

Título Preliminar. El Gobierno Autonómico

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—2.1. El principio de homogeneidad.—2.2. El principio de homogeneidad y su consagración en la Constitución española.—2.3. La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas.—2.4. Nombramiento y cese del Presidente y demás miembros del Gobierno autonómico.—III. EL EJECUTIVO AUTONÓMICO COMO EJE DEL PODER POLÍTICO.—3.1. El principio presidencial.—3.2. El principio de acción colegiada y responsabilidad solidaria.—3.3. El principio de acción departamental y responsabilidad del titular del Departamento.—IV. LA NORMATIVA APLICABLE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—4.1. El principio de prevalencia.—4.2. El principio de supletoriedad.—4.3. La normativa aplicable en la Comunidad de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis del Título Preliminar de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid permite, sin ambages, el estudio de dos cuestiones bien distintas, aunque interrelacionadas entre sí.

Una, el examen de la estructura orgánica del Ejecutivo autonómico y, la otra, la normativa aplicable a este Ejecutivo regional.

En relación con la primera cuestión me limitaré a apuntar dos ideas de carácter general, por cuanto su estudio en profundidad se puede ver en otros apartados de este mismo libro, a saber:

No existen diferencias sustanciales, salvo las que se derivan del ejercicio de las propias competencias, entre el Ejecutivo estatal y el Ejecutivo regional. Uno y otro responden al esquema constitucionalmente establecido para el Estado.

En estrecha relación con lo anterior, estos Ejecutivos ya no se conciben como meros ejecutores del Parlamento, sino que son el «Eje» o «Centro» del sistema político, dejando lejos el principio clásico de división de poderes. Se ha dotado a estos Ejecutivos de un amplio abanico de facultades, entre

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

las que destaca de manera especial la capacidad de dirección u orientación política, que les otorga una preeminencia casi absoluta.

Ahora bien, la historia de la Metrópoli de Madrid y su proceso de extensión a todo el ámbito de la antigua provincia es la que ha justificado profunda, jurídica y políticamente su conversión en una Comunidad Autónoma. Esto quiere decir que Madrid no necesitaba seguir un camino especial para despuntar; siguiendo la pauta común de las demás Comunidades Autónomas ha conseguido un doble objetivo: el convalidarse como Comunidad Autónoma y con ello, el autogobierno que universalmente se reclama para las grandes aglomeraciones metropolitanas y que tan difícil suele ser encontrar en los complejos entresijos de la vida político-constitucional de cada Estado ¹.

Por esta razón, mi estudio no se centrará en la Comunidad de Madrid, sino en todas las Comunidades Autónomas en general, sin perjuicio de poner de relieve aquellos aspectos de Madrid que se deslindan de las demás Entidades autonómicas.

II. EL GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es cierto, que el ejecutivo autonómico supone una recepción del modelo organizativo constitucional, sin pretensión alguna de originalidad. Pero también es lógica esta actitud, porque el hecho de que todas las Comunidades Autónomas se integren dentro de un Estado compuesto, exige inexcusablemente la aplicación del principio de homogeneidad, de tal modo que los Ejecutivos autonómicos, así como su estructura institucional, nunca podrán apartarse sustancialmente del modelo del Estado Central, lo que conduce, además, a una inevitable equiparación entre todos ellos.

En todo caso, se lamenta la oportunidad perdida por el poder constituyente, y por el propio poder estatuyente; porque, sin duda, las Comunidades Autónomas, como escribe M. A. García Herrera, «nacem, hasta cierto punto, sin los condicionantes de herencias maleadas, sin la presión que significan las prácticas viciadas o los privilegios tácitos» ².

Esta aparente reproducción en el marco de las Comunidades Autónomas del esquema institucional del Estado responde a la falta de inclusión de un mapa autonómico o regional en el texto constitucional, cuya configuración se llevó a cabo desde los regímenes preautonómicos, o, si se quiere, de manera extraconstitucional y estatutariamente.

¹ Vid. Tomás Ramón Fernández, «El Principio Jurídico y Político de Autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coordinado por Enrique Arnaldo, Madrid, 2003, p. 14.

² Vid. M. A. García Herrera, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, p. 65.

La configuración actual del Estado autonómico parece haber dado la razón a aquellos autores que, como Rodríguez-Zapata Pérez³, aplican el principio de homogeneidad entre la forma política y estructura institucional del Estado y sus correlativas en las Comunidades Autónomas.

2.1. El principio de homogeneidad

Todas las Constituciones que establecen una distribución vertical del poder en un Estado compuesto basado en la existencia de Estados-miembros, Regiones o Comunidades dotadas de autonomía garantizada basan la estructura institucional de estas Entidades territoriales en los principios, bien de «tolerancia» (como el caso del Segundo Reich alemán), o bien de «homogeneidad». Domina en el constitucionalismo contemporáneo el principio de homogeneidad. En su virtud, la estructura y forma política del Estado central se irradia, en forma imperativa, sobre los Entes territoriales autónomos. Éstos no podrán, en consecuencia, apartarse de la forma básica que inspira el Estado central.

Así, el artículo IV, Sección 4, de la Constitución norteamericana de 17 de septiembre de 1787, basándose en el principio de homogeneidad, será el modelo que influye en el resto del Continente, como se desprende del artículo 5 de la Constitución argentina, de 1 de mayo de 1853, o del artículo 115 de la Constitución mexicana, de 5 de febrero de 1917.

En Europa el proceso de integración constituye un ejemplo de la inmediata aparición en escena del principio de homogeneidad, tan pronto como la Comunidad Europea se ha aproximado a la categoría del federalismo.

El artículo F del Tratado de Maastricht establece en su apartado 1 la vigencia del principio de homogeneidad, al exigir el respeto de los principios del sistema democrático entre todos los Estados que, como España, forman parte de la Unión Europea.

El Tratado de Amsterdam ha supuesto un reforzamiento notable de este principio, al modificar, en su artículo 1, el artículo F del Tratado de Maastricht, al decir: «1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. 2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.»

La gran novedad del Tratado de Amsterdam está en la introducción de una auténtica garantía federal, típica del principio de homogeneidad. Se confiere al Consejo la potestad de controlar la existencia de violaciones graves

³ Vid. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. «El artículo 152», pp. 392 y ss.; «Comentarios a la Constitución Española de 1978», t. XI, artículos 143 a 158, dirigidos por Óscar Alzaga Villamil, EDERSA, 2.^a ed., Madrid, 1999.

y persistentes por parte de un Estado miembro a los principios garantizados en el artículo anteriormente transcrito. Esto es, se establece un procedimiento de intervención que exige a los Estados miembros el respetar los principios básicos sobre los que se cimenta la Unión Europea.

Esta homogeneidad se afianza en el Proyecto de Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea, el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, que no supone sino avanzar más en la dirección de exigir a todos los Estados miembros de la Comunidad para que *«sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, estén resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común. Con la seguridad de que, “unida en la diversidad”, Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir...»*. Esto es, Europa pretende guiar a sus miembros a gozar de iguales principios y derechos; en suma, a homogeneizarlos.

Añadiendo en su artículo 57.1 que *«La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometan a promoverlos en común»*. Dando posibilidad al Consejo de Ministros, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros, de adoptar una decisión europea en la que constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores enunciados en el artículo 2 (art. 58).

Por su parte, los distintos Estados compuestos dentro del continente europeo también se acogen a esta directriz de homogeneidad. Tal es el caso de la Constitución helvética, de 29 de mayo de 1874, que también establece el principio de homogeneidad en su artículo 6 al exigir que *«Los Cantones se doten de instituciones conformes al Derecho federal»*. Los Cantones deben obtener la garantía federal como condición de validez de sus Constituciones, en toda reforma, total o parcial, de su ordenamiento constitucional.

En el constitucionalismo alemán es también constante este principio; así, el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn es la traducción práctica de la homogeneidad al exigir que *«el ordenamiento constitucional de los Länder debe ser, conforme a los principios del Estado, Derecho republicano, democrático y social, de acuerdo con la presente Ley Fundamental»*. Es decir, los poderes del Land serán ejercidos por medio de una institución representativa «Landtag» elegida mediante sufragio universal, directo, libre, igual y secreto; un Gobierno (Landesregierung) que debe contar en todo momento con la confianza parlamentaria; y una organización judicial independiente.

Una excepción a este principio se encuentra en la Constitución y en los Estatutos regionales italianos⁴. La aprobación reciente de la Ley Constitucional número 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 Regio-

⁴ Vid. artículo de Jesús M.^a Corona Ferrero, «El Presidente y el Gobierno de las CCAA», Lección segunda, Curso de Derecho Público de las CCAA dirigido por Jaime Rodríguez-Arana y Pablo García Mexía, INAP, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 2003, pp. 291 y ss.

nal y a la autonomía estatutaria de las Regiones; junto con otras dos leyes también constitucionales, la Ley número 2, de 30 de enero, 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; ha supuesto una solución aislada y diferente de todo lo que existe en la experiencia descentralizadora europea.

La reforma constitucional ha supuesto que el Estatuto Regional debe ser aprobado íntegramente por el Parlamento Regional y en el mismo deberá determinarse, según establece el artículo 123 (en su nueva redacción) de la Constitución *«en armonía con la Constitución, la forma de gobierno regional y los principios fundamentales de organización y funcionamiento»*. A lo que añade el artículo 122 que: *«El Presidente de la Junta Regional será elegido por sufragio universal y directo, salvo que el Estatuto Regional disponga otra cosa.»*

El resultado de trasladar exclusivamente al ámbito regional la decisión, sobre la determinación futura de la forma de gobierno, puede abrir un camino nuevo en la conformación política de un Estado compuesto que, pese a aplicar el principio de homogeneidad en su base, respecto a las instituciones de autogobierno dejaría de usarse y daría paso al principio de tolerancia.

Resulta cuando menos, extraño que el Estado italiano frente a la tendencia generalizada de los diferentes países e incluso de la Comunidad Europea de homogeneizar sus instituciones y forma de gobierno tolere que, a la larga sus diferentes Regiones puedan adoptar dispares formas de gobierno. Habrá que esperar una serie de años para enjuiciar este nuevo modelo constitucional que, a mi entender, no hará sino seguir la inercia de lo que ya ha acontecido en otros Estados compuestos, como el Estado español.

Con todo, el cambio más significativo es que el Consejo Regional (Parlamento) ha quedado muy capitidismuido y prácticamente inoperante, frente a un Presidente Regional altamente reforzado y, por ello, extraño en todo a la regularización que del Presidente de un Cantón, Land o Comunidad Autónoma se efectúa por el Derecho suizo, alemán o español.

2.2. El principio de homogeneidad y su consagración en la Constitución española

La profunda y generalizada descentralización política que caracterizan en la actualidad al Estado español no cabe comprenderla de una sencilla lectura de la Constitución.

La confusión política que rodeó el proceso constituyente puso en marcha dos procedimientos constitucionales diferentes de acceso a la autonomía, establecidos en los artículos 143 y 151.

En relación con el primero de ellos, el previsto en el artículo 143, de la literalidad de lo dispuesto en el mismo y en el artículo 147 parecía deducirse que no existía previsión alguna sobre cuántas, cuáles y de qué manera debían ser las Comunidades Autónomas y sus instituciones de autogobierno.

No sucedía así con el procedimiento previsto en el artículo 151, para el que el artículo 152 disponía lo siguiente:

«1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.»

Llama la atención el que no exista un precepto similar para las Comunidades Autónomas de acceso por la vía lenta del artículo 143 o de autonomía inicial menos plena. Lo que, según observa Muñoz Machado, deriva en una curiosa paradoja: que los poderes de organización de las Comunidades de Autonomía máxima están más limitados o condicionados constitucionalmente que los de las CCAA de segundo grado, que podían haber optado por ese mismo modelo o por otro distinto⁵. Resultado éste ilógico o cuando menos paradójico porque el silencio del constituyente respondía a una finalidad bien distinta⁶.

Sea cual sea la hipótesis, las intenciones o el alcance que hubiera podido tener un desarrollo diferenciado de las previsiones de los artículos 143 y 151 de la CE, la evidente realidad es que se ha dado una equiparación institucional de todas las Comunidades Autónomas según el modelo de organización del artículo 152 que, a su vez, y como no podía ser de otra forma, se basa en el modelo de organización del Estado. El artículo 152.1 de la CE se ha convertido en la consagración explícita de la existencia en nuestra Constitución del principio de homogeneidad entre la forma política y la estructura institucional del Estado y sus correlativas en las CCAA.

El Consejo de Estado, en su Dictamen número 45.690, Sec. 2.^a, Presidencia, de 10 de noviembre de 1983, ya se pronunció en este sentido al afirmar que: *«El artículo 1.3 de nuestra Constitución establece que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. Los artículos 99 a 101 y 108 a 115 de la Norma Fundamental definen, en sus rasgos esenciales, la forma de gobierno*

⁵ Vid. Muñoz Machado, «Derecho Público de las CCAA», vol. II, Civitas, Madrid 1984, pp. 25 y ss.

⁶ Vid. Benigno Pendás García, «Gobierno y formas de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexión sobre el dogma de homogeneidad y sus límites», en *Revista Documentación Administrativa*, núm. 215, INAP, julio-septiembre de 1988, p. 88. Para este autor, «el silencio del constituyente se debió por dejar entreabierto el cauce jurídico para, en su caso, haber privado a la gran mayoría de las Comunidades de un órgano parlamentario propio, cuando no para desnaturalizar sin más su condición de genuinos entes políticos». Sin olvidar desde la perspectiva inversa otro objetivo muy concreto: «limitar los eventuales efectos disfuncionales del pacto estatutario» implícito en el procedimiento prevenido por el artículo 151 de la CE, que convertía a dichos Estatutos en productos de un concierto de voluntades que las Cámaras en Pleno podían rechazar pero no alterar.

parlamentaria del Estado. Pues bien, en consecuencia con ella, el artículo 152.1 delimita la forma de gobierno en las CCAA. Como se ha visto, el Ejecutivo autonómico ha de ser elegido por la Asamblea entre sus miembros. Además, el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».

A la luz de lo expuesto, resulta que los Estatutos de Autonomía deben respetar la forma de gobierno parlamentaria establecida para las instituciones centrales. Homogeneidad no significa uniformidad, por lo que, dentro del genus del parlamentarismo, caben variantes específicas, siempre que no atenten contra el principio institucional básico señalado.

Esta rotunda afirmación ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, quien llega a decir que la forma de gobierno de las CCAA *«se configura como una variante del sistema parlamentario nacional»* (STC 16/1984, FJ 6.º), o que *«de conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143.c)... ninguna duda existe, de la utilización del artículo 152.1 CE como su canon de constitucionalidad...»* (STC 225/1998, FJ 6.º)⁷.

En efecto, como resultado de los Pactos Autonómicos de 1981 entre el Gobierno de UCD y PSOE, principal partido de la oposición, se generalizó el sistema autonómico de modo tendencialmente homogéneo, todas las CCAA asumieron las instituciones de autogobierno del artículo 152.1 de la Constitución.

Todo ello se vio ayudado por el procedimiento que la Constitución exigía para la aprobación de los Estatutos de Autonomía tramitados por el procedimiento del artículo 143, como el de Madrid, pues debía ser elaborado por las Cortes Generales como leyes orgánicas, lo que supuso que éstas mantuviesen en todo momento el control sobre la aprobación de las instituciones de autogobierno de las futuras CCAA. Algo que evidentemente ni se dio, ni se necesitó, con los Estatutos de Autonomía tramitados al amparo del artículo 151⁸.

Ahora bien, en función de lo apuntado, aunque la práctica realidad avale que el artículo 152.1 reiteradamente citado haya operado no sólo como límite, sino también como modelo infranqueable de autoorganización de las

⁷ Esta misma sentencia tiene un voto particular que formula el Magistrado D. Pedro Cruz Villatón en el que su criterio es contrario al principio de homogeneidad al decir: «No cabe duda de que existen muchas y poderosas razones para que ampliamente igualadas “por arriba” las CCAA en lo que a su acervo competencial se refiere, las exigencias constitucionales de tipo institucional y orgánico contenidas en el artículo 152.1, sean también generalizadas: como dice la STC, “es lógico”. Pero la Constitución es lo que es y su artículo 152.1 comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos “Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior”. El que determinados Estatutos hayan optado por el artículo 152.1 en modo alguno implica que lo que hayan hecho dichos Estatutos sea optar por dotar a la CA por (unas instituciones) como las que prevé el artículo 152.1 CE. Desde luego ha optado, pero, en primer lugar, optar, debería llevar a pensar que, del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podría ser dejar de optar; y, sobre todo, el haber optado (por unas instituciones) en el marco de lo previsto en el artículo 143 no convierte (a estas instituciones) automáticamente y sin más en (las instituciones) del artículo 151 CE, con todas sus exigencias.»

⁸ Vid. Solé Tura, «Las CCAA como sistemas semipresidenciales», en VVAA, *El Gobierno en la CE y en los EEAA*, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 293 a 311.

CCAA de vía lenta (como es el caso de Madrid). Estas instituciones son en su origen de naturaleza contingente y su existencia y forma actual no supone su congelación jurídica intemporal.

Centrándonos en estas instituciones de autogobierno, debo hablar de un Ejecutivo autonómico que se ubica constitucional y estatutariamente de manera clara dentro de un sistema parlamentario de gobierno, habida cuenta de que su Presidente resulta elegido por la Asamblea legislativa de entre sus miembros. Ante ella responde políticamente en todo momento debiendo mantenerse la confianza otorgada al Presidente y, en consecuencia, a su Gobierno, dentro del juego de un complejo sistema de relaciones que equilibra a ambos poderes.

Pero, tal ha sido el mimetismo de las CCAA con el modelo organizativo estatal que la regulación de su poder Ejecutivo resulta reducida y fragmentaria, lo que ha supuesto la necesidad de su regulación de fondo y de detalle por Ley. Los Estatutos de Autonomía se limitan a cumplir formalmente lo prescrito por el artículo 147.2.c) de la CE recogiendo el contenido mínimo de sus instituciones autónomas propias (denominación, organización y sede).

Cuestión ésta que, a mi juicio, no tiene razón de ser, porque los Ejecutivos autonómicos no arrastran la conocida tradición histórica del Gobierno nacional que tuvo como consecuencia práctica un repliegue normativo, no sólo en la Norma Fundamental, sino también en su normativa propia que, hasta hace algunos años ha sido fragmentaria y dudosa. El mandato del artículo 98 de la Constitución no se ha llevado a cabo sino hasta el año 1997, el 27 de noviembre, cuando se aprueba la Ley 50/1997, del Gobierno. Ley ésta que se ve complementada con la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril.

Resultado de lo anterior fue el que buena parte de la actividad legislativa inicial de los Parlamentos autonómicos comenzase su despliegue por una regulación precisa de sus instituciones de autogobierno y, en concreto, del Gobierno y de la Administración autonómica, al amparo de la competencia que para ello les atribuyen todos los Estatutos, de acuerdo con el artículo 148.1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional así se ha pronunciado en distintas sentencias, al afirmar que las instituciones de autogobierno *«son primordialmente las que el mismo Estatuto crea... pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario»* (STC 35/1982, de 14 de junio). Y admitir que *«no hay reserva estatutaria absoluta frente a las leyes autónomas en lo que atañe a la organización institucional, cuyo desarrollo mediante ley no se entiende contrario al artículo 147.2.c) de la CE»* (STC 89/1984, de 28 de septiembre).

De aquí surge un cuadro normativo que si bien en un inicio se configuró, a partir de los artículos 147.2.c), 148.1 y 152.1 de la CE, se ha visto modificado por la influencia de la Ley de Gobierno Nacional y la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y que puede resumirse del siguiente modo:

- País Vasco: artículos 29 a 33 del Estatuto (LO 3/1979) y Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre organización del Gobierno.

- Cataluña: artículos 36 a 39 del Estatuto (LO 4/1979) y Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (conocida, en recuerdo de su antecedente republicano, como «Estatuto interior»).
- Galicia: artículos 15 a 19 del Estatuto (LO 1/1981) y Ley 1/1983, de 22 de febrero, sobre normas reguladoras de la Junta y de su Presidente.
- Andalucía: artículos 34 a 46 del Estatuto (LO 6/1981) y Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Asturias: artículos 32 a 35 bis del Estatuto (LO 7/1981), Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias.
- Cantabria: artículos 16 a 21 del Estatuto (LO 8/1981) y Ley 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.
- La Rioja: artículos 23 a 25 del Estatuto (LO 3/1982) y la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Murcia: artículos 31 a 33 del Estatuto (LO 4/1982) y la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente del Gobierno, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Comunidad Valenciana: artículos 15 a 20 del Estatuto (LO 5/1982) y la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.
- Aragón: artículos 21 a 28 del Estatuto (LO 8/1982) y el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- Castilla-La Mancha: artículos 13 a 18 del Estatuto (LO 9/1982) y la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.
- Canarias: artículos 14 a 21 del Estatuto (LO 10/1982) y Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de la Administración Pública de Canarias.
- Navarra: artículos 22 a 30 del Estatuto (LO 13/1982), Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral.
- Extremadura: artículos 30 a 40 del Estatuto (LO 1/1983) y Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Islas Baleares: artículos 30 a 36 del Estatuto (LO 2/1983) y la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares.

- Madrid: artículos 17 a 25 del Estatuto (LO 3/1983) y la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad.
- Castilla y León: artículos 15 a 18 del Estatuto (LO 4/1983) y la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La enumeración normativa antedicha evidencia la dificultad que conlleva un análisis global del Ejecutivo autonómico, puesto que cada ordenamiento comunitario constituye una realidad singular que difícilmente permite su encaje en esquemas generales. Razones éstas para que el enfoque general del estudio que voy a emprender en el siguiente apartado deba ser interpretado y aplicado con matices, en función de la Comunidad Autónoma a la que se quiere atribuir, porque no me es posible tener en cuenta todos los matices normativos que convierten a cada Comunidad Autónoma en una realidad distinta de las demás.

2.3. La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas

Del juego de las relaciones, influencias e interferencias mutuas entre el Gobierno y el Parlamento autonómico a un sector doctrinal le parece que es «típicamente parlamentario», «de rasgos parlamentarios», «de notable similitud con este régimen», etc.⁹ En este mismo sentido la STC 16/1984, de 6 de febrero, habla de «parlamentarismo racionalizado».

No faltan quienes han seguido la idea de una fórmula mixta entre el «sistema asambleario» y «el parlamentario», como Rodríguez-Zapata, que admite «la forma asamblearia del parlamentarismo, caracterizado por encontrarse el Gobierno ante el Parlamento en una situación de subordinación casi jerárquica, dentro de los límites de la homogeneidad»¹⁰.

La mayoría excluye, desde luego, la forma de gobierno presidencialista, en estado puro. Pero no faltan tampoco tesis de aquéllos que la defienden.

⁹ El debate sobre si la forma de gobierno de las CCAA es parlamentario o presidencialista ha inclinado mayoritariamente a la doctrina por la primera calificación. Aunque no son pocos los matices que se añaden. Así, sin ánimo de exhaustividad, citaremos: J. A. Santa María Pastor, «Fundamentos de Derecho Administrativo», Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, o también en «Gobierno y Administración: una Reflexión Preliminar», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988; M. Bassols Coma, «Los Órganos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41M; G. Trujillo, «Comentarios al artículo 152», en *Constitución Española*, edición comentada, CEC, Madrid, 1979; R. Punset, «Forma de Gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un Estudio», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981; Embid Irujo, «Los Parlamentos territoriales», Tecnos, Madrid, 1987. Ver Antonio Torres del Moral, «El Presidente de la Comunidad de Madrid», capítulo 13, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la CAM*, coordinador Enrique Álvarez Conde, Consejería de Justicia y Administración Pública, Madrid, 2003. Este autor cita como seguidores de la forma de gobierno parlamentaria a M. Revenga, J. R. Montero y J. M.^a Morales, que, además, añaden que se trata de un parlamentarismo monista.

¹⁰ *Vid.* Rodríguez-Zapata, *op. cit.*, p. 410. Si bien este autor considera que el modelo helvético de Gobierno convencional o directorial también parece excluido por el artículo 152.1 de la Constitución, dada la ausencia de una relación de confianza y la concentración de poder en manos de la Asamblea Legislativa, aunque se admita la forma asamblearia del parlamentarismo.

En concreto, García Herrero entiende, para el caso peculiar del País Vasco, que es posible hablar de «una república presidencial», aunque en el marco de «un parlamentarismo multipartidista» por la unión en una misma persona del liderazgo gubernamental, aunque Solé Tura prefiere llamarla «régimen semi-presidencial»; también podría hablarse de este régimen «semipresidencialista» para el caso de Castilla-La Mancha, Andalucía y Navarra, que han establecido un sistema de designación automática del Presidente de la Comunidad Autónoma para los casos de imposibilidad de lograr la confianza parlamentaria. Se designa Presidente, en estos supuestos, al candidato del partido que haya obtenido mayor número de escaños. Parece claro que estaríamos ante un Gobierno no elegido por la Asamblea o, al menos, que no ha pedido ni goza de su confianza. Si a ello se añade que tal investidura recaerá, en el líder de un partido que ha comparecido como tal ante sus electores, se puede pensar que la semejanza con el Presidente de una forma de gobierno presidencialista es bastante acusada.

A salvo estas excepciones, la clave de tantas teorías doctrinales en torno a la forma de gobierno autonómica ha perdido su razón de ser, ya que residía fundamentalmente en la ausencia de la facultad de disolución del Parlamento autonómico por parte del Presidente y alguna otra rigidez, cual era la imposición de un número máximo de Consejerías del Gobierno autonómico, lo que limitaba las facultades del Ejecutivo, y en concreto de su Presidente, más allá de lo habitual en el Parlamentarismo clásico. Esto ha sido posteriormente modificado en todas las Comunidades Autónomas, primero por Ley (como la Ley 5/1990, de 17 de mayo, de la Comunidad de Madrid) y después confirmado por las reformas estatutarias de 1998, que han conferido al Presidente la facultad de disolución y han hecho desaparecer el límite máximo de las Consejerías. Con lo cual desaparecen los principales obstáculos para encuadrar a las Comunidades en la forma de gobierno parlamentaria.

Luego cabe hablar de forma de gobierno parlamentaria por el nombramiento y cese de este Ejecutivo.

Finalmente, también respondiendo a las exigencias del artículo 152 CE, el ejecutivo autonómico permite hablar de un Gobierno monista, no sin enfatizar el carácter poliédrico o dual de la institución. Esto es, las funciones gubernamentales y presidenciales de la Comunidad son perfectamente diferenciables. El hecho de que concurran en una sola persona las funciones representativas de la Comunidad y de presidencia del gobierno y que, además, ésta sea políticamente responsable ante la Asamblea sin distinción de funciones o actividades por las que lo es, permite hablar de un Ejecutivo monista.

No falta, sin embargo, aquel sector doctrinal que mantiene la tesis contraria, es decir, de los que hablan de un ejecutivo dual amparándose en que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía tratan al Presidente y al Consejo de Gobierno como instituciones jurídicas distintas, con independencia de que la titularidad de la Presidencia y del miembro por excelencia del Gobierno sea la misma.

Santamaría Pastor lo explica del siguiente modo: «*El primer cargo del Ejecutivo acumula en sí las funciones de gestión gubernamental con las representativas del ente político total, de modo que se asemeja a un primer ministro que desempeña las funciones de un Presidente de una República inexistente*»¹¹.

2.4. Nombramiento y cese del Presidente y demás miembros del Gobierno autonómico

La regulación del **nombramiento de Presidente de la Comunidad Autónoma** es similar en todos los ordenamientos autonómicos, pero dista mucho de ser idéntica.

Asimismo, los Estatutos y normas territoriales correspondientes disponen de un procedimiento inspirado en el que el artículo 99 de la Constitución contiene para la investidura del Presidente del Gobierno. No obstante, se aprecia una gran diferencia respecto de lo exigido en la normativa autonómica de lo previsto en la Constitución. Es que el Presidente de una Comunidad Autónoma ha de ser, necesariamente, miembro del Parlamento autonómico, e incluso para Castilla-La Mancha no sólo basta con este requisito, sino que además requiere no haber ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hubiesen transcurrido cuatro desde la terminación del mandato.

El procedimiento ordinario a seguir para la elección del Presidente cabe resumirlo en las siguientes fases:

- propuesta del candidato por el Presidente del Parlamento una vez que éste ha efectuado las oportunas consultas;
- debate y votación de investidura con exigencia de mayoría absoluta en la primera votación, y simple en la segunda;
- traslado de la propuesta de nombramiento al Rey si es que prospera la candidatura o ulteriores propuestas hasta que alguna de ellas alcance las mayorías requeridas;
- disolución del Parlamento si, transcurridos dos meses desde la primera votación, no llegase a prosperar ninguna candidatura,
- y convocatoria de elecciones.

Hay, no obstante, algunas variantes de gran interés.

- Respecto a la propuesta de candidato por el Presidente, como regla general, debe entenderse que esta propuesta es un acto formal o debido, en el sentido de ser un acto puramente instrumental y no determinante del resultado final, de manera que no cabe una propuesta que imposibilite materialmente el acuerdo de la mayoría. Excepciones significativas se producen en tres ordenamientos: en el País Vasco el Presidente del Parlamento sólo establece la fecha en que será con-

¹¹ Vid. Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 1089.

vocado el Pleno para la elección del Lehendakari, los Grupos Políticos con representación parlamentaria son los que deben presentar, ante la Mesa y no ante el Presidente, las propuestas de candidatos con una antelación mínima de 72 horas a la celebración del Pleno; en Extremadura, el candidato propuesto por el Presidente de la Asamblea deberá ser presentado, al menos, por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea; en la Comunidad Valenciana la facultad de presentar candidatos corresponde a los grupos parlamentarios.

- Realizada la propuesta, procede al o los candidatos la presentación del programa de gobierno que se entiende aprobado con la votación favorable de investidura, lo que podría sugerir una vinculación jurídico-política más intensa del Presidente a su programa. También en esta fase existen excepciones como el de la Comunidad Valenciana, que primero procede a la votación y nombramiento del Presidente de la Generalidad y después en las primeras Cortes a celebrar tras su nombramiento por el Rey deberá prometer o jurar acatar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a continuación efectuar una proposición sobre su programa de gobierno, sin que el mismo sea objeto de debate.

Con todo, en ningún supuesto se requiere en el debate la presentación del futuro Gobierno, por lo que la relación fiduciaria es exclusivamente entre el Presidente y la Cámara, lo que comporta el que no sea necesario que los miembros del Ejecutivo sean parlamentarios, sin perjuicio de que puedan serlo.

- Obtenida la confianza de la Cámara, procede que el Rey nombre al elegido como Presidente de la Comunidad. Lo que debe entenderse como un acto debido por el Rey, con independencia de que la persona sea considerada inadecuada para el cargo. Respecto a la autoridad que debe refrendar el nombramiento realizado por el Rey, el Tribunal Constitucional zanjó la cuestión *«al exigir que dicho acto sea refrendado por el Presidente del Gobierno»*, y no el Presidente del respectivo Parlamento autonómico, con ello se ha querido hacer visible *«el nexo mediante el cual la organización institucional de la Comunidad Autónoma se vincula al Estado»* (STC 5/1987, de 27 de enero, y STC 8/1987, de 29 de enero).
- Cuando la Cámara no otorga su confianza a algún candidato en un plazo de dos meses desde la primera votación (salvo en Asturias y Aragón, en los que este plazo se cuenta a partir de la constitución del Parlamento, por lo que se reduce notablemente). La solución más común, copiada de la Constitución y acorde con el régimen parlamentario, es la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. La excepción esta vez se encuentra en Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra. En estas CCAA, si el Parlamento no otorga su confianza a ningún candidato, queda automáticamente designado para la Presidencia de la Comunidad el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. También es de gran interés

el procedimiento establecido en la Comunidad Valenciana, donde se suceden ulteriores votaciones en las que participarán los dos candidatos que hayan presentado los Grupos Parlamentarios representando un mayor número de diputados, resultando elegido el que de entre ellos obtenga el mayor número de votos. En caso de empate, se repite la votación y, si éste persiste, resultará elegido el candidato que forme parte de la lista más votada en las elecciones.

Se hace necesario una reflexión sobre el significado de estas excepciones. Lo primero y quizá más importante es que se habla de partidos o listas electorales, no de la eventual alianza que pudieran hacer dos o más grupos minoritarios, porque lo contrario, como ha dicho el Tribunal Constitucional, sería «*un fraude de la voluntad de la Ley*» (Auto del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 1984).

En todos los supuestos se habla de candidato, luego habrá que haber participado previamente en la investidura. Pero quizá lo más importante sería que en estas cuatro CCAA falta un elemento básico de la forma de gobierno parlamentaria. Aunque la STC 16/1984 sostiene que ello no autoriza a considerarla modificada en sentido presidencialista. Se trata de una manifestación del principio de racionalización de la forma parlamentaria de gobierno, que no puede llevar a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra. Es decir, se trata de un procedimiento subsidiario, y con exigir que la Asamblea se haya pronunciado sobre varios candidatos posibles, se da por parlamentario. No es sino el querer reflejar en la Asamblea su verdadero ser, esto es, la voluntad popular, aunque sea aceptando que el Presidente de la Comunidad Autónoma sólo cuenta con la presunta confianza del Parlamento, dejando lejos los cánones tradicionales del régimen parlamentario.

El nombramiento de los restantes miembros del Ejecutivo autonómico ya he dicho que se produce (por Decreto) por el titular de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que gocen de la confianza del Parlamento ni de que sean miembros del Parlamento. Ahora bien, en Canarias el Vicepresidente deberá reunir también la condición de miembro del Parlamento y residir en sede diferente a la del Presidente. En Asturias, el Vicepresidente del Gobierno, si lo hubiere, deberá ser uno de los Consejeros que reúna la condición de miembro del Parlamento.

Tratándose de Consejeros, llama la atención en la denominación unánime que existe en todas las CCAA. Todos los miembros de todos los Gobiernos autonómicos, con la excepción del Presidente y Vicepresidente, reciben el nombre de Consejeros, denominación que se da a los titulares de aquellos órganos en los que concurre una doble condición: ser miembro del colegio gubernamental autonómico y también titulares individuales de los Departamentos en que se organiza la Administración autonómica. Esto no impide la existencia de Consejeros sin cartera, que son quienes forman parte del Gobierno sin ser titular de un Departamento de la Administración, teniendo encomendada, por lo general, la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

En cuanto a la estructura del Gobierno, no deja de ser extraño que no haya ni en la Constitución ni en los Estatutos ninguna indicación de cómo deba ser ésta.

En la actualidad corresponde al Presidente autonómico determinar por Decreto el número y las funciones de los Departamentos o Consejerías del Gobierno en términos similares a lo dispuesto en la Ley 50/1997, del Gobierno de la Nación. Se mantiene, sin embargo, la reserva legal en Navarra y se ha asignado esta facultad al Gobierno, y no al Presidente, en las Leyes de Gobierno de Canarias, Madrid y Murcia.

El Presidente es el elemento central de este órgano tan complejo, puesto que él va a ser también determinante para la fijación de su estructura. El Gobierno, siguiendo el modelo estatal, adopta el modelo clásico de estructura departamental y distribuye sus competencias en la forma ordenada por el Presidente.

Respecto del **cese del Presidente y de los Consejeros**, los Estatutos enumeran los supuestos que afectan al primero, y, por consiguiente, a todos los miembros del órgano colegiado.

Como punto de partida se puede decir que el cese del Presidente no ofrece una regulación conjunta, sino que se recoge de forma irregular por los Estatutos y se detalla en la legislación autonómica.

En el ámbito estatal, el Título IV de la CE se refiere únicamente a las causas de cese del Gobierno en el artículo 101, y poco añade la Ley 50/1997, del Gobierno.

En el ámbito autonómico, la regulación que se ha hecho de las causas de cese en la mayoría de los Estatutos de Autonomía está referido exclusivamente al Gobierno y no al Presidente; la excepción a esta regla mayoritaria aparece en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Murcia, La Rioja y Valencia.

Algunas Comunidades Autónomas (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y el País Vasco) han seguido fielmente el modelo constitucional del artículo 101, pero el resto se aparta de éste, incorporando nuevos modelos.

En principio, se aceptan de manera pacífica las siguientes causas comunes de cese del Presidente:

- la celebración de elecciones al Parlamento;
- la pérdida de la confianza parlamentaria;
- la dimisión;
- el fallecimiento;
- la pérdida de la condición de Diputado;
- y sentencia firme que inhabilite para el ejercicio del cargo.

Las novedades a estos supuestos, se centrarían principalmente en las siguientes:

- Respecto a la pérdida de la confianza parlamentaria, se suele plasmar en una moción de censura constructiva o una cuestión de confianza,

concentrando la responsabilidad en el Presidente, único miembro del Ejecutivo que depende en su origen de la confianza de la Cámara. Dichas figuras, en principio, no ofrecen novedades sustanciales de la teoría general prevista en la Constitución. Con todo, se dan algunas mínimas variantes, tales como: que la iniciativa de la moción corresponda a un sector de la Cámara (la cuarta parte de sus miembros, en Andalucía; la quinta parte en Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana; la sexta parte en el País Vasco; la décima parte en Cataluña; el 15 por 100 en otras Comunidades Autónomas). En la cuestión de confianza, el único elemento novedoso es el objeto material de la cuestión, que suele ser el propio programa de gobierno o una mera declaración de política general, aunque algunas Comunidades Autónomas prevén que sea por una decisión de especial trascendencia (como Cataluña) o por la aprobación de un Proyecto de Ley (como Valencia o Castilla-La Mancha).

En la Ley de Gobierno vasco se contempla la posibilidad de una moción de censura, sin candidato alternativo, contra un Consejero, el cual, caso de prosperar, deberá presentar su dimisión ante el Lehendakari. En la propia Ley vasca se prevén también posibles mociones contra el Presidente interino, sin que su aprobación implique el cese de los Consejeros, o contra el Vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación, sin necesidad, tampoco, de que la moción sea constructiva.

La moción de censura individual ha de venir referida al ámbito autónomo de competencias que reconoce la Ley a cada Consejero, y no a su cuota, ideal e indivisible, de participación en la orientación política general de Gobierno, que no puede artificiosamente deslindarse de la responsabilidad global del órgano al que pertenece.

Otra cosa es, al igual que en el ámbito estatal, la responsabilidad política del Consejero, sin consecuencias jurídicas definidas, es decir, no acompañada de medios específicos para su instrumentación práctica.

- En relación con la dimisión, que deberá comunicarse formalmente al Presidente de la Cámara, se plantean las dudas tales como, si es precisa su aceptación y, en su caso, quién debe aceptarla. Para Jesús María Corona Ferrero *«lo razonable es pensar que si fue el Rey quien nombró al Presidente, a él ha de corresponder también aceptar su dimisión»*, como acto debido, en función de la capacidad que le reconoce el artículo 56 de la Constitución para moderar *«el funcionamiento regular de las instituciones»*¹².
- Y en relación con el cese del Presidente por sentencia firme que le inhabilite para el ejercicio del cargo, cabe entender que será de aplicación siempre, porque no sería lógico que la Constitución o los Estatutos de Autonomía se consideren una excepción a lo dispuesto

¹² Vid. Jesús María Corona Ferrero, *op. cit.*, p. 324.

por el Código Penal, lo que, a mi juicio, se vería reforzado por ser una causa de suspensión de los derechos y deberes de los Diputados. Si el Presidente es Diputado y por esta razón está suspendido en sus derechos y deberes como tal, también lo debería estar en su condición de Presidente de la Entidad territorial a la que representa y dirige. Esta suspensión debe llevar inevitablemente a su cese, so pena de crear un absoluto bloqueo institucional.

III. EL EJECUTIVO AUTONÓMICO COMO EJE DEL PODER POLÍTICO

El Ejecutivo autonómico se regula de tal manera en los Estatutos de Autonomía y sus normas de desarrollo que se sitúa en una posición de vértice del sistema político, lo que a su vez se refuerza por su legitimación democrática por medio del cordón umbilical que le une con la mayoría parlamentaria que le sirve de respaldo.

Antes de proceder a un análisis del Ejecutivo autonómico es necesario hacer una revisión del concepto a la luz de la nueva realidad. En efecto, el artículo 97 de la CE define al Gobierno no por relación al concepto tradicional de «ejecución», sino por referencia al de «dirección» de la política, «administración» y «defensa del Estado». Las nociones de Gobierno y Administración han venido a sustituir la vieja idea del «Ejecutivo»; es, por tanto, obligado el intentar distinguir la estructura orgánica que es Gobierno y otra que es únicamente Administración.

Tanto en el Estado Central como en las Comunidades Autónomas, en sus normas de desarrollo establecen la exclusión del Gobierno y de sus miembros de la Administración Pública, sin perjuicio de que la dirijan, coordinen y ejerzan importantes funciones ejecutivas y administrativas, fijándose además la línea divisoria entre Gobierno y Administración en la figura del Ministro (para el Estado) y en el Consejero (para las Comunidades Autónomas), que, en cuanto miembros del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno, respectivamente, se trata de un órgano de Gobierno, mientras que, en cuanto jefe de un Departamento Ministerial o de una Consejería, es el órgano administrativo superior, enfoque que en buena medida ha sido configurado por las Sentencias del TC 16/1984, de 6 de febrero, y 204/1992, de 26 de noviembre. Aunque dicha separación dista mucho de estar claramente resuelta, voy a centrar mi estudio en Gobierno y no Administración Pública, sin perjuicio de que en ocasiones esta línea divisoria sea imposible de aplicar¹³.

¹³ Vid. Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Gobierno y Administración, una Reflexión Preliminar», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988. Para este autor: «hablar de Gobierno y Administración supone interrogarse por el papel que debe asignarse al aparato administrativo en el esquema organizacional de un Estado democrático». O, dicho de otro modo, supone «plantearse nada menos que el problema de la distribución del poder en el seno de la estructura pública que concentra

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regula un contenido material de la función del Ejecutivo regional al estilo del artículo 97 de la Constitución. En definitiva, el Ejecutivo de la Comunidad de Madrid aparece regulado, tanto desde el punto de vista material como orgánico, en el Estatuto de Autonomía (arts. 17 a 25) con sustantividad propia, sin englobar otra institución, es decir, dejando fuera a la Administración Pública de la Comunidad que se regula en los artículos 37 a 41 del citado Estatuto, de manera semejante a lo que hace la Constitución (en los arts. 103 y siguientes).

Sin embargo, frente al claro planteamiento proporcionado por el Estatuto de Autonomía en relación con este tema, la Ley de 13 de diciembre de 1983 sobre Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid ha optado de manera expresa por la doble naturaleza gubernamental y administrativa de los órganos de Gobierno, rompiendo frontalmente con lo que se establece para el Estado central en la Constitución, como en las Leyes del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14 de abril, y el propio Estatuto de Autonomía. Esta Ley autonómica parece inspirarse directamente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, cuando disponía que el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros y el Presidente del Gobierno son órganos superiores de la Administración. Así se especifica claramente en el artículo 1.1 del Título Preliminar al decir: *«Los órganos superiores de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid son el Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros.»*

La propia Exposición de Motivos de la Ley autonómica trata de ofrecer argumentos para justificar esa vuelta a la Ley de 1957 cuando afirma que: *«El artículo 152.1 de la Constitución y los artículos 17 al 21 del Estatuto ya señalan los aspectos políticos y administrativos que confluyen en los órganos superiores del Ejecutivo.»* Ante la opción de tratamiento separado o conjunto de ambos aspectos, la Ley ha escogido el tratamiento en un solo texto de los mismos, lo que puede responder a muchas razones, pero quizá como explica Santiago Rosado Pacheco *«a la deliberada intención de configurar globalmente al Gobierno y al deseo de abordar de forma unitaria la regulación legal de éste, pese a la dificultad que su doble naturaleza comporta a la hora de deslindar su actuación política de la*

en sus manos la mayor cuota de poder dentro del Estado; que es, a su vez, la organización más poderosa que la historia ha conocido».

Si bien la noción de Gobierno es básicamente organizativa, la Administración Pública es, cuando menos mixta, ya que hace referencia a unas determinadas organizaciones que admiten globalmente esta calificación, pero también a sectores de la actividad de otras múltiples, públicas y privadas, que no lo son en absoluto. Es decir, por un lado, la Administración Pública excede de lo puramente organizativo, ya que el Gobierno es Administración en una parte de sus actividades (por lo que parece obvio que el concepto de Administración hace referencia a una función o un tipo de actividades y no sólo a organización) y, por otro, no cabe en muchos supuestos distinguir, dentro del conjunto de los actos del Gobierno, los que realiza como Administración y los que lleva a cabo como órgano constitucional en sentido estricto.

puramente administrativa»¹⁴. A mi juicio, esta economía legislativa responde al momento en el que se aprobó esta Ley autonómica, esto es, en los comienzos de la Comunidad de Madrid cuando aún Madrid no se había consolidado como Comunidad Autónoma y se desconocía el futuro papel que el Ejecutivo iba a tener. Razones todas ellas que empujaron a la Asamblea de Madrid a aprobar el modelo estatal en aquel momento en vigor que se recogía en la Ley de 1957.

Ahora bien, si éste fue el modelo inicial, nada hubiese impedido su modificación posterior. Modificación ésta que no ha hecho falta, porque, según mi criterio, de la propia Ley autonómica se desprenden los criterios de distinción, principalmente a partir de la figura del Consejero. El Consejero se convierte así en el eslabón entre el Gobierno y la Administración, ya que ejerce funciones de gobierno y funciones administrativas, debiéndose afirmar, de acuerdo con el artículo 1.2 del Título Preliminar de la Ley autonómica, que «los demás Órganos y Entidades de la Administración de la Comunidad se hallan bajo la dependencia de aquéllos».

Por lo que cabe entender que Madrid sigue la misma línea que el resto de las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central.

La función ejecutiva aparece construida como tarea de carácter instrumental respecto a la general de dirección, toda vez que ésta tiene un contenido indudablemente más amplio, del que la función ejecutiva es sólo una componente más, aunque principal¹⁵. Con toda claridad la descripción constitucional del Gobierno desde la condición directiva obedece a la pretensión de resaltar el específico papel de éste en la organización y funcionamiento estatales, como generador, impulsor y dinamizador del proceso de toma de decisiones y garante de la eficacia de las mismas. Prueba clara de ello se da en la configuración reglamentaria que permite sostener que hoy día es una potestad autónoma, aunque subordinada a la Ley, pero con independencia de la Ley en muchas ocasiones, a través de lo que García de Enterría llama «reglamentos independientes»¹⁶.

Pero aunque los poderes del Gobierno vayan más allá de lo meramente ejecutivo, la reflexión sobre el mismo nunca puede entenderse por encima de los parámetros interpretativos de la Constitución, que en el caso español tienen su fundamento en el artículo 1.2. El Gobierno, como el resto de los poderes del Estado, emana de la soberanía popular y de acuerdo con lo establecido en la Constitución y su bloque de constitucionalidad. En suma, aunque el Gobierno sea mucho más que un mero poder ejecutivo, siendo un órgano de dirección política, éste no puede concebirse como algo ajeno

¹⁴ Vid. Santiago Rosado Pacheco, «Capítulo XXI, Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid», en *El Diario Público de la Comunidad de Madrid*, dirigido por Enrique Álvarez Conde, Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2003, p. 504.

¹⁵ Vid. Luciano Parejo Alfonso, «El Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías territoriales; un problema de articulación», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988, pp. 138 a 139.

¹⁶ Vid. Eduardo García y Tomás Ramón Fernández, «Cursos de Derecho Administrativo», Civitas, Madrid.

al Derecho, sino delimitado por el mismo. Desde la premisa del artículo 9.1 de la Constitución no puede sino dirigirse la política a partir de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Además, la perspectiva democrática directa del Gobierno y de su Presidente de manera especial por medio de la elección popular del Parlamento, así como la relación de confianza que se establece entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno.

Desde esta perspectiva, el estudio del Parlamento debe entenderse como el de una mayoría encargada de desarrollar el programa político del Gobierno (la mayoría parlamentaria-gubernamental) y una minoría, oposición controladora del mismo. El estudio jurídico-formal del Ejecutivo debe, pues, ser completado con el estudio de la realidad de los resultados electorales, la composición parlamentaria, el sistema de partidos, el liderazgo real del Presidente del Gobierno o la fluidez de las relaciones institucionales entre los grupos de la oposición y la mayoría parlamentaria-gubernamental. En este sentido se puede hablar de un parlamentarismo mayoritario en el que en la práctica el cuerpo electoral designa de hecho a todo un conjunto de personas para desarrollar un programa de gobierno y un líder que lo dirija, el futuro Presidente del Gobierno. Por eso algún sector de la doctrina habla de *régimen de Canciller o de Primer Ministro*¹⁷. Dicha apreciación debe matizarse en los casos de gobiernos de mayoría relativa, en los cuales la preeminencia del Gobierno y de su Presidente han de verse completados con la necesidad de llegar a un acuerdo con los otros grupos políticos.

Entendido así el Ejecutivo, el régimen parlamentario se transforma en un sistema de colaboración de poderes entre el Gobierno (más concretamente, Presidente) y el Parlamento para el desarrollo del programa político gubernamental. Como explica López Guerra, la democracia representativa exige concebir al Gobierno como un órgano que tiene el apoyo del Parlamento, pero que está abierto al control y, en su caso, a la censura política ejercida normalmente por los grupos minoritarios de la oposición¹⁸.

Ahora bien, la centralidad del Ejecutivo en el conjunto del sistema político español no significa que el Parlamento esté en crisis. No se puede olvidar la importante función parlamentaria de representar al pueblo y de crear y mantener al Gobierno. Esto es, no puede entenderse el Gobierno sin un Parlamento que lo configure y colabore necesariamente en el buen fin de sus funciones. De esta manera, debe entenderse el actual Parlamento, cuyas principales funciones serán las de colaboración y control.

Este mismo planteamiento cabe aplicarlo a los Ejecutivos autonómicos más internamente aún que en el ámbito estatal al dotar al Presidente de la Comunidad no sólo de la función directiva del Consejo de Gobierno, sino también de *«la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del*

¹⁷ Vid. Juan Luis Pérez Francesch, «El Gobierno y la Administración a la luz de veinticinco años de experiencia constitucional», en *Comunicación al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla, del 3 al 5 de diciembre de 2003.

¹⁸ Vid. L. López Guerra, «La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales», en *La división de poderes: el Gobierno*, ICPS, Barcelona, 2000, pp. 25 y 26.

Estado en aquélla». De tal modo que el Presidente cumple doblemente funciones de gobierno y funciones de representación.

Por estas razones, el diseño organizativo del Ejecutivo autonómico descansa en un órgano personal y otro órgano colegiado o, si se quiere, en la combinación de tres principios: el presidencial, el de acción colegiada y responsabilidad solidaria y el de acción departamental y responsabilidad del titular del departamento¹⁹.

3.1. El principio presidencial

De conformidad con el modelo previsto en el artículo 152.1 de la CE, los Estatutos de Autonomía mediante una regulación muy parecida han dotado a sus Comunidades Autónomas de las siguientes instituciones de autogobierno: «*La Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad*», y todos sin excepción en el Capítulo dedicado al Presidente le otorgan las funciones de la «*suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla*» y la «*dirección de la actividad del Gobierno*».

Todo ello hace suponer que el constituyente quiso separar de forma clara entre la Presidencia y el Gobierno autonómico por razones históricas y, valga la redundancia, para las Comunidades Autónomas históricas.

La figura del Presidente del Consejo de Gobierno se trató de potenciar en las Comunidades históricas con la intención de elevarlo a la posición de Presidente de la Comunidad Autónoma, como primera cabeza de un Ejecutivo bicéfalo en el que también se insertaría un Presidente del Consejo de Gobierno. Esta fórmula proviene del Estatuto Catalán de la II República. Al convertir al Presidente de la Generalidad en autoridad del Estado se lograba ampliar el ámbito de competencias de la Región. Viver Pi-Sunyer recuerda que en los trabajos preparativos de la redacción del Estatuto de Sau se sugirió la posibilidad de que participasen en la elección del Presidente de la Generalidad representantes de las comarcas y los municipios, junto a los miembros del Parlamento catalán o Asamblea Legislativa de Cataluña²⁰. Se trataba de independizar al Presidente de la Cámara, según el modelo de Presidente de una República. En el mismo sentido, el Grupo Parlamentario Euskadiko Ezquerria propuso, en los debates de la Ley 7/1981, una serie de enmiendas tendentes a crear un *Lehen Kontselari* o primer Consejero, es decir, una especie de Primer Ministro por debajo del *Lehendakari*.

Sin embargo, dichas propuestas no prosperaron porque eran claramente incompatibles con el artículo 152.1, es decir, con la forma de gobierno parlamentaria y su homogeneidad con el Estado Central. A juicio de Rodríguez-Zapata, nada impediría dentro de la Monarquía parlamentaria como

¹⁹ Vid. Díez-Picazo, «La estructura del Gobierno en el Derecho Español», en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988. Este autor prefiere hablar de órganos simples, unipersonales uno y pluripersonal el órgano plenario.

²⁰ Vid. Viver Pi-Sunyer, «La figura jurídica del President de la Generalitat a L'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1980, p. 137.

forma política del Estado español (art. 1.3 de la CE), configurar a la Presidencia como una delegación regia, porque el artículo 152.1 configura al Presidente del Consejo de Gobierno como «supremo órgano» de la Comunidad. Pero al vincularlo imperativamente a una responsabilidad política de la Asamblea que lo elige, es muy difícil mantener esta tesis. Difícilmente se puede crear una Magistratura arbitral, que sería lo propio de una delegación regia²¹. Tal y como está diseñada la Presidencia de las Comunidades Autónomas no cabe hablar de un poder neutro o moderador, por cuanto este órgano supremo está vinculado a las cambiantes mayorías políticas.

La solución a este problema se ha pretendido paliar por las CCAA mediante la delegación presidencial de ciertas funciones en los Consejeros, de acuerdo con un modelo cuyo origen es el Estatuto Catalán de 1932. En los Estatutos sólo se recoge en Cataluña, en su artículo 36.3, según el cual «El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros»; en Andalucía, en su artículo 35.2; en Cantabria, en su artículo 17.4, con la peculiaridad de que prevé expresamente la delegación de funciones representativas; en Murcia, en su artículo 31.4, y en Madrid, en el artículo 17.2, en términos similares al Estatuto de Cantabria. En las leyes territoriales de casi todas las Comunidades Autónomas existen fórmulas de delegación más o menos parecidas. Mediante esta delegación el Presidente podría retener funciones meramente representativas, como símbolo de la unidad de la Comunidad Autónoma y de su ordenamiento jurídico, desempeñando un papel similar al de un Jefe de Estado. Las funciones ejecutivas y de Gobierno quedarían en manos del Consejero delegado, que vendría a ocupar una posición de Presidente del Gobierno.

Con todo, la realidad hace imposible que el Presidente delegue todas sus funciones de gobierno y se convierta en una magistratura suprapartidista y simplemente representativa de la unidad de la Comunidad en cuestión, porque la delegación debe entenderse con carácter puramente funcional, con pleno respeto a los límites que impone la naturaleza jurídico-política de la Presidencia de la Comunidad en estrecha vinculación con la mayoría parlamentaria.

En Cantabria y Madrid, sus Estatutos van sin duda más allá, al considerar delegables también las funciones representativas. Estos preceptos deberían interpretarse de forma restrictiva porque su aplicación literal podría perturbar la naturaleza de las funciones presidenciales. Para algunos autores, como J. Solé Tura, la fórmula empleada por estos Estatutos parece desproporcionada, pues esa representación en actos protocolarios podía haberse efectuado por Ley o por Decreto, sin necesidad de una referencia estatutaria que se presta a grandes equívocos.

En suma, y a pesar de las soluciones intermedias de las distintas CCAA por medio de la delegación, las CCAA carecen de un Presidente imparcial y suprapartidario que venga a actuar a modo de un comisionado regio. Imposibilidad ésta que, por otro lado, refuerza la idea básica de que el Presidente

²¹ Vid. Rodríguez-Zapata, *op. cit.*, pp. 406 y 407.

ostenta una posición única en el complejo estructural de la Comunidad. Una posición de autoridad suprema plasmada en todas las funciones que realiza en su doble condición de órgano autonómico de gobierno y representativo integrado en la estructura general del Estado.

Respecto a estas funciones, no me voy a referir a ellas, por ser objeto de estudio de manera específica en otros capítulos de esta obra.

En todo caso, sí debo decir que la combinación y contaminación de funciones en un solo órgano ha dado lugar a una figura diferente y nueva situada 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 de Gobierno que se pretende formar; a la necesidad de dotar de cabeza y representación a la Comunidad Autónoma; o ambas cosas a la vez, como parece que quiere el artículo 152.1 de la CE. En esta línea, Eliseo Aja dice que *«el poder del Presidente va más allá de lo previsto en el Estatuto y en las Leyes...»*²².

3.2. El principio de acción colegiada y responsabilidad solidaria

La construcción estatutaria de las Comunidades Autónomas se fundamenta, como ya he dicho, tanto en el artículo 152.1 como en el 97 de la Norma Fundamental. Con todo, el detalle de la regulación de los Gobiernos autonómicos debe buscarse en sus diecisiete Leyes del Gobierno, donde se puede ver una clara influencia primero de la antigua Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, y después de la actual Ley 50/1997, del Gobierno, y la Ley 6/1997, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

Con carácter general cabe definir a este Gobierno como el órgano colegiado que dirige la política y la administración de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, el funcionamiento y la actuación del Gobierno responden tanto en el sistema constitucional como estatutario a los principios de dirección presidencial y de acción colegiada.

En relación con la primera, ya me he referido a ella en el apartado anterior, por lo que sólo voy a recordar que la doctrina ha puesto el énfasis en la tendencia al presidencialismo, sobre todo en Gobiernos que gozan de la confianza de la mayoría parlamentaria que los respalda. No sin olvidar que su Presidente es un auténtico jefe que dirige y coordina la acción del órgano gubernamental, de manera que los Consejeros han de seguir su programa político.

En cuanto a la acción colegiada, el Gobierno es, asimismo, un órgano colegiado que toma acuerdos como tal, delibera y ejerce funciones colegiadamente. Sin perjuicio de que luego los Ministros o Consejeros sean un eslabón entre el Gobierno y la Administración.

²² Vid. Eliseo Aja, «El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales», Alianza, Madrid, 1999.

Este principio de acción colegiada significa que su actuación y las decisiones que adopta son fruto de la deliberación y del acuerdo conseguido por sus miembros, y merece esta consideración no sólo porque se proclame así expresamente en el artículo 162.1 de la CE, y en la casi totalidad de los Estatutos de Autonomía y Leyes de Gobierno, sino por aspectos tan relevantes como que su funcionamiento responde a las reglas de actuación de un órgano colegiado; o que sus funciones le son atribuidas con esta condición y no a cada uno de sus miembros de manera individual; o que su responsabilidad se exige siempre de forma solidaria.

No obstante, la posición de completo predominio que ocupa el Presidente hace que algún sector de la doctrina, al que yo me sumo, niegue la condición de colegialidad de este órgano²³.

La composición pluripersonal del Gobierno no se traduce en su colegialidad, sino en la condición de órgano complejo. La colegialidad exige, por un lado, un órgano que ha de estar compuesto por varias personas, pero, por otro, exige también una característica funcional: los miembros del órgano deben hallarse en una posición, paritaria, que les permita satisfacer el objetivo perseguido al implantar una estructura colegial.

El examen de si el Gobierno puede ser correctamente calificado de colegio requiere analizar en qué medida concurren las características arriba indicadas.

Desde el punto de vista estructural, es claro que el Gobierno es un órgano colegiado en la medida en que para su constitución y funcionamiento ha de comparecer una pluralidad de personas, previamente convocadas al efecto. Ahora bien, los acuerdos adoptados en su seno no son por mayoría, como exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los órganos colegiados. La colegialidad del Gobierno quiebra en su faceta funcional o, si se quiere, en su faceta sustancial.

La razón principal radica en que en el Gobierno existen, al menos, dos categorías de miembros cualitativamente distintos, como son el Presidente y los Ministros o Consejeros.

La relación de los Consejeros con el Presidente no es jerárquica, sino de dependencia. La posición constitucional o estatutaria de liderazgo político del Presidente hace que no sea el Gobierno, sino él quien reciba la confianza parlamentaria y, paralelamente, él es el único *dominus* de la relación fiduciaria con el Parlamento. De su cualidad de único depositario de la confianza parlamentaria emana, como consecuencia inevitable, la facultad presidencial de nombrar y cesar a los demás miembros del Gobierno.

Miembro del Gobierno es, por tanto, quien designa al Presidente y es capaz de conservar su confianza, por lo que entre cada miembro del Gobierno y el Presidente existe una auténtica relación de responsabilidad política individual.

²³ *Vid. op. cit.*, Luis M.^a Díez-Picazo, en su apartado V, «El Gobierno como Colegio: la Tensión Constitucional entre el Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros».

Razones todas éstas que llevan a considerar al Gobierno como un órgano pluripersonal pero no colegiado.

Teoría ésta que se ve reforzada por la absoluta deslegalización que en la composición y estructura del Gobierno se ha producido, tanto en el ámbito Estatal, como en el Autónomo. Al Presidente corresponde establecer cuál sea su composición, determinando el número y denominación de sus miembros. Sin embargo, se conservan ciertos límites en Valencia (un máximo de diez), en Canarias (un máximo de onde) y en Navarra (donde se establece que el número de Consejeros no podrá ser inferior a siete ni superior a once). Con la mencionada deslegalización relativa de la materia, avalada a su vez por la STC 60/1986, de 20 de mayo, se ha puesto de manifiesto una vez más el papel preeminente del Presidente del Gobierno. Esta medida se ha justificado por la propia Presidencia; así, en el Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo, se especifica que: *«La acción del Gobierno requiere adecuar sus formas organizativas a las necesidades políticas de cada momento, lo que hace preciso acudir a la autorización concedida para establecer la estructura del Gobierno más idónea para los fines que éste persigue de acuerdo con el programa de acción gubernamental.»*

La quiebra del principio de colegialidad supone también la quiebra del principio de responsabilidad solidaria del Gobierno, porque como director de la actividad del Gobierno personaliza la responsabilidad política en el mismo.

Todos los Ministros o Consejeros, aunque son solidariamente responsables de la dirección política, cesan cuando cesa su Presidente o cuando éste así lo quiere. Porque la censura individual, salvo excepciones, no comporta la obligación de dimitir. Su responsabilidad solidaria se canaliza exclusivamente por medio del Presidente y a través de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política.

Ahora bien, el que exista una dependencia de los miembros del Gobierno, casi absoluta de su Presidente, no significa que tengan éstos que ser meros vicarios de aquél, en el sentido de que estos miembros gocen exclusivamente de un ámbito de discrecionalidad, o de libertad de decisión política, en cuanto a la selección de los medios más idóneos para la más perfecta consecución de los objetivos fijados por el Presidente. Antes bien, la cuota de participación en la función de dirección política es más amplia.

En efecto, la Constitución y los Estatutos de Autonomía sitúan en el centro de la dirección política al Gobierno, de manera que la preeminencia del Presidente no puede ser llevada al extremo de considerar a los restantes miembros del Gobierno meros agentes colaboradores con facultades vicarias por el Presidente. La existencia, por otra parte, de una esfera de competencias propias e insuprimibles conduce inexorablemente a que los Ministros o Consejeros no pueden eludir su responsabilidad, ni política ni jurídica, escudándose en órdenes o directrices presidenciales, como certeramente señala el artículo 98.2 de la Constitución. Si se es responsable, evidentemente, se tiene derecho a participar en aquellas decisiones que condicionan la propia responsabilidad. En el Gobierno, sus miembros pueden y deben hacer valer

sus respectivos puntos de vista, contribuyendo así a la fijación de una política de la que son responsables.

Por ello, el secreto de las deliberaciones del Gobierno o Consejo de Gobierno hace aparecer *ad extra* como formalmente unánimes todos sus acuerdos. Y en este sentido sí cabe hablar de responsabilidad solidaria.

3.3. Principio de acción departamental y responsabilidad del titular del Departamento

Porque las funciones del Gobierno no se reducen a su actividad como órgano colegiado; el Gobierno, además, adopta el modelo clásico de estructura departamental y distribuye sus competencias en la forma ordenada por el Presidente, en Departamentos verticales y horizontales al frente de los cuales se sitúa cada uno de los Consejeros, con su propia responsabilidad. Es decir, se ha repetido en el ámbito autonómico el modelo estatal de organización de la actividad gubernamental. Sin que quepa como en el ámbito estatal más responsabilidad individual que la que quiera exigirle el Presidente de su Gobierno por las actuaciones ejercidas en el cumplimiento de su cargo.

Con todo, existe una excepción en el artículo 49 de la Ley 1/1981 del Gobierno Vasco, en el que cabe la moción individual de los Consejeros, mediante procedimiento equivalente a la moción de censura sin candidato alternativo que, en caso de prosperar, obliga al Vicepresidente o Consejero a presentar su dimisión ante el Presidente.

IV. LA NORMATIVA APLICABLE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Respecto a la normativa aplicable al Ejecutivo Regional, supone precisar el sistema de fuentes del derecho de las Comunidades Autónomas.

Pero, lo primero que hay que recordar es que un sistema autónomo de fuentes no existe. Ninguna de las Comunidades en que según el artículo 137 de la Constitución se organiza territorialmente el Estado español dispone de un sistema u ordenamiento jurídico propio, independiente de los demás. El ordenamiento jurídico español constituye una unidad en la que se integran los derechos propios de las Comunidades Autónomas.

En este sentido el derecho propio de la Comunidad de Madrid del que habla el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía, es un conjunto de normas integradas en el ordenamiento jurídico español del cual reciben su valor jurídico²⁴.

²⁴ No es esta sin embargo, una interpretación generalmente aceptada, pues para autores como José Luis Villar Palasí, prefiere hablar de bloques y grupos normativos en su escrito «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», dirigido por Rafael Gómez Ferrer, Civitas, Madrid 1987. Por su parte Eduardo García de Enterría se refiere a pluralidad de ordenamientos jurídicos que mantienen entre

El ordenamiento jurídico español es, por tanto, sólo uno, aunque esté constituido por una agrupación de subsistemas dotados de dinámica propia. El número de estos subsistemas es ilimitado, porque en el mismo habría que incluir el derecho internacional comunitario y autonómico. Sainz Moreno, prefiere decir que esta unidad estructural que conforma el ordenamiento jurídico español se caracteriza por ser abierto al interior (a las Comunidades Autónomas) y al exterior (a la Comunidad Europea)²⁵.

En efecto la Constitución reconoce en su artículo 137 el que el *«Estado se organice territorialmente en Comunidades Autónomas, que gocen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*. Autonomía que se plasma en un doble contenido, primero, en que tales entes se reserven un conjunto de materias en diversos ámbitos de la vida económica y social y, segundo, esta reserva de materias no se hace a título de mera gestión ejecutiva, sino conferenciándoles potestades normativas para su ordenación.

Por otro lado, el principio de homogeneidad de estos Entes, al que me he referido a lo largo de todo este estudio, también se exige en este ámbito normativo, porque debe de tener su punto de partida en la Constitución que determina su ordenación básica y el régimen de producción normativa. Las normas dictadas por cada Comunidad en el ejercicio de estas potestades son las que constituyen, junto a las respectivas normas de cabecera, lo que se entiende por su ordenamiento jurídico, distinto y separado de los demás Entes y del General del Estado.

Ahora bien, que los ordenamientos funcionen y se desarrollen en régimen de separación del Estado no supone que el punto de conexión entre los mismos se halle en el carácter estatal de su norma matriz ni en su común sometimiento al Texto constitucional. El punto de conexión se encuentra en el principio de cooperación. Dado que las funciones a realizar en cada una de las materias han de ser desempeñadas de forma globalmente coherente es evidente que ha de trabarse una estrecha cooperación entre las normas que dicta el Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Pero aunque los subsistemas autonómicos se relacionen mediante el principio de cooperación con las normas del Estado español sería inexacto sacar la conclusión de que el sistema estatal y los subsistemas autonómicos son pirámides normativas paralelas situadas a nivel de igualdad bajo la común cobertura del Texto constitucional. El sistema normativo estatal se mueve en un nivel superior, es una supraestructura en la que las estructuras de las Comunidades Autónomas se insertan, es el marco general en el que han de moverse y que las confiere sentido y virtualidad. Así, decían García de Enterría y Tomás Ramón Fernández que *«en toda organización la estructura o sistema general es prevalente sobre la de todos y cada uno de los subsistemas que en su seno incluye, no es una cuestión dogmática o ideológica sino*

sí relaciones interordinamentales, entre ordenamientos separados por el principio de competencia, en el Capítulo VI del «curso de derecho administrativo».

²⁵ Vid. Fernando Sainz Moreno, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, dirigido por Enrique Arnaldo Alcubilla, Madrid, 2003, pp. 40 y ss.

funcional, en tanto la organización general subsista», estamos pues, ante una supremacía natural.

Esta supremacía se manifiesta de formas muy diversas, pero centrándome en el plano normativo, se manifiesta primordialmente en los principios capitales del artículo 149.3 de la Constitución, esto es en los principios de prevalencia y supletoriedad.

4.1. El principio de prevalencia

Señala el artículo 149.3 que «*las normas estatales prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*».

Según Parejo Alfonso²⁶ la prevalencia es, por tanto, una norma de conflicto, una técnica de resolución de conflictos internormativos entre el ordenamiento jurídico estatal y los autonómicos que viene a cumplir una función semejante a la que el principio de jerarquía normativa cumple dentro del sistema o subsistema.

Por su parte Muñoz Machado entiende que: los supuestos en los que el principio de prevalencia juega son los de conflicto internormativo, pero para que exista este conflicto se requiere:

- 1.º Que ambas normas recaigan sobre el mismo objeto o relación jurídica y sobre un mismo territorio.
- 2.º Que sus regulaciones respectivas sean discrepantes.
- 3.º Que ambas normas se dicten en virtud de títulos competenciales válidos.

Por tanto, el conflicto existe entre normas dictadas por entes igualmente competentes. Es decir, cuando entran en colisión dos normas la estatal y la autonómica, aparentemente válidas desde la perspectiva de la distribución de competencias, supuesto típico de *concurrentia competencial*. Así ocurre en los casos en los que Estado y Comunidades Autónomas esgrimen títulos competenciales diversos sobre una misma materia, como solución a los supuestos de la vida real que no son simples sino que admiten ser abordados desde potestades jurídicas distintas, por ejemplo 149.1.16.º ó 149.1.20.º de la CE.

Si los efectos son múltiples lo claro es que el efecto principal del principio es que se produce el desplazamiento de la norma autonómica: esta norma no queda derogada con carácter general, sino inaplicada en el supuesto concreto, en beneficio de la norma estatal que es la prevalente. Ahora bien, si el conflicto entre las normas es frontal y abstracto, en este caso el principio de prevalencia proporciona la solución mediante un principio de jerarquía

²⁶ Vid. Parejo Alfonso, «La prevalencia del derecho Estatal sobre el Regional», CEC, Madrid, 1981, pp. 90 a 116.

de los contenidos, permitiendo la aplicación de una de las normas en perjuicio de la otra.

En fin, el efecto o la utilidad de la aplicación del principio de prevalencia no es otro que resolver el conflicto planteado, decidiendo que sólo una de las normas (de las potencialmente válidas y aplicables) sea la aplicable al caso controvertido, desplazando por tanto a la otra en su aplicación. Todo ello sin perjuicio de que en los supuestos dudosos la última y definitiva palabra la tendría el Tribunal Constitucional.

4.2. El principio de supletoriedad

Pero además el artículo 149.3.º también establece que *«el derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*, declaración que no constituye solo una “cláusula de cierre” tendente a asegurar la existencia del derecho aplicable en las contiendas donde hayan de utilizarse normas autonómicas. Es la consecuencia natural y obligada de la delimitación hecha por el Texto constitucional del sistema normativo estatal y los subsistemas de las Comunidades, conforme a la cual éstos aparecen como sistemas parciales según han advertido García de Enterría y Tomás Ramón Fernández *«el derecho del Estado es el derecho de gobierno o común, orgánicamente completo, en tanto que el derecho autonómico es un derecho especial y, como tal, fragmentario, incompleto, precisando para su funcionamiento final de la suplencia del derecho común de fondo, es por ello evidente que el derecho estatal es el corpus sustancial de las normas vigentes y aplicables en el País, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino especialmente desde la estructura. Están ahí los principios esenciales del ordenamiento jurídico, sus claves de funcionamiento, de integración, de efectividad, el soporte básico que da sentido y que le permite funcionar como tal sistema»*.

Finalmente Santamaría Pastor ha señalado como funciona este principio respecto a las Comunidades Autónomas señalando tres grados distintos de supletoriedad: (sin olvidar la doctrina del Tribunal Constitucional, que una de sus primeras sentencias, de 4 de mayo de 1982, señala que *«una vez promulgado el Estatuto de Autonomía no es el texto de éste el único a tener en cuenta para ejercer la labor interpretativa que rige la delimitación competencial, pues los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continúan siendo preceptos operativos»*).

Primer grado: Las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos potestad normativa en una determinada materia que ya se encuentra regulada en el sistema estatal, en tanto la Comunidad Autónoma no haga uso de esta potestad estableciendo normas propias, sus órganos deberán continuar aplicando las normas estatales como derecho supletorio. Pero, no hay que olvidar, que este principio no supone el que el Estado pueda innovar normativamente, esto es, como establece el Tribunal Constitucional en su STC de 20 de marzo de 1997, *«la supletoriedad no da derecho al Estado a legislar sobre materias objeto de competencia de las Comunidades, sino que se refiere siempre*

a la legislación anterior a la asunción de esa competencia por la Comunidad, con independencia de que la entidad autonómica haya legislado o no sobre esa cuestión».

Segundo grado: Si la Comunidad Autónoma hace uso de su potestad normativa regulando la materia de su competencia pero sólo de manera parcial, sus normas desplazarán a las estatales referidas al mismo objeto haciéndolas aplicables en la Comunidad Autónoma, pero, para los aspectos no regulados por las normas Autonómicas rige el Derecho Estatal como supletorio.

Tercer grado: La Comunidad Autónoma ha regulado la materia en todos sus aspectos, en tal caso, el desplazamiento de la norma estatal específica es total. Aunque las normas específicas y todo el conjunto del ordenamiento jurídico estatal podrán seguir siendo utilizados a título de derecho supletorio como fuente última de normas, criterios interpretativos y principios generales aptos para resolver los casos concretos. En este sentido la STC de 23 de noviembre de 1982 especificaba que *«no debe entenderse que una vez dictada una ley autonómica cesará la aplicación como derecho supletorio de la legislación estatal, sino que la posibilidad de acudir a esta, será menor, aunque sin duda permanente a tenor de la expresión “en todo caso” del artículo 149.3 de la CE»*. Todo ello sin perjuicio, de la posterior matización que el propio Tribunal Constitucional hace en sentencias posteriores como la de 18 de diciembre de 1984, al decir que *«la cláusula residual o supletoria para que entre en juego es necesario que el problema no quede resuelto por criterios interpretativos ordinarios»*.

4.3. La normativa aplicable en la Comunidad de Madrid

En función de lo dicho con carácter general para todas las Comunidades, la Ley de Gobierno de la Comunidad madrileña, en su artículo 3 del Título Preliminar recoge las fuentes del derecho aplicables al Ejecutivo regional, que son las mismas que se aplican para toda la Comunidad. En este sentido, además de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Madrid, las Leyes orgánicas y demás legislación básica o supletoria, al Gobierno regional le serán de aplicación las normas aprobadas por la Comunidad de Madrid, a saber:

- Las Leyes, en donde el ejercicio de la potestad legislativa en las materias de su competencia corresponde a la Asamblea de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.2 del Estatuto, que son las materias de competencia exclusiva del artículo 26, las materias en las que tiene competencia de desarrollo legislativo, del artículo 27 y las materias que se le transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.1 y 2 de la CE, según se desprende del artículo 15.1 del Estatuto.

Al no existir reserva reglamentaria, la Ley puede regular cualquier materia objeto de competencia de la Comunidad. Ahora bien, no cabe a la inversa el dejar a la vía reglamentaria el regular lo que quiera porque existe una reserva legal, tanto formal, por aplicación del prin-

cipio de jerarquía y de congelación de rango, como material. Así, por ejemplo, el artículo 4 (bandera, escudo e himno); 10.4 (elecciones); 12 (Reglamento de la Asamblea); 15 (iniciativa legislativa popular); 23 (Gobierno); 37 (administración); 38 (delegación de funciones); 39 (creación de entidades de carácter institucional); 52.2 (patrimonio de la Comunidad); 54 (porcentaje de participación anual en los ingresos del estado); 57 (ley de presupuestos); 59 (tributos y recargas) del Estatuto de Autonomía.

La promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid corresponden al Presidente de la Comunidad Autónoma, en su calidad de representante ordinario del Estado en la Comunidad. Al Presidente corresponde también ordenar su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad* en el plazo máximo de 15 días, desde su aprobación, así como en el *Boletín Oficial del Estado*, artículo 8 de la Ley de Gobierno. Por lo tanto en la promulgación de las leyes actúa el Presidente en su condición de representante del Estado, mientras que en la promulgación de los reglamentos actúa en su condición de Presidente del Gobierno.

- Decretos-leyes: El Estatuto de Autonomía de Madrid, a diferencia de algunas Comunidades Autónomas como el País Vasco, no ha previsto la posibilidad de que su Gobierno pueda dictar disposiciones legislativas en caso de extraordinaria y urgente necesidad.
- Decretos legislativos: En cambio el Estatuto, si ha previsto que la Asamblea pueda delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de la Comunidad, de manera análoga a lo que está previsto en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución para las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación. Hasta la fecha sólo se ha dictado uno, el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid²⁷.
- Reglamentos: La competencia de ejecución de la Comunidad lleva implícita la correspondiente potestad para dictar reglamentos de la organización interna de los servicios, administración e inspección (art. 34.3 del Estatuto). Al Gobierno de la Comunidad le corresponde el dictar reglamentos en las materias no reservadas por el Estatuto a la Asamblea de Madrid (art. 22.1 del Estatuto).

El ejercicio de la potestad reglamentaria está atribuida, por el artículo 50 de la Ley de Gobierno de la Comunidad: al Presidente, mediante Decretos del Presidente; al Gobierno, mediante Decretos del Gobierno; a las Comisiones Delegadas del Gobierno mediante Órdenes, y a los Consejeros también mediante Órdenes.

²⁷ Respecto a este Decreto Legislativo y los problemas que los mismo suscitan *vid.* Esteban Greciet, «Decretos Legislativos autonómicos ultra vires y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma legisladora», en *Revista de la Asamblea de Madrid, Dos Décadas de Parlamento Autónomíco*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2003, pp. 235 y ss.

La jerarquía normativa de estas disposiciones, está determinada por el artículo 9.3 de la Constitución por la posición jerárquica del titular que ejerce la potestad reglamentaria correspondiente.

Todas las disposiciones de carácter general se publicarán en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.