

Jesús María Corona Ferrero  
LETRADO SECRETARIO GENERAL DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA

# EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

## SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN
- II EL MINISTRO-PRESIDENTE DEL LAND ALEMÁN
- III EL PRESIDENTE DE LA REGIÓN ITALIANA
- IV EL EJECUTIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS: 1. El Gobierno de la Nación. 2. El Gobierno de las Comunidades Autónomas.
- V EL PRESIDENTE: 1. Posición institucional y funciones. 2. El Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma. 3. El Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma. 4. El Presidente como Jefe del Gobierno de la Comunidad Autónoma. 5. Delegación de funciones.

## I INTRODUCCION

Sin riesgo a equivocarse, parece razonable pensar que el estudio del poder ejecutivo autonómico en un Estado compuesto como es el español, y de manera especial, de su figura más representativa —el Presidente de la Comunidad Autónoma—, debiera ir precedido de al menos una mínima reflexión sobre las consecuencias que el nuevo modelo de Estado ha supuesto sobre lo que pudiéramos llamar Ejecutivos *menores*, —los Ejecutivos Autonómicos—, queriendo de este modo descubrir si esta nueva realidad política ha ejercido alguna influencia sobre la esencia y la idea misma de lo que deba ser el poder ejecutivo, o sobre la forma o formas de gobierno establecidas, cambiando igualmente preguntarse si las soluciones adoptadas coinciden o difieren entre sí, y si guardan alguna relación con el modelo estatal e, incluso, con los correspondientes de otros Estados compuestos como son el alemán y el italiano.

En principio nada anticipa que deban existir diferencias sustanciales, salvo las que lógicamente derivan del ejercicio de las propias competencias, entre el Ejecutivo Estatal y los Ejecutivos Autonómicos, de tal modo que uno y otros responden por igual a una

nueva concepción del poder ejecutivo en la que se ha abandonado, como no podía ser de otra manera, su consideración como agente o mero ejecutor de los mandatos del Parlamento. A este «nuevo» ejecutivo se le coloca en una posición central dentro del sistema político, lejos evidentemente del principio clásico de la división de poderes, y se le ha dotado de un amplísimo abanico de facultades entre las que destaca, por su relevancia, la capacidad de dirección u orientación política.

En todo caso, los Ejecutivos Autonómicos se diferencian inicialmente del Ejecutivo Estatal por el simple hecho, ya apuntado por ELISEO AJA, de que sus principales tareas y cometidos son de carácter estrictamente gubernamental. Con esta circunstancia se relega a un segundo plano la función y el trabajo legislativo, actividad hasta ahora siempre considerada como principal, y elemento básicamente diferenciador entre lo que se considera una autonomía política y otra de carácter administrativo. A ello debe también añadirse un notable refuerzo y acrecentamiento de su legitimación democrática, fruto sin duda de su mayor inmediatez y proximidad a la fuente de legitimación. Sin embargo, las diferencias se ponen de manifiesto y se aprecia que el modelo ha quedado sustancialmente alterado cuando se analiza la figura del Presidente del Ejecutivo Autonómico, que lo es también de la Comunidad Autónoma, y que por ocupar un papel tan destacado y relevante en el nuevo entramado institucional, oscurece de algún modo al resto de las instituciones.

Por lo demás, la forma de gobierno que haya podido adoptarse, presidencial, parlamentaria, u otras intermedias, así como la segregación que también pudiera haberse producido entre las figuras del Presidente del Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma, han sido factores determinante en cuanto a la posición que el Presidente de la Comunidad Autónoma ocupa dentro del nuevo conjunto institucional. Lógicamente, ninguna de estas alternativas ha podido quedar al albur, ni a la sola voluntad de cada una de las Comunidades Autónomas. El hecho de que todas ellas se encuentren integradas dentro de un Estado Compuesto exige inexcusablemente la aplicación del principio de homogeneidad, de tal modo que los Ejecutivos *menores* y sus Presidentes tienden a una inevitable equiparación entre todos ellos, sin poder apartarse sustancialmente del modelo del Estado Central.

Cuanto se viene exponiendo sugiere la conveniencia de efectuar, como paso previo, una mínima reflexión sobre el modelo presidencial que en Estados compuestos que

nos son próximos, como es el caso de Alemania e Italia, ha sido adoptado para sus Länder y Regiones. Sin duda ello ha de contribuir a una mejor comprensión del Presidente de las Comunidades Autónomas españolas.

## II EL MINISTRO-PRESIDENTE DEL LAND ALEMÁN

La posición de los diferentes ejecutivos de los Länder Alemanes viene configurada en sus respectivas Constituciones y, a pesar de las peculiaridades y diferencias que lógicamente existen entre todas ellas, enseguida se advierte que es nota común en todos los Estados que integran la República Federal, la adopción inexcusable de la forma de gobierno parlamentaria, llegándose a efectuar en algún caso, como sucede con el artículo 65 de la Constitución de Hesse, proclamación expresa en tal sentido.

La traducción efectiva del principio de homogeneidad propio del estado federal, conlleva, con carácter general, que los poderes de todos y cada uno de los Land sean ejercidos por medio de una institución representativa —Landtag—, elegida mediante sufragio universal, directo, libre, igual y secreto (artículo 28 de la Ley Fundamental); un Gobierno —Landesregierung— que ha de contar en todo momento con la confianza parlamentaria; y un Poder judicial independiente.

El Gobierno del Land está compuesto, a su vez, por el Ministro-Presidente y por los Ministros, y en algunas Constituciones, como es el caso de Baviera y Sajonia, se contempla la posibilidad, desde luego inexistente en el derecho autonómico español, de un Gobierno *largo* del que también forman parte los Secretarios de Estado.

Pero sin duda, la figura más relevante de este entramado institucional es el Ministro-Presidente, que para ser designado no necesita ser miembro del Parlamento. En el procedimiento previsto para la obtención de la confianza parlamentaria, siguiendo el modelo de elección del Canciller Federal, no se requiere habitualmente de la previa exposición del programa político del candidato, y en consecuencia, tampoco se precisa realizar el correspondiente debate de investidura. La elección, pues, se efectúa úni-

camente y sin mas condicionantes sobre la persona del candidato, gesto de indudable calado que refuerza de manera muy importante su posición política.

Al Ministro-Presidente le corresponde presidir el Gobierno, nombrar y separar a sus Ministros (en alguno caso con la previa con la aprobación del Parlamento), dirigir sus asuntos, pero sobre todo le corresponde fijar las directrices de la política a seguir y asumir la responsabilidad por las mismas ante el Parlamento. Todo ello le coloca en una posición de absoluta preeminencia dentro del Gobierno, y sirve como confirmación inequívoca del principio de dirección presidencial

A las funciones antes descritas debe añadirse también que el Ministro-Presidente tiene también atribuidas la representación exterior del Land, así como el ejercicio del derecho de gracia en casos particulares, responsabilidades de la mayor importancia que revisten particular interés en un Estado federal en el que, mediante una acertada decisión de economía institucional, se ha optado por una estructura *monista* del Ejecutivo de los Estados federados, sin segregar la figura del «Jefe del Estado» de la del «Jefe de Gobierno», concentrando de este modo el conjunto de las funciones que pudieran corresponder a ambos en la figura indiscutible del Ministro-Presidente.

En correspondencia con lo expuesto, el Gobierno se presenta como el órgano colegiado, de estructura departamental, al que, bajo la dirección del Ministro-Presidente le corresponde, entre otras funciones, ejecutar las leyes y resoluciones del Parlamento, aprobar los necesarios reglamentos ejecutivos y administrativos, aprobar y presentar en el Parlamento los correspondientes proyectos de ley, dirigir la Administración del Estado, nombrar a sus funcionarios, y además, determinar la representación y la posición del Land en el Bundesrat o Consejo Federal.

En definitiva, basta con efectuar una sencilla aproximación al entramado institucional de los Länder de la República Federal Alemana para comprobar fácilmente que se trata de una eficaz construcción jurídica de gran interés en la que, como una de sus notas mas relevantes, destaca la diferenciación, de manera precisa, entre las figuras del Ministro-Presidente y Gobierno. Este hecho, junto con la adopción inequívoca del principio de dirección presidencial y el sistema parlamentario como forma de gobierno, así como otros aspectos menor interés, van a permitir más adelante comprobar la gran coincidencia existente entre esta regulación, y la que se ha efectuado del Presi-

dente de la Comunidad Autónoma como parte de la organización institucional diseñada por el artículo 152.1 de la CE.

### III EL PRESIDENTE DE LA REGIÓN

Adentrarse en el estudio del Presidente de la Región y del Gobierno regional en la Constitución italiana de 1947 y en los Estatutos Regionales que traen causa de la misma constituye sin duda uno de los temas más apasionantes y de mayor interés que puedan plantearse en relación con el sistema político italiano. Esto es así, sobre todo, porque con la reciente aprobación de la Ley Constitucional núm. 1, de 22 de noviembre de 1999, que modifica el Título V de la Parte Segunda de la Constitución incorporando una serie de disposiciones concernientes a la elección directa del Presidente de la Junta Regional, y a la autonomía estatutaria de las regiones, junto con otras dos leyes, también constitucionales, la Ley número 2, de 30 de enero de 2001, sobre la elección directa de los Presidentes de las Regiones de Estatuto Especial y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, y la Ley número 3, de 18 de octubre de 2001, modificadora igualmente del Título V de la Parte segunda de la Constitución, han determinado una transformación decisiva en el sistema de descentralización política de dicho Estado, lo que constituye al mismo tiempo una solución aislada y diferente de cuantas existen en la experiencia descentralizadora europea.

No parece gratuito señalar que, en lo que concierne al Presidente de la Región italiana, existe un antes y un después determinado por la aprobación de la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999.

Con anterioridad a 1999, los Estatutos Regionales se aprobaban mediante Ley de la República, y en todos ellos se incorporaba necesariamente por dictado constitucional (artículo 121), un Consejo Regional (Parlamento) para ejercer las potestades legislativas y reglamentarias, una Junta Regional (Gobierno) como órgano ejecutivo, y un Presidente de la Junta que representara a la Región, promulgara sus leyes y reglamentos, y dirigiera las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región. Tanto el

Presidente como los restantes miembros de la Junta (Asesores) eran elegidos por el Consejo Regional de entre sus miembros (artículo 122), y ni la Constitución, ni los Estatutos Regionales habilitaban procedimiento alguno de censura, por lo que solo existía la posibilidad de que el Presidente de la República procediera a la disolución del Consejo Regional cuando éste, por dimisiones o por imposibilidad de formar una mayoría, no estuviera en condiciones de funcionar (artículo 126).

LIVIO PALADIN trata de esta situación en su excelente libro sobre el Derecho regional italiano, y en sus páginas viene a descartar el sistema presidencialista como forma de gobierno regional, considerando que estamos en presencia de una situación que equidista entre lo parlamentario y lo asambleario. Son de destacar también los esfuerzos de algunos sectores doctrinales por tratar de reconducir los ordenamientos de las regiones ordinarias a una misma forma de gobierno, así como el hecho de enorme trascendencia de que, a diferencia de lo que se dispone en el artículo 95 de la Constitución para el Presidente del Consejo de Ministros, cuando se desciende al ámbito regional, en ningún caso se atribuye al Presidente de la Región, ni a la Junta que preside, la facultad de dirección política, que parece quedar reservada a la mayoría parlamentaria del Consejo Regional.

La aprobación de la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999 ha supuesto un giro de 180 grados en la organización política de las regiones italianas. En la actualidad, el Estatuto Regional ya no se aprueba mediante ley de la República, sino que cobra virtualidad mediante Ley tramitada íntegramente y aprobada por el Consejo Regional. Pero además, y a tenor de lo dispuesto en la nueva redacción del artículo 123 de la Constitución italiana, en el *nuevo* Estatuto Regional habrá de determinarse «*en armonía con la Constitución*», «*la forma de gobierno regional y los principios fundamentales de organización y funcionamiento*». Sin duda, es una novedad de singular relevancia que echa por tierra los intentos doctrinales, antes apuntados, de reconducción de los sistemas de gobierno regional a una misma fórmula común y que, de algún modo, anticipa la posibilidad de que al trasladar íntegramente al ámbito regional la decisión, más o menos abierta, sobre la determinación futura de la forma de gobierno, pueda abrirse un camino de inciertos y dudosos resultados en la conformación política de un Estado Compuesto.

Con todo, el cambio más significativo y de mayor profundidad aparece recogido en el

artículo 122 , en el que se establece que *«El Presidente de la Junta regional será elegido por sufragio universal y directo, salvo que el Estatuto regional disponga otra cosa»*. Ello se completa con un interesante régimen transitorio, enseguida superado por los Estatutos de las regiones especiales y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, que enseguida asumieron las previsiones constitucionales incorporando de manera expresa a su redacción la elección directa del Presidente de la Región.

Así pues, en la actualidad, el Presidente no solamente representa a la Región, promulga las leyes, dicta los reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado en la Región, como ya hacía antes de reforma, sino que en virtud de las nuevas previsiones constitucionales y estatutarias, el *«nuevo Presidente»*.

- Es elegido por sufragio universal y directo, salvo previsión estatutaria que disponga lo contrario.
- Nombra y revoca a los componentes de la Junta, que no necesitan ser miembros del Consejo Regional.
- Dirige la política de la Junta y responde de la misma.
- Puede ser sometido a una moción de censura por el Consejo regional. Pero si ésta llegara a triunfar sobre un Presidente elegido por sufragio universal y directo, su cese tendrá gravísimas consecuencias, puesto que acarreará también la disolución del Consejo regional, algo que, por otra parte, también sucede en los casos de remoción, impedimento permanente, muerte o dimisión voluntaria del Presidente.

Como resultado de todo ello se puede decir que aún cuando la Constitución haya podido encomendar formalmente a la Junta Regional la función ejecutiva, y el Consejo Regional sea el titular indiscutible de la función legislativa, lo cierto es que la figura y la posición del Presidente de la Región están tan reforzadas, y difiere tanto de la regulación que los derechos alemán y español efectúan del Ministro-Presidente y del Presidente de la Comunidad Autónoma, que en la actualidad debemos necesariamente concluir que la fórmula «ordinaria» de gobierno de las regiones italianas no responde al modelo parlamentario, sino que es de corte presidencialista, o cuando menos, en palabras de SOLÉ TURA, semipresidencialista, fundamentalmente por la elección di-

recta y diferenciada que del Presidente, así como por las dificultades, y casi imposibilidad, que para su control tiene el Consejo Regional.

Este planteamiento es original y arriesgado y de resultados inciertos, y sus consecuencias, positivas o negativas, con toda seguridad, han de verse muy pronto. Pero ello no ha impedido que por la doctrina se hayan formulado ya algunas interesantes críticas, como la de FUSARO, que considera que *«los Consejos regionales se convierten en vasallos de la elección del Presidente, porque el ciudadano vota mediante el sistema proporcional sólo para establecer las cuotas dentro de la mayoría o de la oposición, porque el eje central será la elección del Presidente»*, o la de BARBERA, que hace notar que *«El problema del modelo diseñado por la ley constitucional es que si bien se prevé un sistema de elección popular directa, no se regula el sistema de checks and balances, y el Consejo regional queda muy capitidismuido ya que, por ejemplo, para sustituir al Presidente el Parlamento regional tiene que asumir su propia disolución, lo que convierte al instrumento en prácticamente inoperante»*.

## IV EL EJECUTIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

### 1. EL GOBIERNO DE LA NACIÓN

Si se acepta como punto de partida que la Constitución de 1978 es un «todo» organizado y sistematizado, lógicamente debe admitirse también no sólo la conveniencia, sino incluso la necesidad, de comenzar el estudio del Ejecutivo Autonómico, y de forma particular, de su Presidente, partiendo del modo en que en la misma se efectúa la regulación del Ejecutivo estatal, a sabiendas de que el papel y la posición que éste pueda ocupar vendrá determinado por la forma de gobierno que se adopte para el conjunto político institucional. A esto debe añadirse algo que parece ser una constante en la materia, y es que los aspectos estructurales y de organización del poder ejecutivo parece que deban quedar siempre relegados a un segundo plano, también en la Constitución y en los correspondientes Estatutos de Autonomía, mereciendo siempre una mejor atención el régimen de sus relaciones con el poder legislativo.

Con fórmula que ha sido ampliamente discutida, la Constitución asume de manera inequívoca el sistema parlamentario de gobierno disponiendo en el artículo 1.3 que *«La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria»*. Para su desarrollo, la Constitución configura un poder ejecutivo del que ya no es parte el Rey, pese a su condición de Jefe del Estado, en contra de la tradición histórica y de los precedentes constitucionales de otros Estados próximos. El resultado no es otro que un Gobierno tratado en su conjunto, en el que destaca de forma abrumadora la figura de su Presidente.

Es un Gobierno situado como vértice del sistema político, que encuentra reforzada su legitimación democrática por medio del cordón umbilical que le une con la mayoría parlamentaria que le sirve de respaldo, y que asume el conjunto de funciones contenidas en el artículo 97 entre las que destaca, por primera vez en nuestra historia constitucional, una trascendental capacidad de dirección política.

Para completar este mínimo y limitado planteamiento del Gobierno del Estado, o Gobierno de la Nación en expresión querida por el Tribunal Constitucional, y de su Presidente, y a decir de la Exposición de Motivos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se podría añadir que son tres los principios que configuran su funcionamiento:

1. El principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos.
2. La colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de cada uno de sus miembros.
3. El principio departamental, que otorga al titular de cada departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

## 2. EL GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Partiendo de una sencilla lectura de la Constitución, difícilmente se puede comprender el laborioso y complejo proceso de desarrollo que ha experimentado la organiza-

ción política de las Comunidades Autónomas, y de manera particular, el modo en que se han podido moldear y estructurar los correspondientes Ejecutivos Autonómicos y sus Presidentes. Dificultad que, por otra parte, estriba no sólo en la aparente complejidad de la materia, sino que tiene que ver también con el acusado desfase existente, ya apuntado por TUDELA ARANDA, *«entre las confusas y limitadas reflexiones que sobre la autonomía política rodearon el proceso constituyente, y el profundo y generalizado grado de descentralización política que caracteriza en la actualidad al Estado Español»*.

Quién duda que la forma parlamentaria de gobierno establecida en el artículo 1.3, y la regulación que del Gobierno de la Nación y de su Presidente se efectúa en los artículos 97 y siguientes, constituyen un modelo preciso del que con dificultad hubieran podido apartarse las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, no se puede olvidar que los problemas afloraron de inmediato al poner en marcha de los dos diferentes procedimientos constitucionales de acceso a la autonomía establecidos en los artículos 143 y 151. En relación con el previsto en el artículo 143, de la literalidad de lo dispuesto en el artículo 147 parecía deducirse que no existía disposición, ni orientación alguna sobre cuántas, cuáles y de qué manera debían ser las instituciones de autogobierno que iban a surgir del mismo. No era este el caso del procedimiento previsto en el artículo 151, para el que el artículo 152 disponía meridianamente una organización institucional autonómica basada en: una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma, y la ordinaria del Estado en aquella, siendo políticamente responsable, junto con los miembros del Consejo de Gobierno, ante la Asamblea.

Son muchas y muy diferentes las hipótesis, y mucho lo que se ha escrito sobre las intenciones y el alcance que pudo haber tenido un desarrollo diferenciado de las previsiones constitucionales de los artículos 143 y 151. Cuestión que, por otra parte, hoy nos resulta lejana, o en todo caso, como un puro ejercicio intelectual, ante la evidente

realidad de que en la práctica se ha producido la equiparación institucional de todas las Comunidades Autónomas según el modelo de organización del artículo 152.

Conviene, no obstante, hacer algunas matizaciones.

SOLÉ TURA apunta una original explicación política para explicar la redacción de los artículos 143 y 151, señalando que *«La diferencia entre una y otra vía de acceso a la autonomía radica en el procedimiento de elaboración de los respectivos Estatutos»*. En efecto, los Estatutos de Autonomía tramitados por el procedimiento del artículo 143, debían ser elaborados por las Cortes Generales como leyes orgánicas, lo que suponía, en definitiva, que estas mantenían en todo momento el control sobre la delimitación y aprobación de cuáles debían ser las instituciones de autogobierno de las futuras Comunidades Autónomas. Algo que, evidentemente, no se daba en relación con los Estatutos de Autonomía tramitados al amparo del artículo 151, en los que la intervención de las Cortes estaba mucho más limitada, lo que propició, de algún modo, la cautela constitucional de establecer a priori cuáles iban a ser sus instituciones de autogobierno.

Sin embargo, el complejo entramado jurídico diseñado por la Constitución a través de un largo rosario de artículos 1.3, 2, 97, 143, 147, 151, 152, acaso reorientado por determinados acuerdos políticos, y para el que con el paso del tiempo se continúan buscando interpretaciones histórico-políticas más o menos afortunadas, puede ser explicado de manera mucho más convincente.

En este sentido conviene tener en cuenta la opinión de RODRÍGUEZ ZAPATA cuando señala que la forma compuesta del Estado Español permite considerar que *«El artículo 152.1 sirve de consagración explícita de la existencia en nuestra Constitución de un «principio de homogeneidad» entre la forma política y estructura institucional del Estado y sus correlativas en las Comunidades autónomas»*, o lo que es lo mismo, la forma parlamentaria de gobierno y el sistema de organización institucional previstos en el artículo 152, a imitación del modelo estatal, para las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151, constituyen un canon del que en ningún caso hubieran podido apartarse las restantes Comunidades Autónomas.

Lo acontecido después supone la comprobación de que existe un sistema institucional obligado y uniforme para todas las Comunidades Autónomas, construido a semejanza

del que la Constitución diseña para el Estado. Tan rotunda afirmación se encuentra avalada por pronunciamientos inequívocos del Tribunal Constitucional, llegando a afirmar que el modelo adoptado por las Comunidades Autónomas *«se configura como una variante del sistema parlamentario nacional»* (STC 16/84, Fj. 6º), o que *«ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 como canon de constitucionalidad»* (STC 225/1998, Fj 6º).

Llegados a este punto, y ante el hecho cierto de que para configurar a los Ejecutivos Autonómicos y de sus Presidentes se han debido observar necesariamente determinadas pautas generales, se pueden deducir, a salvo de las lógicas particularidades, las siguientes notas comunes identificativas:

1. En primer lugar, el Poder Ejecutivo autonómico se ubica de manera clara dentro de un sistema parlamentario de gobierno. El Presidente resulta elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros, y ante ella responde políticamente él y su Gobierno dentro del juego de un complejo sistema de relaciones que equilibra a ambos poderes.

Esta es la posición mayoritaria de la doctrina, y frente a ella se posicionan autores como SOLÉ TURA, LÓPEZ GUERRA, BAR CENDON, o PENDAS GARCIA llegando a calificar al sistema como *«semipresidencialista»*, sobre la base de argumentos tales como el absoluto predominio que ejerce el Presidente, diferenciado claramente del propio Gobierno; el papel de meros compromisarios jugado por los diputados autonómicos en la elección del Presidente; o la posibilidad de elección extra-parlamentaria del Presidente contemplada en algunos Estatutos de Autonomía ( Andalucía y Castilla-La Mancha).

2. El Poder Ejecutivo autonómico es también un ejecutivo «doblemente» dual.

En primer lugar porque el artículo 152 no concibe al Presidente como un *«primus inter pares»* dentro del Consejo de Gobierno, sino como un órgano diferenciado de éste, dotado de sus propias funciones y competencias, lo que hace que este modelo de organización se base en palabras de BASSOLS COMA, *«en una combinación del elemento colegial y el principio monocrático»*.

Pero es que además, respondiendo a un acertado criterio de economía institucional, se ha optado por no segregar la figura del Presidente del Gobierno de la del Presidente de la Comunidad Autónoma, de tal modo que el Presidente cumple doblemente funciones de gobierno y funciones de representación.

3. El juego de relaciones dentro del Poder Ejecutivo autonómico viene marcado por el absoluto predominio que ejerce la figura del Presidente, con más intensidad aún que en el ámbito estatal, lo que supone de algún modo la quiebra del principio de colegialidad, y su calificación indubitada como «Gobierno de canciller».

4. En la actualidad, el Poder Ejecutivo autonómico ocupa, como no podía ser de otra manera, una posición de «centro» del conjunto institucional, lo que hace que la teórica primacía y mayor legitimación que sin duda tiene el Parlamento no se corresponda con su protagonismo político.

Por lo demás, los Poderes Ejecutivos autonómicos se han estructurado conforme al principio de ordenación departamental, efectuando una división por materias con departamentos horizontales y verticales en los que a su titular —Consejero— se le confiere una amplia autonomía y responsabilidad sobre su gestión. En principio, nada que objetar, salvo acaso preguntarse si la adopción y el mimetismo con el modelo estatal es la solución más adecuada, y si no hubiera sido más acertado intentar la búsqueda de un modelo de organización más eficaz.

Por lo demás, antes de pasar al estudio pormenorizado del Presidente de la Comunidad Autónoma, quizás resulte oportuno delimitar el marco normativo que le sirve de cobertura, y que empieza, lógicamente por la propia Constitución.

Ya se ha señalado que el artículo 147.2 c. de la Constitución se limitó a establecer que los Estatutos de Autonomía deberán contener *«la denominación, organización y sede de las instituciones de autogobierno propias»*, de tal modo que donde efectivamente se contiene el esquema organizativo común para todas las Comunidades Autónomas es en el artículo 152.1, que no solo dispone la organización institucional común — Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino que también define los aspectos básicos de cada una de ellas.

Lógicamente es en los Estatutos de Autonomía, por su condición de norma básica de la Comunidad Autónoma, donde hemos de buscar la regulación de los aspectos sustanciales del Poder Ejecutivo autonómico y de su Presidente, a sabiendas de que como ha señalado oportunamente BASSOLS COMA *«los Estatutos de Autonomía, emulando el antecedente del Estatuto de Cataluña de 1932, han atendido o reivindicado los problemas competenciales de forma preferente a los propiamente organizativos de sus instituciones propias»*.

Por otra parte, debe también señalarse que todos los Estatutos de Autonomía, con la excepción de los correspondientes a las llamadas Comunidades Históricas (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), han recibido en el curso de estos más de veinte años reiteradas reformas, casi siempre fruto del pacto político, las cuales han afectado en su mayoría al régimen competencial y en algunos casos, los menos, a sus instituciones de autogobierno

En la actualidad, el régimen jurídico de los Ejecutivos Autonómicos y de sus Presidentes se encuentra en los siguientes preceptos de los Estatutos de Autonomía:

- Artículos 29 a 33 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- Artículos 36 a 39 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña .
- Artículos 15 a 19 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.
- Artículos 34 a 46 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Artículos 32 a 35 bis de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.
- Artículos 17 a 21 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

- Artículos 23 a 25 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para La Rioja.
- Artículos 31 a 33 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
- Artículos 15 a 20 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Artículos 21 a 28 de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Artículos 13 a 18 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha .
- Artículos 15 a 22 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Artículos 22 a 30 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Artículos 30 a 40 de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Artículos 30 a 36 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.
- Artículos 17 a 25 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Artículos 15 a 18 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por último, y dado que la regulación contenida en la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía puede resultar reducida y fragmentaria, no debe sorprender que

sean estos últimos los que trasladen a la ley autonómica una mas amplia regulación de fondo y de detalle, exigiendo incluso en algún caso (Navarra) una determinada mayoría para su aprobación. Técnica que, por otra parte, ha merecido comentarios positivos de la doctrina —LÓPEZ GUERRA-, al señalar que *«el carácter forzosamente esquemático de esta normativa puede considerarse ciertamente conveniente, pues al referirse únicamente a cuestiones y elementos básicos de la institución, permite una mayor flexibilidad y elasticidad a la hora de adaptarla a las necesidades de cada momento»*.

Debe también calificarse de intenso y meritorio el esfuerzo desplegado por las Comunidades Autónomas, puesto que han procedido a la regulación, en algunos casos de manera sorprendentemente temprana, de sus instituciones de Gobierno y de su Presidente, sin haber podido disponer para ello de modelo estatal en que inspirarse, o tomar como referencia. No se puede olvidar que han debido de pasar casi veinte años desde la aprobación de la Constitución para que se cumpliera el mandato del artículo 98, aprobando una ley, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la que se contempla su organización, competencias y funcionamiento. En la actualidad, los efectos e influencia de la misma son fácilmente reconocibles en las correspondientes leyes autonómicas posteriores a su aprobación.

Todo ello hace que el régimen jurídico del Gobierno, del Presidente y, en su caso, de la Administración de las diferentes Comunidades Autónomas, se encuentre en las leyes y preceptos que se relacionan a continuación:

- Ley 7/1981 de 30 de junio, de Gobierno del País Vasco.
- Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (artículos 48 a 96).
- Ley 1/1983, de 22 de febrero, sobre normas reguladoras de la Junta de Galicia y de su Presidente.
- Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral Navarra (artículos 1 a 43).

- Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículos 1 a 51) .
- Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma Andalucía (artículos 1 a 33).
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (artículos 1 a 36).
- Ley 5/1983 de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.
- Ley 6/1984 de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.
- Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículos 1 a 43).
- Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (artículos 1 a 43).
- Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares.
- Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de junio, del Gobierno de Aragón; por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 4 a 30).
- Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículos 1 a 45).
- Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria (artículos 4 a 41).
- Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (artículos 1 a 37).

## V EL PRESIDENTE

### 1. POSICIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONES

El que las previsiones constitucionales del artículo 152.1 se extendieran a todas las Comunidades Autónomas estableciendo una misma «*organización institucional autonómica*», constituye punto obligado de partida para proceder al estudio de la posición institucional y funciones que desempeña el Presidente, a sabiendas de que las escasas diferencias que puedan observarse entre todas ellas, nunca significativas, no pueden impedir una consideración uniforme y generalizada de la figura más relevante del entramado autonómico.

En efecto, la primera decisión de importancia que toma el artículo 152.1 cuando describe la citada organización institucional autonómica es señalar como órganos de la misma, a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gobierno, y al Presidente. De dicho pronunciamiento se desprende, con toda evidencia, que la Constitución considera como órganos claramente diferenciados, con las importantes consecuencias que de ello han de derivarse, al Consejo de Gobierno y al Presidente.

Para comprender mejor este planteamiento conviene, sin duda, abundar en el conocimiento individualizado de las diferentes funciones que, con un cierto laconismo, se atribuyen en la Constitución a cada uno de estos órganos.

Al Consejo de Gobierno se le atribuyen «*funciones ejecutivas y administrativas*»; y al Presidente, además de «*la dirección del Consejo de Gobierno*», que lógicamente le vincula con el mismo sin llegar a diferenciarle, «*la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella*», novedosas responsabilidades que en no se parecen en nada al papel tradicionalmente desempeñado por un Jefe de Gobierno y que se explican solamente dentro del contexto institucional objeto de estudio. Este escenario viene a completarse con la exigencia de lo que es ineludible en un sistema parlamentario de gobierno, que tanto el Presidente, como los restantes miembros del Consejo de Gobierno, «*serán políticamente responsables ante la Asamblea*».

Nos hallamos, pues, ante un órgano autonómico de naturaleza indiscutiblemente híbrida en el que, con buen criterio, siguiendo la pauta marcada en la regulación efectuada en los länder alemanes y en las regiones italianas, se han integrado funciones de gobierno junto con funciones de representación, algo que en principio debiera parecer encomiable si se valoran los criterios de austeridad y economía que tal medida representa, pero que choca de algún modo con la forma parlamentaria de gobierno formalmente adoptada, en la que la separación entre órganos con funciones de gobierno y funciones de representación parece ser consustancial al sistema.

En cualquier caso, la combinación y contaminación de funciones en un único órgano han dado lugar a una figura diferente y nueva, que se sitúa indiscutiblemente como centro del orden autonómico, y sobre la que acaso podríamos preguntarnos si su elección parlamentaria se debe principalmente a la confianza otorgada al programa político del Gobierno que se pretende formar; a la necesidad de dotar de cabeza y representación a la Comunidad Autónoma, o a ambas cosas a la vez, como parece ser que quiere el artículo 152.1. En definitiva, todo ello conduce a que pueda plantearse una duda nunca resuelta, si el Presidente lo es también del Gobierno por serlo de la Comunidad autónoma, o viceversa, pudiendo incluso llegar a pensar con ELISEO AJA que *«El poder del Presidente va más allá de lo previsto en el Estatuto y en las leyes, e incluso de la posición que ocupa respecto al grupo parlamentario y al partido...», y permite entender que los Presidentes sean la institución que mejor ha conseguido cuajar en el nuevo entramado constitucional autonómico».*

Por lo demás, y con independencia de las muchas cuestiones de interés que puedan suscitarse en torno a la figura del Presidente, conviene centrar la exposición en el análisis y el detalle de la posición y funciones que está llamado a desempeñar el Presidente dentro del conjunto institucional de la Comunidad Autónoma.

Y para ello, lógicamente, deberá partirse del conjunto de Leyes Autonómicas de Gobierno, que constituyen referencia principal obligada en la que se advierte de inmediato que no existe un criterio de ordenación uniforme. En efecto, las funciones que deba desempeñar el Presidente se encuentran relacionadas de manera indeterminada en algún caso (Navarra y Aragón), o se han distribuido ignorando el criterio de representación estatal (País Vasco y Castilla-La Mancha), o con la pintoresca y discutida fórmula de «Funciones básicas» y «Otras atribuciones» (Castilla y León), o como sucede en

la mayoría de los casos, con respeto del diseño constitucional, y atendiendo a la triple consideración del Presidente como *«representante supremo de la Comunidad Autónoma»*, como *«representante ordinario del Estado»*, o como *«Jefe de Gobierno»*.

## 2. EL PRESIDENTE COMO SUPREMO REPRESENTANTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La primera de las grandes funciones que la Constitución atribuye al Presidente para vertebrar su figura según el modelo diseñado en el Título VIII es la de *«supremo representante de la Comunidad Autónoma»*, y ha sido recogida y desarrollada, con más o menos fortuna y precisión en los diferentes Estatutos de Autonomía, y en sus correspondientes Leyes de Gobierno.

Naturalmente, no se pueden obviar las muchas dificultades que presenta la configuración de esta decisiva función constitucional y estatutaria, dificultades que, por otra parte, se manifiestan de modo semejante en la regulación efectuada en otros Estados compuestos de articulación territorial semejante o parecida al nuestro, lo cual pone de relieve los problemas de ubicación y encaje de un «cuasi Jefe de Estado» dentro de una organización jurídico-institucional que le supera y de la que también forma parte.

Conviene sin duda, destacar el carácter simbólico y protocolario de esta función, pero ello no debe llevarnos, como se ha venido haciendo por algún sector de la doctrina, a ignorar o minimizar su importante valor jurídico y político. Nos referimos al ejercicio de la más alta representación institucional de la Comunidad Autónoma, que se hace efectiva mediante la realización de constantes manifestaciones, internas y externas, de carácter protocolario, jurídico o político, pudiendo incluso llegar a pensar, con palabras de ENOCH ALBERTI, que *«el Presidente simbolice la unidad de la Comunidad Autónoma, y se convierta en el órgano hábil para exteriorizar la voluntad de la misma en aquellas relaciones que la impliquen en su globalidad»*.

A primera vista, y según el dictado constitucional, parece que no debiera existir ninguna duda sobre cual deba ser el objeto de la representación, la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrar que éste no es asunto pacífico, de tal modo que en el texto de los diferentes Estatutos de Autonomía y en sus

correspondientes Leyes del Gobierno se descubren las fórmulas más variadas en cuanto a quien sea el representado

Es bien cierto que la mayoría de los Estatutos de Autonomía despachan correctamente la cuestión, lo que supone atender a la literalidad de lo dispuesto en el artículo 152.1 refiriendo la representación suprema, bien a la propia Comunidad Autónoma considerada de manera genérica, bien, en los casos de Cataluña y Valencia, al conjunto institucional —Generalidad— en el que se organiza políticamente el autogobierno de la misma.

Pero también lo es que existe una cualificada minoría de Estatutos de Autonomía, los casos de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco, en los que no se apunta a la Comunidad Autónoma como objeto de la representación, sino que ésta es referida, equivocadamente, a la propia región o nacionalidad, la cual no es otra cosa que la realidad geográfica, política y humana que sirve de soporte a la propia Comunidad Autónoma.

No obstante, la desviación de mayor entidad sobre las previsiones constitucionales se encuentra en el artículo 1 de la Ley 7/81, del Gobierno y del Presidente del País Vasco (así como también en el artículo 8 de la Ley 2/84, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recientemente derogado mediante Ley 1/2000). Dispone el artículo 1 de la Ley 7/81 del País Vasco que *«El Lehendakari ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalerría constituido en Comunidad Autónoma...»*. No parece que sea acertada esta atribución de la representación popular puesto que la misma corresponde, por mandato constitucional y estatutario, y en virtud de los correspondientes procesos electorales, a los Parlamentos Autonómicos; y tampoco se adivina que exista razón alguna para pretender una ligazón directa del Presidente con el pueblo, cuando este debe exclusivamente su posición institucional a la confianza que le ha otorgado el Parlamento.

En todo caso, no cabe extraer ninguna consecuencia relevante de la lectura del artículo 1 de la Ley 7/81 del País Vasco, y su imprecisa literalidad bien pudiera responder a un defecto de redacción, o al deseo de realzar la figura presidencial en línea con lo que ha podido manifestar SOLÉ TURA, señalando que *«La peculiar configuración de la Comunidad Autónoma vasca formada en realidad por una confederación de Te-*

*territorios Históricos quizás explique este deseo de fortalecer la representatividad social del Presidente, como elemento unificador de la Comunidad».*

Llegados a este punto, antes enumerar con cierto detalle las distintas actividades que realiza el Presidente en su condición de supremo representante de la Comunidad Autónoma, y con objeto de comprender mejor esta compleja posición institucional, puede resultar oportuno intentar acotarla en sus justos términos. Esto supone entender que el Presidente, aún cuando pueda ser considerado como símbolo de la unidad e identidad de la Comunidad Autónoma, no por ello se convierte en portavoz natural de una teórica voluntad general de la misma, debiendo por otra parte aceptarse que su condición de hombre de partido que integra una mayoría parlamentaria que le respalda, hace de todo punto inviable su consideración como poder arbitral o moderador de la manera en que actúa el Rey en el conjunto del Estado.

De este modo, sin ningún ánimo exhaustivo, y tomando como base tanto el parecer general de la doctrina, como las diferentes Leyes del Presidente y del Gobierno, se puede señalar que al Presidente, en su condición de supremo representante de la Comunidad Autónoma, le corresponde al menos:

1. En el orden protocolario. Recibir el tratamiento y honores que procedan, así como presidir toda clase de actos que se celebren en la Comunidad Autónoma, con independencia de lo que pueda establecer en su caso el protocolo del Estado.
2. En el orden jurídico. La representación en juicio, y el ejercicio y defensa de toda clase de derechos en aquellas relaciones jurídicas que impliquen globalmente a la Comunidad Autónoma.
3. En el orden político.
  - El mantenimiento de relaciones con las demás instituciones del Estado.
  - La firma de los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas a que hace referencia el artículo 145 de la Constitución.
  - La convocatoria de elecciones al Parlamento.

- Los nombramientos que procedan según el ordenamiento jurídico.
- Ser requerido por el Gobierno de la Nación, con ocasión de la puesta en marcha del procedimiento establecido en el artículo 155 de la Constitución.

### 3. EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DEL ESTADO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El segundo gran cometido que proporciona cuerpo y entidad a la posición institucional del Presidente en el ámbito de la Comunidad Autónoma viene también recogido en el artículo 152.1 de la Constitución, en el que se señala que al Presidente le corresponde *«la representación ordinaria del Estado en aquella»*, habiendo sido incluido con posterioridad, de forma más o menos literal, en todos los Estatutos de Autonomía y en sus correspondientes Leyes de Gobierno.

La primera observación que cabe efectuar sobre esta función presidencial es que ha sido objeto de una reiterada doctrina que considera que su importancia es escasa, o incluso nula, y que sus efectos son de una mínima entidad. No obstante, estas opiniones quizás deban ponerse en cuestión a la vista de las muchas posibilidades de desarrollo, seguramente insospechadas, que para esta función presidencial encierra el Estado de las Autonomías.

Por otra parte, no se puede ignorar que la presencia de tan controvertida función en el artículo 152.1 está de alguna manera relacionada con el complejo sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII de la Constitución, y que además se puede encontrar una cierta explicación histórica de la misma en el artículo 20 de la Constitución de 1931, en el que se disponía que *«Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus respectivas autoridades»*.

En efecto, al efectuarse el desarrollo y posterior traslado de este artículo de la constitución republicana a los Estatutos de Autonomía, en especial al Estatuto de Cataluña, se llegó a una situación en la que el Presidente de la Generalidad, por su condición de representante del Estado, pudo ser también considerado como órgano del mismo, de lo que resultaba, en palabras de MUÑOZ MACHADO, que era *«el principal de sus*

*agentes encargados de la ejecución de la legislación estatal*, lo que suponía, en definitiva, que se había producido una importante ampliación de competencias por haber asumido este, en el ámbito autonómico, la ejecución de las leyes del Estado.

Hoy parece aceptarse que dicho precedente, y la interpretación que recibió, aun cuando estuvieran presentes en la mente de los redactores de la Constitución, no han ejercido ningún tipo de influencia sobre el actual sistema de distribución de competencias, dadas sus diferencias evidentes con el sistema de la Constitución de 1931. Sin embargo, el texto del artículo 152.1 considerando al Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, y su ubicación en el Título VIII, recuerdan inevitablemente los precedentes citados, y ello nos debe hacer reflexionar sobre las alternativas de una Constitución cuya situación actual pocos pudieron imaginar.

Como sucediera en el apartado anterior, también en este caso se han planteado algunas dudas sobre cual deba ser el objeto de la representación, o lo que es lo mismo, sobre la idea de «Estado» que encierra el artículo 152.1 cuando atribuye su representación al Presidente de la Comunidad Autónoma. Dudas de cualquier modo resueltas tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia del Tribunal del Constitucional, quien en Sentencia 32/1981, de 26 de junio (fj. 5º) interpreta que en la Constitución se contienen dos distintas acepciones del concepto de Estado, como *«totalidad de la organización jurídico política de la Nación española»*, y como *«conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos»*.

Hoy es opinión indiscutida, sobre la que no existe el menor debate, que la representación del Presidente responde en este caso al concepto de Estado según la primera de las interpretaciones realizadas por el Tribunal Constitucional, es decir, en palabras de ENOCH ALBERTI, al *«Estado como comunidad»*, acepción que se contrapone al *«Estado como persona»*, de quién sin duda es su representante el Delegado del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución.

Esta representación entraña además, como positivo, el aunar en la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma dos principios contenidos en el artículo 2 de la Constitución: la idea de *unidad* de la Nación Española, y el derecho a la *autonomía* de nacionalidades y regiones, sin que ambos resulten contradictorios, sino que por el

contrario aparecen como complementarios entre sí, expresando lo que en definitiva resulta ser un equilibrado sistema de ordenación territorial del Estado.

En otro orden de cosas, hay quien ha llegado incluso a poner en tela de juicio no el hecho de que el Presidente sea el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, sino la idea misma de la necesidad de esta representación. En este sentido es muy sugerente la opinión de BASSOLS COMA, cuando se pregunta *¿en qué medida precisa un Estado estar representado en su propio territorio...?*, añadiendo que *«La idea de una representación del Estado sólo parece tener sentido en el campo del Derecho internacional»*. Opinión ésta que añade sin duda nuevas interrogantes a una forma de representación en la que posiblemente quede mucho por descubrir.

Por último, y antes de proceder también a la enumeración de las escasas manifestaciones reconocidas de esta función presidencial, conviene referirse al rango o categoría de *ordinaria* con el que se la califica por el artículo 152.1. A primera vista, y para comprender mejor de qué estamos hablando, la contraposición lógica al término utilizado nos lleva necesariamente a preguntarnos cuál debería ser la correspondiente representación *extraordinaria*. Este planteamiento, sin embargo, ha sido rechazado en un acertado comentario por PENDAS GARCIA, quien se pone en guardia frente a esta función presidencial de la que dice que podría constituir una peligrosa vía de penetración del poder central en la Comunidad, y señala con buen criterio que *«la representación ordinaria que se atribuye al Presidente no debe entenderse como opuesta a excepcional o extraordinaria, sino a superior o máxima, dado que esta corresponde al Rey»*.

Antes ya se dijo que la totalidad de los Estatutos de Autonomía y sus correspondientes Leyes de Gobierno, sin ninguna excepción, se refieren a la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma como una de las funciones esenciales del Presidente. Por eso mismo sorprende y llama la atención el criterio que se ha seguido por algunas Leyes del Gobierno —en concreto, las de País Vasco, Castilla-La Mancha, y en alguna medida también la de Galicia—, cuando al proceder a su desarrollo hacen caso omiso de la misma y realizan, en consecuencia, una atribución incorrecta de las funciones que corresponden al Presidente.

En principio, se acepta comúnmente que el Presidente, en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, promulga en nombre del Rey

las leyes autonómicas; ordena su publicación en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma; y ordena también la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Todos estos actos se consideran como *debidos*, lo que hace que el Presidente no cuente con ningún margen de discrecionalidad sobre los mismos.

En relación con la promulgación de las leyes autonómicas, y dado que esta es una potestad expresamente atribuida al Rey en el artículo 62.a) de la Constitución, para su correcto entendimiento deberá considerarse que ésta es una facultad que se ejerce en este caso por el Presidente en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, actuando en consecuencia, por mandato legal, en nombre de quien es titular de la competencia y ostenta la máxima representación del Estado —el Re—, todo lo cual toma sentido al amparo de los principios de unidad y autonomía antes expuestos.

Por eso mismo llama la atención el criterio diferente seguido por las Leyes de Gobierno de País Vasco, Castilla-La Mancha y Galicia, en las que se ha considerado que la promulgación de las leyes autonómicas es una facultad que corresponde al Presidente no como representante ordinario del Estado, sino en su condición de supremo representante de la Comunidad Autónoma. Es éste un planteamiento que induce de alguna manera y sin la menor consecuencia, a ignorar la idea de unidad del ordenamiento jurídico en el conjunto del Estado, y a poner en cuestión las razones que justifican el traslado al Presidente de la potestad conferida al Rey por el artículo 62.a) de la Constitución.

Finalmente, debe decirse que en ninguna de las Leyes del Gobierno se atribuye al Presidente la facultad de sanción de las leyes autonómicas, elemento que las diferencia de las leyes del Estado y que dado lugar a una polémica doctrinal de algún interés. MARTÍN REBOLLO se ha referido a la sanción legal como un acto vacío de contenido, reducto de una concepción superada que venía a atribuir al Monarca la posibilidad de veto, y ante el silencio estatutario y legal concluye que *«sus efectos simbólicos y de proclamación solemne y formal de las leyes quedan cubiertos con el requisito de la promulgación»*.

## 4. EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El modelo de Presidente de la «*organización institucional autonómica*» a que se refiere el artículo 152.1. de la Constitución, objeto de nuestro estudio, completa su diseño mediante la inclusión en el mismo de la facultad de «*dirección del Consejo de Gobierno*», imprescindible función presidencial de la que se ha hecho posterior traslado a los Estatutos de Autonomía, siguiendo más o menos las pautas de lo que la propia Constitución ha establecido en el artículo 98 para el Presidente del Gobierno de la Nación.

No se puede ignorar que existe una amplia corriente doctrinal que tiende a realzar en exceso el contenido e importancia de esta función, calificándola como la más relevante o decisiva de todas las funciones del Presidente. A esto mismo contribuye también la redacción poco afortunada de algunas Leyes del Gobierno —Canarias, Castilla y León, Galicia y Navarra—, en las que, de alguna manera, las restantes funciones presidenciales se predicen como subordinadas o derivadas de la condición de Presidente del Gobierno. En este sentido, y como muestra, el artículo 1 de la Ley 1/1983, de Canarias establece que «*El Presidente del Gobierno de Canarias ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Canarias...*».

Nadie duda que el Presidente resulta elegido por el Parlamento en virtud del programa político del Gobierno que pretende formar. Pero de ello no puede derivarse que su elección para la dirección del Gobierno resulte prioritaria sobre su condición de Presidente de la Comunidad Autónoma, ni viceversa. La decisión parlamentaria tiene como único objeto la designación de una figura singular —el Presidente— en el que se integra una trinidad de funciones de imposible valoración diferenciada y separación.

Todo ello viene a cuento porque, en el debate sobre la posición del Presidente como Jefe del Gobierno de la Comunidad autónoma, se ha llegado a plantear si el modelo adoptado coincide con el que ha dispuesto en la Constitución para el Presidente del Gobierno de la Nación, o si es diferente de éste, y de rasgos más acusadamente presidencialistas.

MARTÍN REBOLLO sostiene que «*el esquema es idéntico al previsto en los artículos 97 y 98.2 de la Constitución y es inútil buscar diferencias sustanciales*», opinión que

pareciendo acertada, quizás pudiera completarse con una importante matización. La Constitución ha considerado en el artículo 152.1 que el Presidente es un órgano claramente diferenciado del Consejo de Gobierno. Dicha circunstancia, junto con el hecho de que también desempeña las funciones de representante supremo de la Comunidad Autónoma y representante ordinario del Estado en aquélla, hace que su posición como Jefe de Gobierno, aunque sea coincidente en sus contenidos con la del Presidente del Gobierno de la Nación, resulte en la práctica mucho más fuerte, teniendo un mayor protagonismo dentro del conjunto institucional.

De cualquier manera, su posición al frente del Gobierno es absolutamente preeminente, con amenaza de quiebra incluso del principio de colegialidad, y muestra una acusada tendencia a su consideración como Gobierno de Canciller basada, entre otras razones, en que el Presidente es:

- Autor indiscutible del programa político del Gobierno
- Receptor y depositario de la confianza del Parlamento.
- Responsable de la estructura del Gobierno y del nombramiento de sus componentes.
- Titular exclusivo de un importante conjunto de funciones.

Esta manera de entender al Presidente obliga a que cuando se realiza el examen puntual del elenco de funciones que desempeña en calidad de Jefe de Gobierno, deba tenerse necesariamente en cuenta, además de su destacada posición, un hecho de tanta importancia como es que las tareas ejecutivo-gubernamentales de la Comunidad Autónoma se hallen compartidas por él y por el órgano colegiado de gobierno a que pertenece.

Consecuentemente, esta realidad compartida se ha visto convenientemente reflejada en las distintas Leyes de Gobierno autonómicas, y algo similar ha sucedido también en el ámbito estatal. En efecto, en la tan esperada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno aparece una interesantísima disposición —el artículo 2-, referida al Presidente del Gobierno, sobre la que LÓPEZ GUERRA comenta que *«La ley 50/97, del*

*Gobierno, coincide con las normas que sustituye en lo que se refiere al mantenimiento del papel decisivo y decisorio del Presidente. No deja de ser reveladora la enumeración de funciones del Presidente del Gobierno que se contiene en su artículo 2, y que pone de manifiesto que las atribuciones del Presidente del Gobierno no se restringen sólo a la orientación política (que ya es mucho), sino que incluyen también la adopción directa de decisiones gubernamentales.* Tales argumentos refuerzan sin duda, de manera importante, la tesis ya apuntada de que existe una coincidencia básica entre los modelos funcionales del Presidente como Jefe del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y el Presidente del Gobierno de la Nación.

De cualquier modo, sobre la base del desarrollo efectuado en las diferentes Leyes de Gobierno autonómicas, y tomando como referencia las ideas centrales de dirección, coordinación y pertenencia a un órgano colegiado, se puede apuntar una catalogación de las funciones que desempeña el Presidente desde su posición de Jefe del Gobierno.

En primer lugar, el Presidente participa de modo muy importante en la función de gobierno, o dirección política de la Comunidad Autónoma, actividad que también comparte con el propio Gobierno. En este sentido, el Presidente es autor y responsable del programa político del Gobierno, recibe y mantiene la confianza del Parlamento, propone la celebración de debate de política general, y, cuando la legislación se lo permite, procede a la disolución anticipada del Parlamento.

Pero además, el Presidente dirige de forma regular la acción del Gobierno para lo cual señala sus objetivos y establece el tiempo y medios que deban emplearse. Como parte de este cometido, el Presidente ejerce la representación del propio Gobierno y determina la ordenación y estructura del mismo: nombra y cesa a sus componentes, impulsa el desarrollo del programa legislativo y se asegura, en definitiva, del correcto cumplimiento del programa político establecido velando permanentemente por su cumplimiento.

El Presidente realiza una imprescindible labor de coordinación de la acción del Gobierno, lo que hace que deba velar porque exista en todo momento una actuación coherente por parte de todos sus miembros. A tal fin, el Presidente imparte instrucciones a los demás miembros del Gobierno, resuelve los conflictos de atribuciones que se

produzcan entre ellos, ordena las sustituciones y representaciones que procedan, y delimita los respectivos campos de actuación de todos en aras de la unidad del propio Gobierno.

Finalmente el Presidente, por serlo también de un órgano colegiado, cumple las funciones que regularmente se encomiendan a la cabeza de órgano de estas características. Esto supone que el Presidente convoca, preside y fija el orden del día de las reuniones del Gobierno; dirige sus debates y votaciones; y exterioriza y ordena la ejecución de sus acuerdos.

## 5. LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES

Algunos Estatutos de Autonomía (Andalucía, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid y Murcia) se refieren a la posibilidad, no contemplada en la Constitución, de que por el Presidente se pueda efectuar delegación de parte de sus funciones en el Vicepresidente, si es que existe, o en otro de los miembros del Gobierno.

Con independencia de que haya o no previsiones constitucionales o estatutarias al efecto, el tema se ha desarrollado posteriormente en la mayoría de las Leyes del Gobierno de las Comunidades Autónomas e incluso en el ámbito estatal, a través de la Ley 50/1997, del Gobierno, en la que expresamente se reserva el Título III para tratar «De las normas de funcionamiento del Gobierno y de la delegación de competencias».

Se ha planteado un interesante debate doctrinal en torno a este hecho, en el que por algunos autores se ha considerado que los antecedentes históricos de tal posibilidad de delegación se encuentran en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932. SOLÉ TURA va más lejos señalando que en el proceso de redacción del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña se pretendió, sin éxito, incluir la posibilidad de creación de un Conseller en Cap o Jefe de Gobierno con la intención de *«transformar de este modo la figura del Presidente en un representante general de la Comunidad —y no de la mayoría parlamentaria— y en un poder moderador»*. De dicha propuesta derivó, de alguna manera, la redacción actual del artículo 36.3 del Estatuto de Cataluña, que dice que *«El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros»*.

Así pues, la posibilidad de delegación de funciones del Presidente se encuentra hoy regulada en la mayoría de las Leyes del Gobierno, y en ellas se ha hecho, como ha de verse más adelante, con uso de las más variadas fórmulas y sin que parezca desmesurado pensar que de su posible aplicación deba extraerse otras consecuencias que las que pudieran derivarse de una medida ordinaria orientada, en todo caso, a alcanzar una actuación más eficaz del Presidente y su Gobierno.

Una mayoría de Leyes del Gobierno parece inclinarse por admitir inicialmente una delegación general de funciones, salvo las excepciones que se precisan; y una minoría (Aragón, Baleares y Castilla-La Mancha) parten del supuesto contrario, de modo que las funciones del Presidente son en principio indelegables en los miembros del Gobierno, salvo determinadas excepciones. La Ley del Gobierno del País Vasco representa un tercer género puesto que se limita a señalar qué funciones son delegables por el Presidente en el Vicepresidente. Pero realmente, ¿dónde está la cuestión?

La esencia del problema radica en determinar qué funciones del Presidente son delegables en los miembros de su Gobierno.

Esta cuestión se despeja en gran parte si se admite que las funciones representativas del Presidente —como representante supremo de la Comunidad Autónoma y como representante ordinario del Estado en aquella—, no son en ningún caso delegables lo que obliga, a su vez, a interpretar la cláusula aparentemente permisiva de los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Castilla y León y Madrid de la manera en que lo ha hecho BAR CENDON, cuando señala que las funciones representativas consideradas como delegables son exclusivamente *«aquellas de carácter meramente público, social o protocolario —asistencia a determinados actos, etc.—, pero no las que corresponden en las relaciones interinstitucionales formalmente previstas, como representante de la Comunidad Autónoma, ni las que corresponden como representante ordinario del Estado (...)»*

El posible objeto de la delegación queda entonces reducido a las funciones del Presidente en su condición de Jefe de Gobierno pero, ¿son todas ellas delegables sin merma importante de la figura presidencial? VIVER PI-SUÑER ha elaborado una interesante teoría basada en la distinción material dentro de estas funciones, lo que hace que no puedan delegarse aquellas funciones que tengan que ver con la función política de

gobierno; y sí las meramente ejecutivas de la función de gobierno. A este planteamiento parece responder la casuística de las diferentes Leyes del Gobierno en las que nunca se contempla la posibilidad de que el Presidente pueda delegar, entre otras funciones, la dirección política, el nombramiento y cese de los Consejeros, la presentación de una moción de confianza, o la disolución del Parlamento.

En todo caso, los efectos de la delegación van a estar siempre limitados. Así, aún en el caso de que el Presidente llegara a delegar el máximo posible de sus funciones meramente ejecutivas en uno de los miembros del Gobierno, confiándole de este modo el «día a día» de la acción de gobierno, siempre iba a mantener la total disponibilidad de la función delegada, que puede ser revocada en cualquier momento. Por otra parte, el hecho de que el Presidente sea titular exclusivo de la confianza parlamentaria contribuye también a la idea de fragilidad que se tiene de la delegación de funciones, y esto hace que el Presidente, a pesar de la delegación (salvo en el caso del artículo 49 de la Ley del Gobierno del País Vasco), sea el único responsable político ante el Parlamento por la función delegada.

## BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza, 1999.

ALBERTÍ, E.: «El Presidente y el Consejo de Gobierno», en AJA, E. y otros: *El Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Tecnos, 1985, pp. 268-311.

BAR CENDÓN, A.: «El Presidente y el Consejo de Gobierno de Cantabria», en BAR CENDÓN, A. (dir): *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*. Santander, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1994, pp. 99-144.

BAR CENDÓN, A.: «La Comunidad Autónoma de Cantabria y su evolución política e institucional: 1981-2001», en *Derecho Público de Cantabria*. Santander, Parlamento de Cantabria, 2003, pp. 67-116.

BASSOLS COMA, M.: «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», en *Revista Española de Derecho Administrativo* 40-41 (1984), pp. 87 ss.

BIGLINO CAMPOS, P.: «El Presidente y la Junta», en GARCÍA ROCA, J. (Coord.): *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999.

CÁMARA VILLAR, G.: «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *Derecho Constitucional* (Vol. I). Madrid, Tecnos, 1999, pp. 295-318.

CANO BUESO, J.: «El Gobierno y la Administración», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *Derecho Constitucional* (Vol. II). Madrid, Tecnos, 1999, pp. 395-420.

CONTRERAS CASADO, M.: «El Estatuto jurídico-político del Presidente», en LÓPEZ RAMÓN, F.: *Estudio sistemático de la Ley del Presidente del Gobierno de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 1997, pp. 47-84.

EMBID IRUJO, A.: «El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón», en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Derecho Público Aragonés*. Madrid, Dykinson, El Justicia de Aragón, 2000, pp. 141-201.

ESPÍN, E.: «El Gobierno autonómico», en ORTEGA, L. (Dir.): *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*. Cortes de Castilla-La Mancha, 1995, pp. 135-171.

ESTELLA IZQUIERDO, V.: «El Gobierno de Aragón», en LÓPEZ RAMÓN, F.: *Estudio sistemático de la Ley del Presidente del Gobierno de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 1997, pp. 129-156.

GIMÉNEZ ABAD, M.: «El Presidente y el Gobierno de Aragón», en AA.VV.: *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*. Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2001, pp. 269-320.

LÓPEZ GUERRA, L.: «El Gobierno», «Funciones del Gobierno» y «La organización de las Comunidades Autónomas», en LÓPEZ GUERRA, L. y otros: *Derecho Constitucional*. Volumen II. Valencia, Tirant lo Blanch, 3ª ed., 1997, pp. 143-182 y 331-354.

«La posición del Gobierno en la Constitución Española», en ÁLVAREZ CONDE, E. (Coord.): *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid, INAP, 1998, pp. 353-365.

MARTÍN REBOLLO, L.: *Instituciones Autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*. Santander, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1993.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (II). Madrid, Civitas, 1982.

PALADIN, L.: *Diritto Regionale*. Padova, Cedam, 7ª ed., 2000.

PENDÁS GARCÍA, B.: «El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno», en VV.AA.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 2545 ss.

PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*. Madrid, Tecnos, 3ª ed., 1998.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: Comentario al artículo 28, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*. Madrid, MAP, 1992.

REVIRIEGO PICÓN, F.: «El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», Universidad Carlos III, Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: «Artículo 152. Estructura Institucional de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI. Madrid, Edersa, 1999, pp. 389-430.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: «El Gobierno», en LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F. y PEGORARO, L. (Dirs.): *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 299-337.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: Comentario a los artículos 23, 25 y 30, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*. Madrid, MAP, 1992.

SOLÉ TURA, J.: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en VV.AA., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, 1985, pp. 293-311.

TUDELA ARANDA, J.: «Los Consejeros del Gobierno de Aragón», en LÓPEZ RAMÓN, F.: *Estudio sistemático de la Ley del Presidente del Gobierno de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 1997, pp. 157-197.

VIVER PI-SUÑER C.: «La figura jurídica del Presidente de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en ISIDRE MOLAS (ed.) «*Comentarios jurídicos al Estatuto de Autonomía de Cataluña*», Barcelona, 1982, pp.116-122.