reglamentos, como resulta de la previsión de un control por la jurisdicción contencioso-administrativa de "la administración autónoma y sus normas reglamentarias" (art. 153.c).

La apertura del ámbito normativo reglamentario a las CCAA se vió confirmada por los diversos Estatutos, que no sólo asumieron en su totalidad la potestad legislativa (dirimiendo así inapelablemente la polémica iniciada al respecto) sino también, y consecuentemente, la reglamentaria, si bien mediante fórmulas y expresiones estatutarias diversas: ya como consecuencia implícita de la potestad legislativa (y por ello, sin referencia específica, aludiendo al tema sólo incidentalmente, como los artículos 38.3 y 40 de los Estatutos del País Vasco y Cataluña, respectivamente) ya por medio de declaraciones expresas que contemplan específicamente la

potestad reglamentaria, y fijan su titular: tal es el caso de la mayoría de los Estatutos aprobados a partir de 1981.

En este punto -la titularidad de la potestad en cuestión- es donde nos encontramos con una primera dificultad. En efecto, la atribución de la titularidad de la potestad reglamentaria se lleva a cabo, en la mayor parte de los casos, en favor de los órganos ejecutivos, bien expresamente en el Estatuto de Autonomía (mediante fórmulas como "El Gobierno tiene la potestad reglamentaria", art. 34 E. Baleares: "Corresponde a la Junta de Castilla y León: (...) 2. Ejercer la potestad reglamentaria", art. - 17.2 E. Castilla y León) bien (si no se da tal atribución expresa) en las "leyes de Gobierno" de la Comunidad, como es el caso de la Ley catalana 3/1982, de 23 de marzo, art. 71 e) o la ley vasca 7/1981, de 30 junio, art. 16. Ahora bien, en casos concretos (Estatutos de Asturias, Murcia, Rioja y Madrid) parece producirse una atribución de tal potes--tad, en determinados supuestos, a las respectivas - Asambleas legislativas. El Estatuto de Asturias, en su artículo 23.2 señala que "en las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecu

ción de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios (...)" y disposiciones de este tipo se encuentran, con mayores o menores variantes, en los restantes Estatutos señalados.

De lo indicado hasta ahora pueden ya inferirse algunos de los problemas que se plantean en relación con la potestad reglamentaria de las CCAA. Primeramente, los problemas de tipo formal que en algunas de ellas se derivan de la doble titularidad de la potestad reglamentaria, que se atribuye al Ejecutivo y a la Asamblea, siendo necesario, pues, deslindar el alcance de tal atribución respecto a cada órgano. Y, last but not least, ^{/y} ya ceñidos al caso de los reglamentos emanados de los órganos ejecutivos, problemas de tipo material, referidos al ámbito de la potestad reglamentaria, y a la posición que las normas autonómicas de este tipo ocupan, no sólo en relación con las normas con rango de ley de las correspondientes CCAA, sino también respecto a su eventual relación con las normas estatales. Pues, como se verá, la inserción del ordenamiento jurídico de las CCAA en el ordenamiento estatal en sentido amplio, supone que el reglamento autonómico ha de considerarse desde una doble perspectiva, teniendo en cuenta tanto el contexto normativo de la C.A. de que se trate como el contexto más amplio del ordenamiento estatal "global", lo que da origen a cuestiones que no se plantean en cuanto a los reglamentos estatales, que se mueven, por así decirlo, en un "marco de referencia" único.

2. La titularidad de la potestad reglamentaria.

Como se ha indicado, diversos Estatutos atribuyen la potestad reglamentaria no sólo a los órganos ejecutivos (en forma más o menos explícita) sino también a sus Asambleas legislativas, y no ya en cuanto a los tradicionalmente llamados reglamentos parlamentarios (que, como es obvio, quedan fuera de las presentes consideraciones) sino en cuanto al ámbito que formal y materialmente, se ha considerado típico de la actividad normativa del ejecutivo.

El Estatuto de Asturias, como vimos, en su artículo 2, prevé que la Junta, en las materias en que sólo corresponde a la C.A. la ejecución de la legislación del Estado "podrá ejercer en todo caso la potestad reglamentaria para la organización de los servicios": y su art. 33 atribuye al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria "no reservada por este Estatuto a su Junta General". Mención también de esa "potestad reglamentaria reservada" a órganos legislativos se encuentra en el art. 23.1 del Estatuto de la Rioja ("ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada por este Estatuto a la Diputación General"). El art. 21.1 del Estatuto de Madrid que

encomienda al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria "en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea", y el artículo 32.1 del Estatuto de Murcia, que emplea una fórmula similar ofrecen una posible interpretación en ese sentido (si se entiende que esa reserva es en favor de una potestad reglamentaria de la Asamblea).

¿Significan estas "reservas" (expresas en Asturias y Rioja, menos claras en los Estatutos de Murcia y Madrid) que hay un ámbito acotado en favor de la potestad reglamentaria de la Asamblea legislativa?. Ello resultaría quizás paradójico, ya que se atribuiría ese ámbito a quien no lo necesita (ya que la Asamblea tiene por definición el poder legislativo, y no necesita, pues, que se le atribuya un poder derivado como el reglamentario) y se excluiría de él al titular típico de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno. Pero parece que no es tal la interpretación más adecuada. Más bien pudiera pensarse que, dada la asunción por parte de las CCAA de competencias de ejecución de la legislación del Estado, que pueden suponer, como se verá, facultades normativas de organización de servicios, los Estatutos han querido dejar a las correspondientes Asambleas la posibilidad de ---

dictar normas de organización, a las que no se ha querido denominar "leyes" o "normas con rango de ley", al referirse a potestades de ejecución; ^{/aún cuando} la Asamblea podrá dictar normas en aquellas materias sobre las -- que el Estatuto haya asumido competencias, sin que -- existan ámbitos exentos a la actividad normativa de la Asamblea, en tales materias, esto es, sin que haya una reserva de "reglamento gubernamental".

Los Estatutos en cuestión parece que, al referirse a una potestad reglamentaria reservada a la --- Asamblea, en realidad están especificando que ésta en ciertos casos podía dictar normas que, aún titulándose se reglamentos, no podrán ser modificadas por la posterior actividad reglamentaria de los órganos ejecutivos: la "reserva" vendría pues a cumplir la misma función que el "rango de ley". En realidad tales previsiones ni vienen a añadir nada a las potestades normativas de la Asamblea ni vienen a modificar el ámbito reglamentario abierto al Ejecutivo autonómico. En último término, éste deberá ejercer su potestad reglamentaria dentro del marco de las disposiciones de la Asamblea, cuando existan, llámense leyes o reglamentos. Es de destacar que el Estatuto de Andalucía seña la expresamente que la Asamblea podrá ejercer su po--

testad legislativa "para la ejecución en su caso, de las leyes estatales" lo que pudiera interpretarse -- (en contra, MUÑOZ MACHADO) que, incluso en el ejercicio de "competencias de ejecución" cabe que la Asamblea actúe mediante leyes, no mediante reglamentos.

Al no haber, pues, una especificación material de cuál pueda ser ese ámbito de "reserva de Asamblea" cabe concluir que las previsiones estatutarias citadas no vienen a traducirse en la existencia de dos tipos - de materias (las atribuidas a la competencia reglamentaria de la Asamblea, y las correspondientes a la competencia similar del Ejecutivo) sino en una versión sui generis de la primacia de las normas de la Asamblea sobre las emanadas del poder ejecutivo de la C.A., cualquiera que sea la denominación de las primeras.

3. El ámbito de la actividad reglamentaria.

En segundo lugar, y ya ciñéndonos a la actividad normativa de los órganos de gobierno, la cuestión que se plantea es la referente a los límites materiales de ésta, y sobre todo, a su relación con las normas legislativas de las correspondientes Asambleas. Procede primeramente analizar si, en todo caso, los reglamentos de las CCAA han de suponer, forzosamente, la preexistencia de una actividad legislativa de las correspondientes Asambleas (es decir, si el Reglamento autonómico ha de referirse en todo caso a una norma autonómica de rango legal) o si tal no ha de ser inevitablemen-

te el caso, en el sentido de que sean posibles norma
ciones reglamentarias referidas a leyes (u otras nor
mas) del Estado, en una relación, si se quiere, per
saltum.

La cuestión no deja de tener cierta trascen-
dencia, al menos doctrinal, ya que, al constituir, co
mo se ha dicho, la potestad legislativa de las CCAA
una característica esencial de su autonomía política,
la mayor o menos relevancia práctica de esa potestad
se traducirá, posiblemente, en la extensión real de -
tal autonomía. Pues no será lo mismo un régimen auto-
nómico consistente en la práctica en el desarrollo --
reglamentario, por el correspondiente órgano de go---
bierno, de la legislación estatal, que otro en que la
actividad reglamentaria se refiera esencialmente a ma
terias contenidas en normas de la C.A. con rango de -
ley.

En una primera aproximación, pudiera suponerse
que la posición del reglamento en el sistema de fuen-
tes de las CCAA es, simplemente, reflejo de su posi--
ción en el sistema de fuentes estatal: en otras pala-
bras, que la relación reglamento-ley autonómica es tra-
ducción de la relación reglamento-ley estatal: y algu

nos reflejos de esta concepción parecen encontrarse en algún precepto estatutario, a la hora de definir la potestad reglamentaria (así, el art. 32 del Estatuto andaluz: "corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la C.A."). No obstante, el hecho de que el ordenamiento de cada C.A. se encuentre, por así decirlo, "inmerso" en el ordenamiento estatal supone que, en lugar de un solo punto de referencia (la ley autonómica) el reglamento se encuentre con dos (la ley autonómica y la normativa estatal) lo que supone ciertas peculiaridades que, en palabras de Martín BASSOLS representarían que en comparación con el ordenamiento estatal -- "en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario no prevalece estrictamente, o al menos con el mismo rigor, la relación ley-reglamento".

Podemos deducir esta peculiaridad del análisis de diversas posibilidades de actuación de la potestad reglamentaria autonómica en tres casos: la organización de las instituciones del poder ejecutivo propio, el ejercicio de competencias de ejecución de la legislación estatal, y el ejercicio de competencias de desarrollo de la misma.

a) Por lo que atañe al primer punto, el campo de la organización interna de la Administración ha sido tradicionalmente reconocido como ámbito "natural" de la normativa reglamentaria, y contenido mínimo de la potestad de ese tipo, aunque, y en todo caso, dentro de los límites que pueda marcarle la ley. Ahora bien, y en el caso de las CCAA, esta potestad, estatutariamente reconocida, se ha encontrado -y en diversas ocasiones aún se encuentra- ante un amplio campo de acción, dada la necesidad de estructurar, siquiera fuese provisionalmente, los servicios administrativos -- propios, en ausencia de leyes autonómicas (por ejemplo, del tipo de "leyes de Gobierno y Administración") que sentasen las bases mínimas reguladoras de la materia. En este aspecto, las CCAA han vivido (y aún viven, en muchos casos) dentro de un marco normativo exclusivamente de rango reglamentario, al menos en lo que se refiere al ordenamiento propio.

b) El peso de esta normativa se ha acentuado ante la interpretación que se ha dado al contenido de las competencias asumidas por las CCAA relativas a "ejecución de la legislación del Estado". La práctica en este caso, corroborada por la jurisprudencia constitucional, ha confirmado que, dentro del término "ejecución"

debe considerarse englobada la potestad reglamentaria organizativa de los servicios administrativos encargados de esa ejecución: esto es, los conocidos reglamentos "ad intra" u organizativos. En algún Estatuto (así en el artículo 32.3 del Estatuto de Cantabria: "Las competencias de ejecución de la Diputación Regional de Cantabria llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios", o la LORAFNA, art. 42) se prevé tal atribución, - que en forma general se ha visto reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional. Suelen citarse, como muestra de tal doctrina, las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo, y 35/1982, de 14 de junio, en que se consideran, dentro de la "legislación" los tradicionalmente llamados "reglamentos ejecutivos", que quedan, por tanto, fuera de la competencia autonómica: pero no los reglamentos organizativos. Ha de recordarse, en todo caso, que, si bien, ordinariamente, estos Reglamentos -- serán dictados por los órganos del ejecutivo autonómico (según las disposiciones que regulen las potestades de éstos), de manera que, de hecho, son reglamentos relacionados, como dijimos, per saltum, con la ley estatal, no puede excluirse que sena las Asambleas autonómicas las que lleven a cabo esa actividad normativa, - con el rango que de ello se deriva; lo que, como se di

jo, se prevé incluso, aun cuando no parece que ello - fuera necesario, en algún Estatuto.

c) La amplitud de esta potestad reglamentaria de los órganos ejecutivos autonómicos se ve aún más aumentada debido a lo que parece ser la interpretación más generalizada de las consecuencias de la asunción de competencias "de desarrollo" de la legislación del Estado. Pues se estima generalmente que, si la asunción de competencias de ejecución incluye la reglamentación "organizativa" en el marco de las normas del Estado, la asunción además, de competencias de desarrollo (bajo la fórmula usual "desarrollo y ejecución de la legislación estatal") trae como consecuencia que la CCAA sea titular de potestades normativas que van más allá, y que se pueden traducir, no sólo en potestades legislativas "de desarrollo" correspondientes a la Asamblea legislativa, sino también en potestades reglamentarias del Ejecutivo que, por un lado, irían más allá de la mera organización interna (es decir, incluirían dictar "reglamentos jurídicos" o con efectos ad extra) y por otro, no estarían supeditadas necesariamente a la actuación, por parte de la Asamblea legislativa, de sus potestades legislativas de desarrollo: en el sentido de que la puesta en práctica de la potestad reglamente-

taria "de desarrollo" sería posible aún cuando la Asamblea no hubiera llevado a cabo normación alguna al respecto en esa materia.

En cuanto al primer aspecto, no parece problemático el que, si la ley básica estatal prevé una precisión reglamentaria de sus preceptos (en la forma de "reglamentos ejecutivos"), tal precisión puede llevarse a cabo, en las materias de desarrollo, por los órganos ejecutivos de las CCAA, siempre que no se entre en materias incursas en una "reserva de ley". Y ello, en muchos casos, sin necesidad de que entre la ley básica estatal y el reglamento "de desarrollo" autonómico haya de interponerse forzosamente una ley de desarrollo autonómica. Pues cabe perfectamente que la ley estatal pueda aplicarse, en ciertos aspectos (o, en forma supletoria y provisional, en todos) sin necesidad de desarrollo legislativo autonómico: como cabe igualmente (en el caso de normativa "básica" preconstitucional, o en el supuesto de que se admita el rango no necesariamente legal de cierta normativa básica) que los aspectos básicos de regulación de una materia se encuentren contenidos en normas estatales de rango reglamentario; con lo que no parece discutible que el "desarrollo" de esas normas pueda hacerse también con ese rango.

Con las excepciones lógicas -es decir, cuando se trate de materias reservadas a la ley, por preceptos constitucionales, estatutarios o de la misma legislación básica- parece pues que la potestad reglamentaria de los órganos ejecutivos regionales se extenderá también al desarrollo de la normativa estatal básica, sin necesidad de esperar a un desarrollo legislativo, aunque, desde luego, en forma condicionada a lo que en éste, eventualmente, se disponga. Indicaciones reveladoras en este sentido pueden encontrarse, por ejemplo, en el art. 41.3 del Estatuto de Andalucía ("En aquellas materias donde la competencia de la Comunidad consista en el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, compete al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria, así como la administración e inspección") en el art. 18.c) de la Ley Vasca de 30 de junio de 1981 ,y en el art. 41.1.b) de la LORAFNA. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 28 de enero de 1982 --- (STC 1/82 fundamento 8, al referirse a competencias de "desarrollo legislativo" del País Vasco, señalaba que "dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución conferidas al País Vasco (...) se comprenden tanto potestades legislativas como reglamentarias,