

# **GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

Por el Dr. D. Santiago ROSADO PACHECO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Extremadura

## *S U M A R I O*

- I. LA FORMA DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: UNA CUESTIÓN PREVIA.
- II. EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.
  1. El significado del término «Gobierno».
  2. El fundamento constitucional del Gobierno autónomo de Extremadura.
  3. La forma de Gobierno en el Estatuto de Extremadura.
- III. PROBLEMAS DEL CONCEPTO DE GOBIERNO: UNA RECONSTRUCCIÓN NECESARIA.
  1. Las deficiencias técnicas del concepto de Gobierno en el Estatuto de Autonomía.
  2. La reconstrucción del concepto material de Gobierno en el ordenamiento jurídico positivo de Extremadura.
- IV. LOS DISTINTOS CONTENIDOS MATERIALES DE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO
  1. El Liderazgo Político.
  2. La Dirección de la Administración Pública.
  3. La Potestad Reglamentaria.
  4. La Función Ejecutiva.



## I. LA FORMA DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: UNA CUESTIÓN PREVIA

Una de las grandes aportaciones que ofrece la Constitución española de 1978 consiste en estructurar territorialmente el Estado de acuerdo con un modelo jurídico-constitucional relativamente nuevo y poco probado. En realidad, el material político y jurídico sobre el cual podía apoyarse el constituyente español para la elaboración del nuevo modelo territorial del Estado era bien escaso: el Estado integral de la Constitución republicana de 1931<sup>1</sup>, la experiencia italiana del Estado Regional<sup>2</sup>, la regulación contenida en la Constitución portuguesa de 1976<sup>3</sup>, el proceso fallido de la «devolution of powers» del Parlamento del Reino Unido a Escocia<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La expresión «Estado integral» proviene del párrafo tercero del art. 1 de la Constitución de 1931 «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones» lo que parece que sirvió al Presidente de la Comisión redactora para calificar con esta extraña terminología el modelo de Estado en su discurso de presentación. Puede consultarse una reciente valoración sobre el concepto de Estado integral en, MELÁN GIL, J.L.: «La ordenación jurídica de las autonomías», Madrid 1988, pág. 17 a 19. También es bien sabido que el concepto de Estado integral ha recibido diversas calificaciones y denominaciones tales como «Federalismo de regresión histórica», «compromiso entre federalistas y unitarios», etc. Puede verse un comentario desde el punto de vista jurídico público sobre la forma de Estado y sus consecuencias en relación con la Constitución de 1931 en MUÑOZ MACHADO, S.: «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», Vol. I, Madrid 1982, págs. 85 a 99.

<sup>2</sup> Con sus propias características constitucionales e históricas, ya que no se puede olvidar que, por ejemplo, el Estatuto de la Región de Sicilia es previo a la entrada en vigor de la Constitución italiana de 1948.

<sup>3</sup> La Constitución de la República Portuguesa de 1976 constituyó los archipiélagos de Azores y de Madeira en regiones autónomas. Solamente las Azores disponen de un estatuto político-administrativo «definitivo» contenido en la Ley núm. 39/80, de 5 de agosto, que recientemente ha sido modificado para adaptarlo a la Constitución después de su reforma. Madeira se rige por un estatuto provisional aprobado por el Gobierno a través del Decreto-Ley núm. 318-D/86, de 30 de abril, modificado por otro, núm. 427-F/76, de 1 de junio. Véase SALEMA, M.: «La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 60-61 (1988), pág. 891 y ss.

<sup>4</sup> La «Scotland Act» de 1978 donde se regulaba la devolución de poderes y competencias a Escocia fue sometida a referéndum en el territorio escocés el 1 de marzo de 1979, no obteniendo el 40% que se requería para entrar en vigor. No obstante, este intento del partido laborista influyó muy poco o casi nada en España por diversas razones, aunque, quizás, la más importante consista en la diferente tipología constitucional del Reino Unido y España. También en este sentido, MUÑOZ MACHADO, S.: «Derecho cit.» Vol. I, pág. 104 a 107.

Por otra parte, la Constitución de 1978, quizás por una deficiencia técnica, introduce un elemento de distorsión al declarar en su art. 1,3 que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Esta declaración viene a dificultar la correcta comprensión de la expresión «forma de Estado», referente a la manera de organizarse el Estado y, por ello, a la cuestión más estricta de la «forma de organizarse territorialmente el Estado». Como ya ha sido señalado, la fórmula del art. 1,3 de la Constitución reabre la polémica sobre si la Monarquía es «forma de Estado» o «forma de Gobierno»<sup>5</sup>, y este dualismo, aún hoy, sigue sin resolverse con precisión, ya que son conceptos que no poseen un contenido único y responden a criterios clasificatorios muy diversos<sup>6</sup>.

Sin embargo, según la tesis más extendida, la expresión «forma de Gobierno» parece ir dirigida al modelo de articulación entre los órganos constitucionales del Estado desde el punto de vista del ejercicio del poder (parlamentario, presidencialismo, gobierno de asambleas o convencional)<sup>7</sup>. Por ello, parece muy verosímil la tesis del Dr. Menéndez Rexach, según la cual «la afirmación del art. 1,3 tiene un valor político descriptivo más que un contenido normativo determinado. Éste, en todo caso, estaría integrado por dos declaraciones: que el sistema es parlamentario y que la Jefatura del Estado es monárquica, por este orden de importancia»<sup>8</sup>. Así pues, la formulación del art. 1,3 de la Constitución alude claramente a la «forma de Gobierno» en el binomio Monarquía-República, por lo cual no ha de confundirse con la idea de «forma de Estado» que, como veremos, apunta a la estructura unitaria o federal del Estado.

---

<sup>5</sup> Véase, MENÉNDEZ REXACH, A.: «La Jefatura del Estado en el Derecho público español», Madrid 1979, pág. 369.

<sup>6</sup> Puede verse, a modo de ejemplo, la clasificación de los tipos de gobierno (autocracia: monarquía absoluta, cesarismo, plebiscitarismo, neopresidencialismo; democracia constitucional: directa, asamblearia, parlamentaria, de gabinete, presidencialista, directorial) en LOEWENSTEIN, K.: «Teoría de la Constitución», Barcelona 1976 (2ª. ed), pág. 73 y ss.

<sup>7</sup> Véase, BISCARETI DI RUFIA, P.: «Derecho Constitucional», Madrid 1965 (reimp. 1973) págs. 233 y ss, también citado en el mismo sentido en MENÉNDEZ REXACH; ob. cit., pág 370, nota 17. También puede verse muy didáctico y, por ello, muy eficaz PEREIRA MENAUT, C.: «Lecciones de Teoría Constitucional», Madrid 1987, págs. 202 y ss.

<sup>8</sup> MENÉNDEZ REXACH; Ob cit. pág. 372. También un buen resumen de la tesis de este autor ha sido recogido por GALLEGO ANABITARTE, A.: «Derecho Administrativo I. Materiales», Madrid 1989, pág. 40: «El art. 1, 3 de la C. E., al indicar que la forma política del Estado español es la Monarquía, precisa que la Jefatura del Estado es monárquica y no republicana; el adjetivo «parlamentaria» se refiere a la forma de Gobierno. La monarquía como forma de la Jefatura del Estado tiene como forma natural de gobierno en el Estado contemporáneo el parlamentarismo. La forma republicana de Jefatura del Estado permite sistemas de gobierno presidencialistas o parlamentarios. La forma monarquía o república en el siglo XIX afectaba a la titularidad de la soberanía mientras que hoy el único titular de la soberanía es el pueblo y los conceptos de monarquía o república se refieren sólo a la forma de la Jefatura del Estado».

Una vez anotado el valor de esta distorsión constitucional, parece obligado señalar que tampoco la Constitución española de 1978 ha recogido expresa y literalmente la «forma de Estado», al menos del modo que lo hace la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, al declarar en su artículo 20, n.º 1 que «La República Federal de Alemania es un Estado Federal...». A pesar de ello, no se puede mantener que nuestro texto constitucional no contenga una regulación sobre la forma del Estado español, por el contrario, tanto el art. 1,2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», como el artículo 2: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas», proporcionan el núcleo fundamental para elaborar una tesis sobre la «forma del Estado español».

Precisamente, las diversas posiciones políticas y doctrinales dentro del debate de la vigente Constitución, sobre el principio de autonomía recogido en su art. 2, la regulación contenida en su Título VIII, así como sobre el propio proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía para las distintas Comunidades Autónomas, han provocado una gran cantidad de calificaciones de carácter jurídico-constitucional sobre la forma de Estado en la Constitución de 1978: federo-regional, regional federalizado o federalizable, regionalizable, nacional-regional, regional, unitario descentralizado, cuasi-federal, complejo, plural, de las autonomías, autonomista, autonómico<sup>9</sup>.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico-público, toda esta diversidad de calificaciones impide la posibilidad de comprender claramente la forma de Estado en nuestra Constitución, además, la falta de aproximación entre todas estas calificaciones conduce a resultados y soluciones diferentes a la hora de estudiar los aspectos concretos del régimen jurídico de la organización territorial del Estado. Este extremo ha permitido afirmar que «una de las cuestiones en las que más nítidamente se aprecia si una elaboración del Derecho Administrativo ha sido o no realizada a partir de una sólida base de Teoría del Estado, es el análisis de la estructura territorial del propio Estado»<sup>10</sup>.

De acuerdo con los tipos clásicos de la Teoría del Estado teniendo en cuenta su estructura, el Estado se califica, esencialmente, como unitario o federal<sup>11</sup> y, a

---

<sup>9</sup> Esta enumeración tiene un valor meramente ejemplificador y ha sido recogida en ALONSO DE ANTONIO, J.A.: «El Estado autonómico y el principio de solidaridad como elaboración legislativa», Vol. I, Madrid 1986, págs. 403-407; también, mediante cita, en MEILÁN GIL: «La ordenación cit.», pág. 9 y nota 2.

<sup>10</sup> En GALLEGO ANABITARTE, A.: «Derecho Administrativo cit.», pág. 40.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 40.

primera vista, el Estado que configura la Constitución española de 1978 podría ser el de corte federal, es decir, la existencia de varias soberanías que son el fundamento de sus respectivos Estados federados, con su propia Constitución y su propia organización de los poderes públicos, además de la organización propia del Estado Federal. A ello conduce, en una primera lectura, el contenido del art. 2 de la Constitución de 1978 que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, así como la propia regulación del Título VIII de la misma. De acuerdo con ello, puede comprobarse que cada Comunidad Autónoma posee una norma institucional básica, esto es, el Estatuto de Autonomía, así como un organización propia de los poderes públicos autonómicos.

Sin embargo, esta primera impresión es un espejismo jurídico ya que en la Constitución no sólo falta la inclusión de un mapa autonómico o regional, cuya configuración se llevó a cabo desde los regímenes preautonómicos o, si se quiere, de manera extraconstitucional, sino que, además, no se recoge ninguna expresión relativa a la soberanía propia de las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>. Por el contrario, lo que sí recoge el texto constitucional es la idea de una única soberanía tanto en su Preámbulo: «La Nación española... en uso de su soberanía...», como en el artículo 1,2, donde se declara que «La soberanía nacional reside en el pueblo español».

La conclusión parece obvia, si existe una sola soberanía<sup>13</sup> y un solo poder originario en la Constitución de 1978, la configuración de la forma del Estado ha de ser obligadamente la del Estado unitario.

---

<sup>12</sup> En relación con este aspecto es obligado hacer mención a la elaboración reciente de GALLEGO ANABITARTE, A.: «Derecho Ad. cit.», pág. 40 y ss, donde se adopta como criterio fundamental para distinguir los tipos de Estado (unitario versus federal) el criterio cualitativo (poder originario) frente al criterio cuantitativo (volumen de competencias). Es decir, se trata de la naturaleza del poder (poder originario versus poder derivado) lo que está en la base de la forma de Estado. Por cierto, esta orientación «jurídica» el contenido de la idea de soberanía, tan esquiva a ser reducida a formulaciones estrictamente jurídicas. En definitiva, en el Estado Federal, tanto la Federación como los Estados miembros poseen poder originario, mientras que en el Estado unitario sólo el Estado central tiene poder originario y las organizaciones territoriales dependientes lo tienen derivado.

<sup>13</sup> Es obligado señalar que somos conscientes de que hablar de varias soberanías, desde la formulación de BODINO, es una contradicción en sus términos; por ello, con buen criterio, se resuelve el problema con mejor técnica desde la perspectiva de la naturaleza del poder, es decir, desde la perspectiva de la existencia de dos o más poderes originarios y un único soberano, en el sentido expresado en GALLEGO ANABITARTE: «Derecho Ad. cit.», pág. 41. Véase también, un análisis sobre la soberanía como principio de unidad de poder desde los planteamientos de BODINO en SÁNCHEZ AGESTA: «Principios de Teoría Política», Madrid 1979, pág. 477 y ss. También MUÑOZ MACHADO: «Derecho cit.» Vol. I, pág. 162, mantiene que de los propios antecedentes parlamentarios de la elaboración de la Constitución se desprende que «la soberanía nacional es única», aunque defiende que este elemento por sí solo no es suficiente para establecer la forma de Estado, proponiendo, además, otros como el análisis de la participación de los Estados Federados o los Regionalismos en el proceso de

Ahora bien, la pregunta que aún queda pendiente puede formularse de la siguiente forma: ¿cómo ha de calificarse entonces el reconocimiento del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones del art. 2 y la regulación del Título VIII de la Constitución? Parece que la clave de la respuesta ya ha sido elaborada en nuestra doctrina científica<sup>14</sup>; en efecto, las organizaciones territoriales constituidas al amparo del art. 2 de la Constitución (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) no son titulares de un poder público originario, sino únicamente poseen un poder público derivado, toda vez que no están directamente vinculadas a la soberanía, sino que son creadas por el Estado. Se trata, en definitiva, de un Estado unitario descentralizado administrativamente (Entidades Locales) y, en potencia, políticamente (Comunidades Autónomas)<sup>15</sup>.

Se ha utilizado la expresión «en potencia» deliberadamente, puesto que ello deriva de la naturaleza dispositiva que contiene el propio art. 2 de la Constitución, frente a la descentralización administrativa de los municipios y provincias que son elementos constitucionalmente necesarios de la organización del Estado<sup>16</sup>, mientras que las Comunidades Autónomas que se «constituyan» también vendrán a incorporarse a la organización territorial del Estado. En relación con ellas y al derecho «in genere» a la autonomía, la realidad ha venido a demostrar que la elaboración del mapa autonómico no se ha cerrado, como es el caso de los supuestos de Ceuta y Melilla<sup>17</sup>, o los coletazos que surgieron durante la elaboración del mismo, como el caso de Segovia que se constituyó, a través de una decisión del Tribunal Constitucional, dentro de la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa, a pesar de sus aspiraciones de constituirse como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Toda la concepción sobre la forma de Estado que se ha reflejado aquí tiene indudables bondades, toda vez que ayuda a comprender las diversas referencias

---

la formación de la voluntad del Estado (El problema del Senado como Cámara de representación territorial); el análisis de los controles del Estado central sobre los Federados o los Regionalismos; la evaluación de los poderes de autoorganización; o, en fin, el aspecto formal de la elaboración y aprobación de las Constituciones o de los Estatutos de autonomía.

<sup>14</sup> Seguimos fundamentalmente la obra del profesor GALLEGO ANABITARTE: «Derecho Adm. cit», a la que remitimos, en especial a las págs. 40 a 45.

<sup>15</sup> Esta tesis está avalada suficientemente con los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, véanse las sentencias 4/81, Fundamento jurídico 3; 32/81, Fundamento jurídico 3; 84/82, Fundamento jurídico 4, etc.

<sup>16</sup> Como así demuestra, en relación con la provincia, la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1982, y, sobre todo, la STC 40/1981, de 28 de julio sobre la Ley de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

<sup>17</sup> Recogidos expresamente en la Disposición Adicional 5.<sup>ª</sup>, al amparo del art. 144, de la Constitución, además del futuro de Gibraltar. Puede verse sobre este aspecto LÓPEZ RODÓ, L.: «Las Autonomías, encrucijada de España», Madrid 1980, pág. 66.

que hace la Constitución de 1978 al «Estado» –como Estado Central– en contraposición a las «Comunidades Autónomas», así por ejemplo, el art. 147,1: «... los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad y el Estado las reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico»; aun más, se puede afirmar que la contraposición entre la idea de un Estado Central y las Comunidades Autónomas está presente en todo el Título VIII de la Constitución<sup>18</sup> que, sin embargo, nada tiene que ver con la forma del Estado Federal.

A pesar de ello, pero a la vez, existe otra perspectiva constitucional que es necesario tener en cuenta, porque nuestra Constitución también utiliza el término «Estado» para designar el conjunto de organizaciones públicas siendo, quizás, el artículo 137 su mejor manifestación: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Desde este punto de vista las comunidades Autónomas no son más que una organización territorial del Estado, a través de las cuales se ejercen determinadas competencias reguladas en la Constitución.

## II. EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

### 1.º *El significado del término «Gobierno»*

Uno de los mayores problemas que presenta el estudio del Gobierno consiste en despejar el conjunto de denominaciones afines que se utilizan tanto en el lenguaje técnico como en el ordinario. Lo cierto es que con gran frecuencia se intercambian y usan indistintamente las expresiones «poder ejecutivo», «gobierno», «gubernativo», «administrativo», «Estado», etc.; sin embargo, tales expresiones ni coinciden exactamente, ni, desde un punto de vista conceptual, son lo mismo, aunque se utilicen de forma sinónima e intercambiable.

Por otro lado, ya fue advertido, entre nosotros, por Pérez Serrano que el término «Gobierno» puede significar muchas cosas. Todo ello impone la anotación de algunas observaciones previas de carácter general sobre tal término, aunque nos refiramos al mismo en relación con la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En primer lugar, la palabra «Gobierno», tanto en las lenguas latinas, como en inglés, proviene etimológicamente del griego «Kybernao», esto es, gobernar

---

<sup>18</sup> En este mismo sentido, aunque muy descriptivamente, APARICIO, M.A., en la obra de DUVERGER: «Instituciones políticas y Derecho Constitucional», Madrid 1980, págs. 530 y ss.



una nave, así como «gobernante» equivale a «Kybernetes», piloto o timonel<sup>19</sup>, aunque estos términos no se corresponden con la denominación del griego clásico sobre la institución que era la de «Arje» y gobernantes «Arcontes». A pesar de ello, la realidad demuestra que la utilización del vocablo «Gobierno» es equívoca y, de hecho, se pueden encontrar tres orientaciones diversas:

a) la contenida en el art. 13 de la Constitución española de 1812 «el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad no es otro que el bienestar de los individuos que la componen», es decir, una idea de Gobierno como elemento dinámico de una determinada comunidad estatal o, formulado de otra manera, la dirección y el liderazgo de la comunidad nacional<sup>20</sup> que, además, supondría el fundamento de la acción de fomento, tan característica, de la Administración pública española del Siglo XIX<sup>21</sup>. Es, precisamente, en este sentido como lo entienden los países de influencia anglosajona, es decir, como el acto o manera de gobernar (governance)<sup>22</sup>;

b) la que comprende en la idea de gobierno el conjunto de las instituciones políticas del país, acepción en la que se da una total equivalencia entre las expresiones «Gobierno» y «Estado», en definitiva, el conjunto de instituciones de gobierno se constituye por los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta concepción es la que anima la expresión «forma de gobierno» que hace referencia a la forma en que se interrelacionan los tres poderes del Estado<sup>23</sup>;

c) y, por último, la que se acoge a su sentido más restringido y preciso, en la cual el término «Gobierno» equivale a uno de los poderes del Estado, en concreto, al clásico «Ejecutivo» y, especialmente, dentro de éste, a su cúpula o a un

---

<sup>19</sup> Véase muy bien documentado sobre el término «Gobierno» en la doctrina alemana, francesa e inglesa, LÓPEZ GUERRA, L.: «La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. I, Madrid 1988, en especial pág. 18 y ss. También, PEREIRA MENAUT, A.C.: «Lecciones cit.», pág. 185.

<sup>20</sup> Puede verse en SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Comentarios a la Constitución española de 1978», dirigidos por Alzaga, Vol. VIII, Madrid 1985, págs. 6 y ss., el proceso evolutivo del concepto de Gobierno desde el art. 13 de la Constitución de Cádiz a lo largo de los diferentes textos del Siglo XIX hasta llegar a la Constitución de 1978.

<sup>21</sup> Véase sobre este aspecto, BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «Sobre el concepto de fomento», *Revista de Administración Pública* n.º 54 (1967), pág. 43 y ss.

<sup>22</sup> The Concise Oxford Dictionary recoge el término «governance» como «act, manner, fact or function of governing».

<sup>23</sup> En idéntico sentido, MENÉNDEZ REXACH y GALLEGU ANABITARTE: «Comentarios cit.», Vol. VIII, pág. 31; también, PEREIRA MENAUT: «Lecciones cit.», pág. 185, tomándola del Diccionario de Oxford.

órgano determinado de la misma, esto es, al «Consejo de Ministros»<sup>24</sup> que, por cierto, es el concepto recogido por el Diccionario de la Real Academia Española: «Conjunto de los ministros superiores de un Estado» y por los artículos 97 y 98,1 de la Constitución española de 1978.

## 2.º *El fundamento constitucional del Gobierno autónomo de Extremadura*

Sin lugar a dudas, el fundamento constitucional del Gobierno autónomo de Extremadura se encuentra en la regulación contenida en el artículo 143,1 de la Constitución de 1978, al disponer que:

«en el ejercicio del derecho de autonomía reconocido en el art. 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos»<sup>25</sup>.

Este precepto abrió tres posibilidades para la constitución de Comunidades Autónomas: a) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; b) los territorios insulares; y, c) las provincias con entidad regional histórica. El primero era el supuesto al que debían acogerse las Provincias de Cáceres y Badajoz, ya que se encontraban fuera de los casos de insularidad y de los supuestos históricos de foralidad, como era el caso de Navarra. Además, como ha sido afirmado con buena intuición<sup>26</sup>, resulta obvio que, mientras es claro el hecho de la existencia de dos o más provincias limítrofes, no lo es tanto el requisito de que reúnan «características históricas, culturales y económicas comunes». En efecto, esta exigencia constitucional, más que un requisito legal, es un concepto orientador y «sobre todo, teniendo en cuenta que los regímenes preautonómicos han dibujado el mapa de las futuras Comunidades Autónomas, previamente a la promulgación de la Constitución, por lo que la virtualidad del párrafo del art. 143,1 que comentamos es escasa»<sup>27</sup>.

Desde este punto de vista, no ha de olvidarse que sólo en las postrimerías del Antiguo Régimen llegó a configurarse Extremadura como una entidad administrativa. Las ciudades de Badajoz, Cáceres, Mérida, Trujillo, Plasencia y

<sup>24</sup> Como afirman MÉNENDEZ REXACH y GALLEGO ANABITARTE: «Comentarios cit.», Vol. VIII, pág. 32: «De ahí que muchas veces Gobierno y Poder Ejecutivo o Gobierno y Consejo de Ministros aparecen como términos sinónimos, no sólo en el lenguaje corriente, sino también en el propio derecho positivo».

<sup>25</sup> Véase sobre el debate de este precepto, LINDE PANIAGUA, E.: «Procedimientos de creación de Comunidades autónomas», en *Documentación Administrativa* n.º 182 (1979), pág. 294 a 299.

<sup>26</sup> Véase, LINDE PANIAGUA: «Procedimientos cit.», pág. 300.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Alcántara aportaron un voto a Cortes, a mediados del Siglo XVII, separándose así de la representación que venía siendo ostentada por Salamanca<sup>28</sup>. No obstante, se puede afirmar que en el Siglo XVIII Extremadura fue por fin definida desde un punto de vista administrativo, primero con la creación en el año 1720 de una Intendencia con capital en Mérida, después trasladada a Badajoz; además, se constituyó en 1790 la Audiencia con sede en Cáceres<sup>29</sup>.

También, el republicanismo federal de principios del Siglo XIX consideraba Extremadura, dentro de la organización de España, como una división natural<sup>30</sup> que enlazó directamente con las divisiones provinciales de 1822 y 1833<sup>31</sup> (Javier de Burgos), aunque bien es cierto que hasta 1836 no se establecieron los límites definitivos de las Provincias Extremeñas<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Véase, DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: «Concesiones de votos en Cortes a ciudades castellanas en el Siglo XVIII», en «Crisis y decadencia de la España de los Austrias»? Barcelona 1969.

<sup>29</sup> Véase, DOMÍNGUEZ ORTIZ: «Sociedad y Estado en Siglo XVIII español», Madrid 1976, págs. 205 a 212. Este autor resalta con gran acierto (pág. 206) cómo desde el punto de vista de la organización eclesiástica fue un inmejorable exponente el hecho según el cual Extremadura había sido un territorio de carácter colonial de conquistadores llegados del norte. Las Diócesis de Badajoz, Plasencia y Coria fueron sufragáneas de Santiago, extensos territorios de la Orden de Santiago dependían del Priorato de San Marcos de León, mientras que los pertenecientes a la Orden de Alcántara estaban repartidos entre los Prioratos de Alcántara, Zalamea y Magacela, a lo cual hay que añadir la pertenencia de muchos pueblos a las Diócesis de Toledo, Ávila y Ciudad Rodrigo. Sólo Llerena encarnaba la personalidad de Extremadura por ser la ubicación de la Inquisición Provincial de Extremadura.

Debe consultarse, también, la cartografía incluida en la «España del Antiguo Régimen», fasc. VI, dirigida por Artola.

<sup>30</sup> Véase, SÁNCHEZ MARROYO, F.: «Problemas de la vertebración territorial de la España contemporánea», Revista NORBA n.º 7, Cáceres 1986, pág. 198 y ss.

<sup>31</sup> Véase ROCA ROCA, E.: «Los orígenes constitucionales de la Provincia», en *Provincia y Diputaciones Provinciales en el Estado de las Autonomías*, sin fecha, Granada, págs. 21 a 27. También, GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: «Las Diputaciones Provinciales en Galicia. Del Antiguo Régimen al Constitucionalismo», La Coruña 1978. Véase, también, con buen apéndice documental CALERO AMOR, A.M.: «La división provincial de 1833, Bases y antecedentes», Madrid 1987.

<sup>32</sup> Véase, SÁNCHEZ MARROYO, F.: «Los problemas... cit.», pág. 203 y, en especial, la nota vigésima a pie de página que por su interés reproducimos aquí: «La Extremadura de fines del XVIII tenía unos perfiles ligeramente diferentes a los que adquirió a partir de la reforma de Javier de Burgos. Un total de 20 términos municipales de la actual provincia de Cáceres y otros 7 de la de Badajoz quedaban en aquella fecha fuera de sus límites. Dos de ellos, Olivenza y Táliga pertenecían aún a Portugal y hasta 1801 no se integrarían en España. Pero también es cierto que englobaba otros que después perdería. Los intentos de división territorial del Trienio Liberal no pudieron, por la brevedad de la experiencia constitucional, concretarse en nada efectivo. Sobre el papel, la variación de los límites tanto entre los dos provincias extremeñas, como entre ellas y las limítrofes fue sensible. En 1822 quedaban fuera de la actual Cáceres, además de algunos de los pueblos norteños ya conocidos (Descargamaria y Robledillo de Gata) los cinco de las Hurdes y otros limítrofes, Casar de Palomero y La Pesga; todos ellos integrados en Salamanca. También perdía en favor de Toledo varios de los pueblos de la Jara (Valdelacasa, Villar del Pedroso y Carrascalejo), aunque recibía de esta Provincia las dos únicas adquisiciones del conjunto extremeño: Torrico y Valdeverdeja. Alía pasaba a Ciudad Real. Badajoz

A pesar de ello, y con las posibilidades que abría la Constitución republicana de 1931, se dejó sentir una cierta vocación expansiva del carácter territorial de Extremadura, aunque con una fundamentación en razones y planteamientos de índole económica, llegándose a proponer una mancomunidad entre Huelva, Badajoz y Cáceres o, incluso, una unión Bético-Extremeña a costa de Andalucía<sup>33</sup>.

No obstante este empuje federalista o autonomista, tales aspiraciones no consiguieron materializarse jurídicamente en el período republicano por los acontecimientos de la guerra civil española y, tras el paréntesis del Régimen de las Leyes Fundamentales, hubo de esperarse hasta la promulgación del Real Decreto-Ley núm. 19/1978, de 13 de junio, mediante el que se estableció un régimen preautonómico a la cabeza del cual se constituyó la Junta de Extremadura, con un reconocimiento expreso de poseer personalidad jurídica y jurisdicción en las provincias de Cáceres y Badajoz. El contenido esencial de la preautonomía consistió en otorgar a la Junta de Extremadura competencia para elaborar sus propias normas reglamentarias de funcionamiento interno y la gestión administrativa de las funciones y servicios que le transfiriese la Administración del Estado<sup>34</sup>.

---

perdía 18 pueblos, en su mayoría, 11 (Valdecaballeros, Castilblanco, Herrera del Duque, Helechosa, Tamurejo, Fuenlabrada, Villarta, Garlitos, Baterno, Peñalsordo y Capilla) pertenecientes a la Sibería, que pasaban a Ciudad Real, otros 5 (Azuaga, Puebla del Maestre, Fuentes del Arco, Valverde de Llerena y Malcocinado) se integraban en Sevilla y 2 (Higuera la Real y Fuentes de León) en Huelva. Las pérdidas de Badajoz se compensaban con los 17 pueblos que recibía de Cáceres (todos los situados en la vertiente meridional de la divisoria de aguas Tajo-Guadiana). El decreto 30-XI-1833, que se inspiraba en el de 1822, aunque con algunas sensibles variaciones, hizo que, consideradas en conjunto ambas provincias, y con relación a los límites característicos del Siglo XVIII, recibiese Extremadura más pueblos de los que perdió. La provincia de Cáceres cedió dos localidades, La Alberca y Sotoserrano, a Salamanca, y recibió dos docenas de entidades de población, entre ellas veinte municipios, de Salamanca (San Martín de Trevejo, Villamiel, Descargamaría, Robledillo de Gata, Baños, La Garganta y Hervás), de Ávila (El Gordo, Berrocalejo, Bohonal y Talavera la Vieja) y de Toledo (Castañar de Ibor, Peraleda de San Román, Garvín, Valdelacasa, Villar del Pedroso, Navalvillar, Carrascalejo, Guadalupe y Alía). Badajoz se vio menos alterada en su estructura tradicional, perdiendo siete, uno en beneficio de Sevilla (Guadalcanal), cuatro de Córdoba (Belalcázar, Villanueva del Duque, Hinojosa del Duque y Fuente la Lacha) y dos de Huelva (Cañaveral del León y Arroyomolinos) pero recibiendo tres de Sevilla (Higuera la Real, Fregenal y Bodonal) y dos de Toledo (Valdecaballeros y Castilblanco). Sobre estos aspectos Cfr. MARTÍNEZ DÍAZ, G.: «Extremadura», (ejemplar mecanografiado), Valladolid, Facultad de Derecho, 1984. Hasta 1836 no alcanzaron las dos provincias sus límites definitivos, al pasar la localidad de San Vicente de Alcántara de Cáceres a Badajoz.

<sup>33</sup> Véase SÁNCHEZ MARROYO, F.: «Notas sobre el regionalismo Extremeño durante la II República», NORBA IV, Cáceres (1983), Pág. 448 y ss; también, del mismo autor «Regionalismo y cuestión agraria», NORBA II, Cáceres (1981), pág. 283, y bibliografía recogida en la nota 9.

<sup>34</sup> Véase GONZÁLEZ AYALA, M.D.: «El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura», Cáceres 1988, pág. 41. También, la autora recoge las incidencias en relación con la elección del Presidente de dicha Junta (pág. 41 y 42), como consecuencia del establecimiento, por parte del Real Decreto-Ley 19/1978, de 13 de junio, de dos etapas para la constitución orgánica de la Junta Preautonómica. El 20 de marzo de 1980, el Boletín Oficial de la Junta Regional de Extremadura publicaba el Acuerdo de la Junta (de 18 de septiembre de 1978) con las designaciones de Consejeros y Consejerías.

Sin embargo, aunque se trataba de un paso cualitativo hacia delante, el hecho del reconocimiento de la personalidad jurídica, la titularidad de la potestad reglamentaria en el régimen propio de la organización y el traslado de la competencia ejecutiva a la Junta Preautonómica distaba mucho de las aspiraciones autonomistas extremeñas, ya que todo ello no se trataba más que de una descentralización administrativa de las estructuras de la Administración Central del Estado como así demuestra la redacción del art. 8 del Real Decreto-Ley 19/1978 que otorgaba a la Junta competencias únicamente de carácter administrativo. Por otro lado, el Real Decreto 1518/1978 estableció el procedimiento para proceder a las transferencias entre la Administración del Estado y la Junta y, por fin, el Real Decreto 2912/1979, transfirió materialmente las primeras competencias, en concreto, sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; urbanismo; agricultura; ferias y mercados; turismo; transportes; Administración Local; cultura y sanidad. Sin embargo, fue el Real Decreto 546/1980, de 21 de marzo, el que fijó el día 1 de julio de 1980 para el efectivo ejercicio de las competencias transferidas. Por último, el régimen jurídico de organización y funcionamiento de la Junta Preautonómica fue regulado por Decreto de la misma, en virtud del previo apoderamiento del Real Decreto-Ley 19/1978, con el núm 15/1980, de 14 de marzo, conteniendo el Reglamento de Régimen interior<sup>35</sup>.

Es decir, desde un punto de vista técnico y, como ha sido señalado con acierto, «el fenómeno no pasó del establecimiento de un escalón administrativo más a sumar a los existentes sin afectar para nada a la organización anterior, que permaneció inalterada»<sup>36</sup>.

En realidad, la operación preautonómica reunía todas las características de una descentralización territorial-administrativa, puesto que se otorgaba un cierto núcleo de decisiones a personas jurídico administrativas (La Junta Preautonómica en el caso extremeño), con un traslado efectivo de la titularidad de las competencias, sometiendo su ejercicio a una tutela de legalidad, así como utilizando técnicas jurídicas de coordinación y cooperación, entre otras; además, todo ello se llevó a efecto a través de una norma con rango jurídico formal de Ley (el Decreto-ley 19/1978).

Pero, por otro lado, no se puede negar el indudable valor político que tuvo la configuración de un mapa general de las preautonomías, que sin prejuzgar las soluciones que la Constitución pudiera asumir, encarriló hasta cierto punto tanto las aspiraciones autonomistas más acusadas, como la necesidad de articular un Estado de nuevo cuño.

---

<sup>35</sup> También citado en GÓNZALEZ AYALA, M.D. Ob cit. pág. 46 a 49.

<sup>36</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: «Derecho público... ob cit., Vol. I, pág. 118.

Fue necesario esperar a la entrada en vigor de la Ley orgánica n.º 1/1983, de 25 de febrero (B.O.E. n.º 49, de 26 de febrero), que contenía el Estatuto de Autonomía por el que Extremadura accedía a las previsiones constitucionales del art. 2 y del art. 143,1 de la Constitución española de 1978<sup>37</sup>. Naturalmente, ya la Constitución aseguraba una nueva organización territorial del Estado, contenida en su Título VIII, abriendo las posibilidades del paso de una descentralización puramente administrativa a una descentralización política, como ya ha sido puesto de manifiesto con anterioridad.

Por otro lado, el mencionado Título VIII de la Constitución había sido sometido a una nueva lectura, tras la puesta en marcha de las tres primeras experiencias autonómicas (País Vasco, Cataluña y Galicia), de la mano del informe de la Comisión de Expertos y de los «Acuerdos autonómicos de 1981» que permitieron reconducir al procedimiento regulado en el artículo 143 de la Constitución, como modelo homogéneo, el acceso a la autonomía del resto de las regiones (a excepción de Andalucía, cuyo caso fue muy particular). El informe de la Comisión de Expertos dejó sentado dos aspectos destacables en relación con este punto: a) «es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único...»<sup>38</sup>; y, b) «las instituciones que la Constitución permite que se doten las Comunidades Autónomas (sobre todo la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo o Consejo de Gobierno) son precisas para la consagración de autonomías políticas efectivas»<sup>39</sup>.

También, la doctrina del Tribunal Constitucional fue decisiva para amparar estas soluciones. La Sentencia n.º 4/1981, de 2 de febrero, aunque sobre el tema del Régimen Local, abrió una puerta a la descentralización de los órganos políticos del Estado, significativamente en relación con el Gobierno y las Cortes, aunque sin prejuzgar la organización institucional de las Comunidades Autónomas: «La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la Unidad de la Nación... Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la

---

<sup>37</sup> Tanto el inicio del proceso autonómico de Extremadura, como la elaboración y tramitación de su Estatuto pueden consultarse, en una buena descripción, en GONZÁLEZ AYALA, M.D.: Ob. cit., pág. 52 a 57.

<sup>38</sup> Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía, Madrid 1981, pág. 19.

<sup>39</sup> Informe cit. pág. 24.

participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como expresa el art. 137»<sup>40</sup>. Por ello, se puede afirmar que la Constitución al consagrar, desde el punto de vista de la organización de la autonomía, el principio dispositivo para las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del art. 143, permite establecer los órganos institucionales impuestos de forma obligatoria a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del art. 151, por el art. 152,1, es decir: un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas, una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal y un Presidente elegido por la Asamblea, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla<sup>41</sup>.

### 3.º *La forma de Gobierno en el Estatuto de Extremadura*

La expresión «forma de gobierno», desde Biscareti di Rufia, suele indicar la recíproca posición en que están ordenados los diversos órganos de la estructura de poder, por ello, no se trata de plantear los diversos sistemas de organizarse el poder que ejerce el Gobierno y la Administración, conocido como Ejecutivo, sino los distintos modos de articulación entre el poder legislativo y el ejecutivo, así como la concreta configuración institucional que resulta de tal articulación.

Consecuencia de la generalización del sistema institucional del art. 152,1 de la Constitución a todas las Comunidades Autónomas, se ha entendido, al menos de manera mayoritaria por la doctrina española, que la forma de gobierno establecida en los diferentes Estatutos de Autonomía se corresponde con el parlamentarismo.

Aunque el parlamentarismo admite diversos subtipos (de gabinete, clásico francés, racionalizado o corregido, etc.), las características del tipo puro son las siguientes: a) la separación de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo existe, aunque no es tajante, lo que explica por qué el Gobierno es titular de iniciativa legislativa y los primeros ministros y, en muchos casos, el resto de los ministros sean parlamentarios; b) la existencia de controles mutuos que tratan de lograr un equilibrio entre ambos poderes, por ello, el legislativo puede hacer cesar al ejecutivo aprobando un voto de censura o negándole un voto de confianza; así mismo, el ejecutivo puede disolver las cámaras sin que se haya con-

---

<sup>40</sup> En el mismo sentido, la STC n.º 32/1981, de 28 de julio de 1981, F.J. núm. 3: «En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía: las Comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política...».

<sup>41</sup> En el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público... cit.», pág. 24 y 25.

sumido el término de la legislatura; c) el jefe del gobierno lo suele ser del partido mayoritario en el Parlamento, siendo, por tanto, elegido, no directamente por los electores, sino por los miembros electos del Parlamento que le otorgan su confianza.

Del contraste de estas características señaladas con el ordenamiento jurídico positivo extremeño resulta que:

1) el Presidente de la Junta de Extremadura (poder ejecutivo) es elegido por la Asamblea de Extremadura (poder legislativo) de entre sus miembros<sup>42</sup> (art. 152 de la Constitución y 33,1 del Estatuto de Autonomía);

2) tanto la cuestión de confianza, como el voto de censura constructivo están expresamente regulados en el art. 35 del Estatuto de Autonomía;

3) el Presidente de la Comunidad Autónoma, Presidente del Ejecutivo, no tiene reconocida la potestad de disolver la Asamblea; por el contrario, el Estatuto de autonomía, en su art. 34,4 refuerza aún más la posición de la Asamblea al disponer que: «La Asamblea de Extremadura será inviolable y no podrá ser disuelta salvo si transcurridos dos meses desde la primera votación a Presidente de la Junta, ninguno de los dos candidatos hubiera sido proclamado»<sup>43</sup>.

Sin embargo, no han dejado de levantarse voces que entienden la forma de gobierno de nuestras Comunidades Autónomas como un tipo de gobierno semipresidencial, ya que la ordenación estatutaria de las Comunidades autónomas gira en torno a un centro de gravedad que es la figura del Presidente. No se puede olvidar que, en efecto, el Presidente de la Junta ostenta la máxima representación de la Comunidad Autónoma, asimilándolo a representante de todo el pueblo integrante de la Comunidad. Además, por las condiciones de su nombramiento y de su representatividad, el Presidente es la cabeza de grupo parlamentario mayoritario, que de hecho, a pesar del juego de las mayorías parlamentarias, hace que pierda importancia la imposibilidad de disolución del Legislativo<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Es obligado disentir de la afirmación contenida en la obra de GONZÁLEZ AYALA, M. D.: «Ob. cit.», pág. 177, donde textualmente se afirma que: «los miembros de la Junta de Extremadura son al mismo tiempo miembros de la Asamblea», esto es técnicamente incorrecto, ya que el Estatuto de Autonomía no contiene ningún precepto que así lo diga. Únicamente, la Ley 2/1984, de 7 de junio, sobre Gobierno y Administración, en su artículo 39,2 establece que: «Los miembros de la Junta tienen acceso a las sesiones de la Asamblea y la facultad de hacerse oír en ella». Pero, en ningún caso, se les otorga la condición de parlamentarios por pertenecer en calidad de Consejeros a la Junta de Extremadura, por ello, el Reglamento de la Asamblea, en su art. 53,2, establece que: «Habrán en el Salón de Sesiones un banco especial destinado a los miembros de la Junta de Extremadura».

<sup>43</sup> Puede verse esta falta de reconocimiento del poder de disolución de la Asamblea, bien tratado, en GONZÁLEZ AYALA, M.D.: Ob cit., pág. 178 y ss.

<sup>44</sup> Véase, SOLÉ TURA, J.: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en el Volumen colectivo «El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía», Barcelona 1985, pág. 293 y ss.



Se puede concluir afirmando que, en general, tanto los Estatutos de autonomía como las normas de desarrollo de los mismos han tendido a reproducir el modelo de organización y relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación, corregido por el dato significativo de negar, salvo en algunos casos como el Vasco o el Catalán, el poder de disolver los Parlamentos autónomos<sup>45</sup>.

Sin duda, el mimetismo de los Estatutos con la organización del Estado, regulado en la Constitución, es evidente y, ello, parece una consecuencia lógica por los presupuestos técnico-jurídicos de la propia descentralización política que encierra nuestra nueva organización territorial del Estado.

### III. PROBLEMAS DEL CONCEPTO DE GOBIERNO: UNA RECONSTRUCCIÓN NECESARIA

#### 1.º *Las deficiencias técnicas del concepto de gobierno en el Estatuto de Autonomía*

Ya hemos señalado con anterioridad cómo el art. 143,1 de la Constitución de 1978 mostró pronto sus deficiencias técnicas, toda vez que silenciaba la estructura institucional de las Comunidades Autónomas que se constituyeran conforme a su contenido. Sin embargo, gracias a la exégesis doctrinal del Título VIII de la Constitución, que conceptualizó la organización territorial del Estado dentro del ámbito de la descentralización política, por un lado, y, tras la adopción de los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, por otro, se previó la constitución de todas las Comunidades Autónomas con un Parlamento y un Gobierno responsable ante él, es decir, se extendió a todos los supuestos la estructura institucional regulada en el art. 152 de la Constitución. Este precepto, en relación con el Gobierno dispone: «En los Estatutos... la organización institucional autonómica se basará en... 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...».

De acuerdo con este planteamiento constitucional, y en virtud del art. 147 de la propia Constitución («Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad»), se dictó la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, conte-

---

<sup>45</sup> En el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público... cit.», Vol. II, pág. 26.

niendo el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Este Estatuto, desde el punto de vista del concepto estricto de Gobierno al que nos hemos referido anteriormente, ordena que: «La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas propias del Gobierno de la Comunidad» (art. 39,1) y, asimismo, «El Presidente dirige y coordina la acción de la Junta de Extremadura» (art. 36), hasta aquí se puede comprobar una repetición mimética de la regulación en torno al Gobierno autónomo contenida en la Constitución de 1978 (art. 152,1) que encierra el fundamento de la más importante deficiencia técnica, es decir, la referencia, que ya explicitaremos más adelante, a «funciones ejecutivas y administrativas» como contenido de la acción de Gobierno. Se hace especial hincapié en lo anterior, ya que, sin embargo, el Estatuto no recoge un precepto que regule el contenido material de la función del Gobierno, al estilo del artículo 97 de la Constitución, al disponer para el Gobierno de la Nación que: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Esta identificación de la función de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas parece manifestar una concepción anticuada de la tarea del Gobierno, al entenderla como una actividad de un poder que se limita a ejecutar –funciones ejecutivas y administrativas– las directrices y decisiones –leyes– de otro poder, el Legislativo<sup>46</sup>. Esta situación fue usual, dentro del constitucionalismo español, en el Siglo XIX, y, muy específicamente durante la Restauración, donde hasta el otorgamiento de una concesión de obra pública, como el ferrocarril, necesitaba una Ley que autorizara el otorgamiento de cada concreta concesión<sup>47</sup>. En definitiva, el Estatuto de Extremadura al referirse al Gobierno autóno-

---

<sup>46</sup> Véase en el mismo sentido GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH: «Comentario al art. 97 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución de 1978*, Madrid 1985, dirigidos por Óscar Alzaga: «Esta configuración del Gobierno no es una novedad de la Constitución de 1978, pero importa destacar su significado, para prevenir cualquier intento de seguir caracterizando al Gobierno como “Ejecutivo”, ya que sus atribuciones van mucho más allá de la “potestad de hacer ejecutar las leyes” que era la fórmula tradicional española para definir el ámbito de ese poder... no tiene sentido (y por ello no lo hace la Constitución) seguir denominando “Ejecutivo” a un “poder” (órgano) que no está limitado en absoluto a la función de ejecutar la voluntad de otro)». Pág. 33 y 34.

<sup>47</sup> Ésta fue la concepción jacobina que imperó en la evolución de nuestro Derecho Constitucional decimonónico que llegó hasta la crisis de Primo de Rivera, en su virtud la legitimidad del Parlamento era excluyente y, por tanto, se producía una primacía universal de la Ley. Puede verse sobre este punto, GARRORENA MORALES: «El lugar de la Ley en la Constitución española», Madrid 1980, pág. 37 y 38; GALLEGO ANABITARTE: «Ley y Reglamento en el Derecho público occidental», Madrid 1977, pág. 37: «Las Constituciones españolas respondieron, pues, con toda la fidelidad a lo que se ha llamado el Estado legislativo»; GARCÍA CANALES: «El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera», Madrid 1986, en especial, pág. 85.

mo parece acoger el viejo concepto mecanicista ilustrado de las constituciones revolucionarias francesas o, si se quiere, una concepción raquílica del Gobierno que se corresponde con la idea del antiguo «Poder Ejecutivo», todo ello unido a la falta de potestad del Presidente de la Junta para poder disolver la Asamblea legislativa reproduce, al menos teóricamente, la situación que se dio en Francia durante las Repúblicas III (1875-1946) y IV (1946-1958) que se caracterizó por la existencia de un Parlamento prepotente, unos Gobiernos débiles y la necesidad de paliar la proverbial ineficacia de los mismos con una exagerada potenciación de la Administración pública<sup>48</sup>.

Este enfoque del Estatuto de autonomía al que venimos refiriéndonos es tan intenso que, incluso, la Exposición de motivos de la Ley extremeña n.º 2/1984, de 7 de junio, sobre Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, utiliza la terminología afrancesada de «Ejecutivo» para referirse al Gobierno: «con este propósito se pretende dotar al Ejecutivo de esquemas organizativos y funcionales», terminología ya abandonada por nuestra Constitución de 1978 que, con mayor corrección, emplea la expresión «del Gobierno y la Administración».

## *2.º La reconstrucción del concepto material de Gobierno en el ordenamiento jurídico positivo de Extremadura*

No obstante lo afirmado con anterioridad, es, precisamente, la Ley 2/1984, de 7 de junio, sobre Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la que proporciona las claves para poder llevar a cabo una reconstrucción moderna del concepto material de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En efecto, el art. 1, 1 de la Ley citada regula una gran estructura, la Junta de Extremadura que, desde el punto de vista orgánico, es la institución de gobierno, a la cual, funcionalmente, le corresponde establecer los objetivos políticos generales y, a la vez, es la cúpula de la Administración pública de la Comunidad, cuyo objeto es desarrollar las funciones administrativas y ejecutivas.

Este precepto proporciona una importante diferencia en relación con la ordenación del tema en la Constitución de 1978 para el Estado Central, ya que en ella aparece regulado el Gobierno con sustantividad propia (arts. 97 y 98), pero fuera de otra institución, la Administración pública (art. 103). Así, pues, Gobierno y Administración en el texto constitucional son cosas diferentes, aun-

---

<sup>48</sup> En sentido parecido, PEREIRA MENAUT: «Lecciones cit.», pág. 209.

que una parece ser instancia superior de la otra (el Gobierno dirige... la Administración civil y militar, art. 97), como consecuencia de la clara continuidad entre ambas que, en definitiva, forman un mismo conjunto orgánico<sup>49</sup>.

Al mismo tiempo, el art. 1, 2 de la Ley fija, cómo en términos parecidos lo hace el art. 98 de la Constitución para el Gobierno de la Nación, los elementos que componen la estructura del Gobierno, calificándolos expresamente como órganos del mismo: el Presidente de la Junta, la Junta reunida en Consejo y los Consejeros.

Sin embargo, este precepto al que venimos refiriéndonos, plantea la necesidad de establecer la línea divisoria entre Gobierno y Administración, toda vez que opta por la doble naturaleza de los órganos gubernamentales al calificarlos expresamente como «Institución de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura». Es decir, teniendo en cuenta que, modernamente, las nociones de Gobierno y Administración han venido a sustituir la vieja idea del «Ejecutivo», es obligado conocer qué parte de la estructura orgánica es Gobierno y qué otra es, únicamente, Administración Pública.

Es, precisamente, en este punto donde surge otro rasgo distintivo de la composición orgánica del Gobierno extremeño frente a la regulación del mismo asunto para el Estado central que, de acuerdo con la Ley 10/1983, de 16 de agosto, sobre organización de la Administración central del Estado, establece la exclusión del Gobierno y de sus miembros de la Administración del Estado, sin perjuicio de que la dirijan y ejerzan importantes funciones ejecutivas, fijándose, además, la línea divisoria entre Gobierno y Administración en la figura del Ministro que, en cuanto miembro el Consejo de Ministros, es un órgano gubernamental, mientras que, en cuanto jefe de un Ministerio, es el órgano administrativo superior, enfoque que ha sido confirmado íntegramente por la Sentencia número 16, de 6 febrero de 1984, del Tribunal Constitucional<sup>50</sup>.

Pero, contrariamente a esta visión del asunto en el ámbito del Gobierno central, el Gobierno de Extremadura participa, expresamente, de la doble naturaleza, política o gubernamental y administrativa, habiendo sido establecida la línea divisoria con la Administración de la Comunidad en los Consejeros, considerados aisladamente y que son, por tanto, el último escalón de la Institución del

---

<sup>49</sup> Este es un tema bien conocido ya en nuestra doctrina. Puede verse GARRIDO FALLA: «La posición constitucional de la Administración pública», en «La Administración en la Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1980, pág. 11 y ss. También, BAENA DEL ALCÁZAR: «Comentario al art. 103», en Comentarios a la Constitución« Edersa, Madrid 1985, pág. 255 y 256.

<sup>50</sup> Véase en el mismo sentido GALLEGO ANABITARTE: «Comentario al art. 97 de la Constitución... cit.», pág. 40.

Gobierno de Extremadura. El art. 45 de la Ley autonómica de Gobierno y Administración ordena claramente que: «1. Son órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma: El Presidente, La Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno y los Consejeros. 2. Los demás órganos de la misma se hallan bajo la dependencia de los mismos». Asimismo, el art. 47 de la misma Ley refuerza la anterior afirmación al ordenar que: «Las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados bajo la superior dirección de su titular».

Es evidente que la regulación autonómica extremeña ha optado por la vieja configuración del Gobierno y Administración contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, de 26 de julio de 1957, al disponer en su art. 2,1 que el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros y el Presidente del Gobierno son órganos superiores de la Administración, hoy en gran medida desplazada por la Constitución de 1978 y la precitada Ley de 16 de agosto de 1983.

La conclusión es, por tanto, que la distinción entre Gobierno y Administración en el ámbito de la Comunidad autónoma de Extremadura, desde una perspectiva orgánica es prácticamente imposible. Lo único que puede afirmarse es en qué órgano acaba la función de gobierno, el Consejero, y cuáles son los órganos administrativos que ejercen únicamente funciones administrativas, pero nunca funciones gubernamentales, es decir, desde la Secretarías Generales Técnicas hacia abajo, de acuerdo con la ordenación jerárquica regulada por el art. 48 de la Ley de Gobierno y Administración de Extremadura.

Tampoco, el Estatuto de Autonomía y la Ley autonómica citada contienen un precepto que regule el contenido material de la función de gobierno. Sin embargo, la Ley autonómica ofrece algunos puntos que permiten construir, desde la propia orientación general que proporciona el art. 97 de la Constitución, el contenido material de la función de gobierno en la Comunidad de Extremadura, desechándose así cualquier consideración de un Gobierno entendido como mero ejecutor mecánico de decisiones tomadas por otro órgano autonómico, la Asamblea legislativa. Por el contrario, la Junta de Extremadura, como Institución, actúa por sí misma y con arreglo a sus propias directrices, aunque ello no le exima de sus responsabilidades ante el órgano legislativo.

En realidad, los aspectos generales a los que puede ser reconducida la función material de gobierno son cuatro: el liderazgo político; la alta dirección de la Administración pública; la titularidad de la potestad reglamentaria; y, la función ejecutiva<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> En el desarrollo de estos puntos sigo el planteamiento general utilizado por GALLEGU ANABITARTE en su comentario al art. 97 de la Constitución citado anteriormente.

## IV. LOS DISTINTOS CONTENIDOS MATERIALES DE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO

1. *El liderazgo político*<sup>52</sup>

El liderazgo político tiene claras manifestaciones en la Ley autonómica de Gobierno y Administración de 1984. El Art. 10,2 establece que le corresponde al Presidente de la Junta «Dirigir y coordinar la acción del gobierno», mientras que el art. 25, 1 atribuye a la Junta de Extremadura, reunida en Consejo, «Desarrollar el programa de Gobierno, de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente».

Estos dos preceptos otorgan un fuerte protagonismo a la figura del Presidente, en contraposición a otros modelos como el Vasco o el Gallego, en los que cabe hablar de una dirección política colegiada. Claro está que la característica más acusada parece ser la selección de opciones como tarea primordial del Gobierno que se materializa en el proceso que se inicia con la exposición del programa del candidato ante la Asamblea legislativa y que, una vez elegido para el cargo de Presidente (art. 6, 1 de la Ley), comporta la aprobación del mismo por el órgano legislativo (art. 6, 2 de la Ley)<sup>53</sup>. Naturalmente, esta selección de opciones políticas se traslada, en virtud del art. 25,1 de la Ley, a otro órgano de gobierno, la Junta de Extremadura reunida en Consejo, la cual tiene el deber de desarrollarlo, de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente.

De esta manera el Presidente aparece como el verdadero titular de la dirección política, por lo menos de la dirección política general, mientras que el resto de los componentes del Gobierno secunda o interviene con posterioridad, para hacer realidad las directrices de su Presidente.

Este papel decisivo del Presidente en cuanto a la dirección de la política está reforzado por atribuciones de gran calado, como por ejemplo la posibilidad de dictar Decretos presidenciales en relación con la propia organización de la

---

<sup>52</sup> Este tema suele venir construido en nuestra doctrina a partir de la influencia ejercida por la doctrina italiana alrededor de la expresión «Indirizzo político», es ya clásico el trabajo de CHELI: «Atto politico e funzione d'indirizzo politico», Milán 1961, o el de BASSI: «Contributo allo studio delle funzioni dello Stato», Milán 1969, donde se recogen las distintas posiciones sobre el concepto de la función estatal. Entre nosotros destacan los trabajos de BOQUERA OLIVER: «Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa», R.A.P. 40 (1963); BAENA DEL ALCÁZAR: «Los actos políticos del Gobierno en el Derecho Español», en Documentación Administrativa núms. 177 y 178 (1978); NICOLÁS MUÑOZ, Jaime: «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura», en Documentación Administrativa núm. 188 (1980).

<sup>53</sup> «Será proclamado Presidente el candidato que obtenga la mayoría absoluta de la Asamblea. Esta elección comportará asimismo la aprobación del programa de gobierno expuesto por el elegido Presidente».

Junta de Extremadura (art. 10, 1, 5.º de la Ley), resolver los conflictos de atribuciones entre las Consejerías (art. 10, 1, 6.º), etc<sup>54</sup>. Pero quizás, donde con mayor fuerza se demuestra el liderazgo político es en el reconocimiento expreso por parte de la Ley (art. 10, 1, 1.º) de la iniciativa legislativa de la Junta de Extremadura, aunque, también, se le reconozca en otras normas a diversos agentes políticos. El art. 10, 1, 1.º atribuye la coordinación<sup>55</sup> del programa legislativo al Presidente: el art. 25, 2, 3 y 4 de la Ley atribuye la elaboración de Anteproyectos de ley, Decretos-Legislativos y el otorgamiento de la conformidad a proposiciones de Ley a la Junta reunida en Consejo; y, por último, el art. 33, 4 otorga a los Consejeros la competencia para la preparación y propuesta a la Junta de los Anteproyectos de Ley. Es bien cierto que, en el ejercicio de esta función, el Gobierno no actúa en solitario, puesto que necesita el concurso de la Asamblea legislativa única competente para dictar leyes, pero los preceptos citados demuestran que es la Junta de Extremadura el más cualificado titular de la iniciativa legislativa, lo cual, admitido pacíficamente, representa la mayor expresión de la libertad de actuación de cualquier Gobierno.

Por último, es obligado hacer mención a que junto a estas decisiones políticas, la dirección política se manifiesta también a través de directrices e instrucciones escritas que jurídicamente son vinculantes, pero con relevancia únicamente de carácter político, a ello parece llevar el tenor del art. 54,1 de la Ley Autonómica, al establecer que: «El Presidente de la Junta en el ejercicio de sus facultades dictará Decretos que se denominarán Decretos del Presidente». Naturalmente, la figura del Decreto del Presidente no excluye la práctica común de

---

<sup>54</sup> Las conclusiones del V Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Viena en 1933, establecieron que «una organización racional de la Administración pública reclama... una reorganización del poder central en el sentido de un reforzamiento, al menos desde un punto de vista administrativo, de las atribuciones del Jefe del Gobierno». Y esta conclusión se desarrollaba en el sentido de formular la conveniencia de revestir al Jefe del Gobierno de la competencia de fijar el programa gubernamental en el seno del Consejo de Ministros y vigilar después la ejecución de dicho programa. Cita recogida de MENÉNDEZ REXACH: «Ley de la Administración Central del Estado», Cuadernos de Documentación, Madrid 1980, pág. 41-42.

<sup>55</sup> MENÉNDEZ REXACH.: «Ley de la Admón... cit.», pág. 43 afirma: «En cuanto a la Coordinación, es necesario destacar que este concepto, uno de los más utilizados en el lenguaje administrativo de los últimos años, se emplea muchas veces en un sentido tan impreciso que lo convierte en vacío de contenido. Coordinar, a este nivel de la organización estatal, no puede ser otra cosa que *mandar* y en este sentido la coordinación va siempre unida a la unidad de dirección constituyendo un instrumento indispensable en la misma. Esto sentado, no tiene tanto interés la discusión sobre si el Jefe del Gobierno es un simple «*primus inter pares*» o si es superior jerárquico de los ministros, ya que, aunque jurídicamente no se construya una relación de jerarquía entre ambas categorías orgánicas, sí se atribuye al Presidente una función coordinadora general, la misma implica la facultad de emitir directivas e instrucciones vinculantes para aquéllos».

ejercer la dirección política a través del dictado informal de directrices, escritas o verbales, de marcado carácter político, dirigidas a los miembros que constituyen el Gobierno de Extremadura<sup>56</sup>.

## 2. *La Dirección de la Administración Pública*

La Junta de Extremadura, al lado de las anteriores decisiones claramente políticas que tiene atribuidas, dirige el conjunto de órganos en que se articula la Administración de la Comunidad Autónoma, siendo ella misma la cúpula de dicho aparato administrativo (el art. 45, 1 de la Ley autonómica establece: «Son órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma: El Presidente, la Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno y los Consejeros»).

La identificación formal entre órganos de Gobierno y la cúpula de la Administración Autónoma viene a poner de manifiesto cómo «la función de dirección de la Administración» no puede separarse de la función descrita anteriormente, es decir, la dirección de la política. Por ello, es correcto afirmar que «dirigir la Administración es parte de la dirección de la política»<sup>57</sup>.

Si bien es cierto que ni el Estatuto de Autonomía (salvo la referencia genérica del art. 36 del Estatuto «El Presidente dirige y coordina la acción de la Junta de Extremadura»), ni la Ley de Gobierno y Administración de Extremadura contienen un precepto mediante el cual se otorgue de manera expresa la dirección de la Administración, como así lo hace el art. 97 de la Constitución y el art. 1 de la Ley de Organización de la Administración Central del Estado, de 16 de agosto de 1983 para el Gobierno de la Nación<sup>58</sup>, es indudable que así lo ponen de manifiesto tanto la identificación de los órganos políticos de la Junta como cúpula de la Administración, como las diferentes atribuciones explícitas que le otorga el ordenamiento de la Comunidad a estos órganos. Además, la dirección de la Administración autonómica desemboca en la coordinación de toda la acción de gobierno, reconocida por el art. 10, 2 de la Ley de Gobierno y Administración a favor del Presidente, poniéndose así en evidencia su unión inseparable con la dirección de la política o liderazgo político, dándose pleno cumplimiento al principio de eficacia a que está sometida la actuación de la Administración, principio enunciado tanto en el art. 103, 1 de la Constitución, como en el art. 44, 1 de la Ley autonómica.

---

<sup>56</sup> Puede consultarse el Reglamento de Funcionamiento Interno del Gobierno Alemán en el número 179 de la Revista Documentación Administrativa, donde se puede observar una regulación paradigmática y escrita sobre estos extremos.

<sup>57</sup> Cfr. GALLEGO ANABITARTE, A.: «Comentario al art. 97», cit., pág. 49.

<sup>58</sup> Este olvido ha sido subsanado en parte a través del Decreto núm. 4/1990, sobre atribución de competencias en materia de personal, al disponer en su art. 2 que «El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura dirige la política de personal».



Sin embargo, es obligado advertir que esta dirección de la Administración autonómica por parte de la Junta de Extremadura está mediatizada en parte por lo dispuesto en el art. 149, 1, 18, al ser competencia del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios» y «el procedimiento administrativo común»<sup>59</sup>. Este aspecto ha sido reiterado por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que en su art. 3 viene a recordar lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución al disponer que: «El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias advertidas»<sup>60</sup>. Aunque, como ha advertido la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 6/1982, de 22 de febrero, este poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una relación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, sino que, como afirma la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Pro-

---

<sup>59</sup> Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1988, de 19 de abril. También hay que anotar la publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que entró en vigor el 28 de febrero de 1993, y que declaró, más como resultado de una larga doctrina constitucional, en su Exposición de Motivos que: «El art. 149, 1, 18 de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas: el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema <bases más desarrollo> que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado.

La Ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos «ratione materiae» que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia, pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrán de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de procedimiento administrativo común.

A este avanzado concepto responde la Ley que es de aplicación a todas las Administraciones Públicas y rigurosamente respetosa con la distribución constitucional de competencias».

<sup>60</sup> Véanse en especial los arts. 12 a 15 de la Ley del proceso autonómico.

cedimiento Administrativo Común, su objeto es, más bien, fijar las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa.

De la identidad entre dirección política y dirección de la Administración resulta que esta última se llevó a cabo a través de los mismos medios que la primera, esto es, proyectos de ley y reglamentos<sup>61</sup>. Sin embargo, en este ámbito adquieren especial relevancia, por razón de la materia, los Decretos del Presidente (art. 54, 1 de la Ley autonómica de Gobierno y Administración) referentes a la Creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes y en la distribución de competencias, así como la extinción de las mismas, como demuestra el Decreto del Presidente, de 6 de junio de 1988 que modificó el número y denominación de las Consejerías fijadas en el art. 46 de la Ley de Gobierno y Administración<sup>62</sup>. Estos Decretos del Presidente constituyen el núcleo central y más importante de la llamada potestad reglamentaria en materia de organización y, claro está, es un instrumento característico de la dirección de la Administración. Sin embargo, llama la atención, por comparación con el tema en el ámbito del Estado central, que esta potestad descansa, no en el Consejo de Gobierno, sino directamente en la figura del Presidente de la Junta que la materializa a través de esa peculiar forma jurídica que es el «Decreto del Presidente», situación que parece claramente deudora del «non nato» Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1980 (B.O. del Congreso de 5 de febrero)<sup>63</sup>, y que potencia el papel del Presidente de una forma poco común.

Pero, aún más, junto a los Decretos del Presidente, de indudable valor político, conteniendo los nombramientos o ceses de los Consejeros, al amparo del art. 31 de la Ley, que permiten un claro control del aparato político, también se materializa un control determinante del aparato administrativo, ya que así se configura la naturaleza bifronte de los Consejeros, aunque para el resto del aparato administrativo la designación de altos cargos se instrumenta a través de la propuesta que realizan éstos a la Junta de Extremadura, o los acuerdos propios nombrando al personal de libre designación. Es, precisamente, en este punto donde se ha seña-

---

<sup>61</sup> Es indudable el peso específico que en relación a este tema tienen las Leyes ya elaboradas sobre Gobierno y Administración, Incompatibilidades de Miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración, Hacienda Pública de la Comunidad, Función Pública, o los Reglamentos sobre indemnizaciones por razón de servicio, regulación de jornada y horario de trabajo, Inspección General de Servicios, Ingreso de personal al servicio de la Administración Pública, etc.

<sup>62</sup> B.O.E. extraordinario núm. 3, de 6 de junio de 1988.

<sup>63</sup> Véase MARTÍN REBOLLO, Luis: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno»; RAP, 89.

lado por la doctrina<sup>64</sup> la necesidad de fijar el límite de la facultad del Gobierno para nombrar y separar altos cargos con el fin de asegurar la dirección de la Administración y, a la vez, asegurar una despolitización de la propia Administración. Para la Administración autonómica de Extremadura el problema parece resuelto, de forma indirecta, ya que la Ley de Gobierno guarda silencio al respecto, en la Ley 5/1986, de 3 de junio, sobre incompatibilidades de miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración, al establecer su art. 1 el concepto de alto cargo por descripción (Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de las Consejerías, Presidentes de Organismos Autónomos y Presidentes de Empresas públicas y Sociedades mercantiles con participación de la Junta) y delimitándolo de manera negativa al establecer que los puestos de libre designación con nivel de Jefe de Servicio o inferior no se encuentran en el concepto legal de alto cargo.

Otro de los contenidos fundamentales de la dirección de la Administración viene constituido por el ejercicio de la facultad de coordinación que, la Ley de Gobierno otorga, en su art. 10, 6, al Presidente al establecer que le corresponde «coordinar la actividad de las Consejerías y resolver los conflictos de atribuciones que se susciten entre las mismas», sin duda alguna colofón del principio constitucional de eficacia (art. 103, 1 C.E.) y del art. 44.1 de la propia Ley de Gobierno<sup>65</sup>. En definitiva, como ya se ha puesto de manifiesto, coordinar, en este nivel de organización administrativa, no puede ser otra cosa que mandar o, dicho de otra forma, el sentido de la coordinación va íntimamente asociado a la unidad de dirección.

### 3. *La Potestad Reglamentaria*

Ya se ha afirmado anteriormente que el Estatuto de Autonomía de Extremadura carece de un precepto que describa el contenido de la función de Gobierno al estilo del art. 97 de la Constitución para el Gobierno de la Nación. Por ello tampoco existe un precepto que de forma frontal reconozca la titularidad de la potestad reglamentaria ni a favor de la Comunidad Autónoma, ni de órgano concreto de ella. La doctrina casi unánimemente lo ha justificado en función del

---

<sup>64</sup> Véase por todos GALLEGO y MENÉNDEZ: «ob. cit.», pág. 51.

<sup>65</sup> De acuerdo con la legislación de conflictos habrá que distinguir dos tipos de atribuciones en este ámbito, los conflictos entre Consejerías o entre autoridades dependientes de distintas Consejerías a los cuales habrá que aplicarles la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948 (arts. 48 a 53), y, en segundo lugar, los conflictos que se susciten entre autoridades pertenecientes a la misma Consejería que, en virtud del art. 33,8 de la propia ley de Gobierno y Administración, corresponderá resolver al Consejero, siendo su régimen jurídico el contenido en el art. 48 de la Ley de Conflictos.

principio dispositivo que enfocó en su momento el tema genérico de la organización institucional de las autonomías y, claro está, de sus atribuciones jurídicas. No obstante, nadie hoy niega la titularidad de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas que pudo ser inferido indirectamente de lo dispuesto en el art. 153, c) de la Constitución: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) por la jurisdicción contencioso administrativa, el de la administración autónoma y *sus normas reglamentarias*»<sup>66</sup>. El Estatuto de Autonomía de Extremadura, a diferencia de otros, sólo contiene referencias indirectas a la potestad Reglamentaria de Órganos de la Comunidad, por ejemplo en el art. 49, 2 y 53.

Tampoco es éste el lugar para realizar un análisis del tema desde un punto de vista de las fuentes, que ya ha sido realizado con más o menos acierto por otros tratadistas y que, sin duda, desborda el objeto del presente trabajo<sup>67</sup>.

Para centrar la cuestión en relación con el contenido de la función de Gobierno en la Comunidad de Extremadura hay que reseñar, una vez más, que la potestad reglamentaria se reconoce expresamente por la Ley de Gobierno y Administración en su art. 25, 7 y se atribuye a la Junta de Extremadura, reunida en Consejo, en el ámbito de las competencias estatutariamente atribuidas. Por tanto, se puede afirmar que el Gobierno Autónomo es productor dentro del sistema de fuentes y cabe decir que, desde la perspectiva del reglamento ejecutivo o «secundum» e «intra legem», con potestad de desarrollo tanto de leyes elaboradas por la Asamblea de Extremadura, como de Leyes de las Cortes Generales, siempre en virtud de las referencias estatutarias sobre las competencias. Pero, a la vez, también la Junta de Extremadura, reunida en Consejo, es titular de la potestad reglamentaria independiente o «praeter legem», siempre que posea título competencial-estatutario suficiente, es decir, podrá dictar reglamentos, con las limitaciones establecidas constitucionalmente (derechos fundamentales o materias reservadas a forma de Ley orgánica u ordinaria), sin más límite que el respeto al fundamento genérico de las leyes formales; por lo tanto, regulando «ex novo» materias determinadas, actividad normativa de frecuente ejercicio.

---

<sup>66</sup> Casi toda la Doctrina con un enfoque u otro reconoce este extremo; MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público de las CC.AA.», Vol. I, pág. 427 y ss; LÓPEZ GUERRA: «En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las CC.AA.», cit., pág. 331, etc.

<sup>67</sup> Que yo conozca, el estudio más actualizado en la doctrina española con abundancia de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y con una tesis global sobre la potestad reglamentaria es el contenido en, GALLEGO ANABITARTE, A.: «Derecho Administrativo I. (Materias)», Madrid 1992, págs. 59 a 87 (en especial).

Sin embargo, la Ley de Gobierno y Administración de Extremadura también reconoce como titular de la potestad reglamentaria a otros órganos de Gobierno; en primer lugar, a los Consejeros, en su art. 33, 6, aunque para la materias que le sean propias, lo que demuestra un completo mimetismo con el Ordenamiento Jurídico del Estado (art. 14, 3 de la Ley del Régimen Jurídico del Estado, de 26 de julio de 1957) y los problemas que implica esta potestad «doméstica» tras la promulgación de la Constitución de 1978 —imposibilidad de dictar reglamentos ejecutivos, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo—<sup>68</sup>. En segundo lugar, la Ley le reconoce específicamente al Presidente de la Junta una potestad reglamentaria plenamente organizativa, precisamente para poder regular el aspecto más importante de la organización administrativa de la Junta de Extremadura, en su art. 10. 5, aunque dando cuenta a la Asamblea de Extremadura.

Por todo ello, se puede concluir que en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de Extremadura se reconoce la potestad reglamentaria a tres Órganos de Gobierno, pero en relación con materias diferentes:

a) al Presidente de la Junta exclusivamente para las más altas regulaciones organizativas (potestad denominada en terminología ya superada «reglamentos administrativos» frente a la consideración de los llamados reglamentos jurídicos), creación o extinción de Consejerías, atribución de competencias, etc., que serán el contenido de una forma jurídica concreta, «Decretos del Presidente» (art. 54, 1 de la Ley de Gobierno);

b) a la Junta de Extremadura, reunida en Consejo, todos los reglamentos en desarrollo o ejecución de Ley, sea ésta de la Asamblea Autónoma o de las Cortes Generales, en función del nivel estatutario de competencias, y reglamentos independientes o «*praeter legem*», también de acuerdo con las competencias estatutarias, que adoptarán la forma jurídica de «Decretos del Consejo de Gobierno» (art. 54, 2 de la Ley de Gobierno);

c) al Consejero, únicamente en materias propias de su Consejería, pero sólo reglamentos independientes o «*praeter legem*» y, también, de carácter organizativo (organización y servicios) de su propia Consejería, es decir, reglamentos organizativos o administrativos, que se contendrán en la forma jurídica de «Órdenes de la Consejería» (art. 54, 3 de la Ley de Gobierno).

Se ha dicho, con mucho acierto, que la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas y, desde luego la extremeña, ofrece características

---

<sup>68</sup> Véase el tema bajo el epígrafe «Régimen y problemas del poder normativo gubernamental» en GALLEGO ANABITARTE, A.: «Derecho Administrativo I», cit., pág. 78 y ss.

que impiden reducir el Gobierno Autónomo a un modelo parlamentario clásico, por lo menos en relación con la producción de normas. Frente a una Asamblea legislativa, de actividad forzosamente limitada, se configura un Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración) que ha de encararse permanentemente con problemas que exigen actuaciones normativas inaplazables. Por ello, parece que, pese a la atención dedicada a las potestades legislativas, gran parte de la problemática normativa de las Comunidades Autónomas se puede plantear respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>69</sup>.

#### 4. *La función ejecutiva*<sup>70</sup>

Es el art. 39, 1 del Estatuto de Autonomía el precepto que regula este contenido de Gobierno. Su redacción está claramente influida por lo que con gran timidez se dispuso en el art. 152, 1 de la Constitución, declarando que: «La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas propias del Gobierno de la Comunidad».

Sin embargo, como ya hemos analizado previamente, «las funciones ejecutivas y administrativas» no son todo el conjunto de competencias del Gobierno de Extremadura, sino sólo una parte de ellas. Despejadas ya las funciones de dirección política, dirección de la administración y potestad reglamentaria, parece claro qué función ejecutiva está haciendo referencia directa en el Estatuto de Extremadura a la aplicación de normas a través de procedimientos administrativos que integran la voluntad del Gobierno y Administración de Extremadura para desembocar en actos jurídicos, sean éstos resoluciones administrativas unilaterales o contratos. Asimismo, habrá que incluir en esta función las actuaciones de carácter policial, por ejemplo las inspecciones, y las de carácter no jurídico o materiales, sin necesidad de acudir a jueces y tribunales, por ejemplo embargos, compulsión sobre las personas, amojonamientos, etc.

Todo ello es clara manifestación de la concepción que de la función ejecutiva contiene la Ley de Procedimiento Administrativo y en parte la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado<sup>71</sup> y de la cual, aunque de manera

---

<sup>69</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: «En torno...», ob. cit., pág. 331.

<sup>70</sup> Véase sobre el problema conceptual de la «función ejecutiva» y sobre la confusión y ambivalencias de los términos «ejecución» y «administración», GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH: «Comentario al art. 97 C.E.», ob. cit., pág. 60.

<sup>71</sup> Redactado ya este trabajo fue publicada la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y aunque contiene modificaciones importantes de derecho positivo en relación a las leyes citadas en el texto, en nada cambia el concepto de «función ejecutiva» a que no estamos refiriendo.

esquemática, se hizo eco la propia Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. No obstante, es obligado señalar que la función ejecutiva, a que nos estamos refiriendo, siendo competencia del Gobierno Extremeño, no es excluyente ni exclusiva, ya que, además, de confundirse su ejercicio en la naturaleza dual del gobierno, como tal órgano y como el más elevado de la Administración Pública extremeña, también es función de la estructura administrativa que carece de naturaleza política, como así indican palmariamente los arts. 50 y 51 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad.

No obstante, la idea de función ejecutiva deberá ser revisada de forma profunda como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 30/92, la próxima de contratos del Estado y la siempre inminente ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Pero eso es harina de otro costal.