

EL REFRENDO DEL NOMBRAMIENTO REGIO DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Por D.^a M.^a Dolores GONZÁLEZ AYALA y
D.^a M.^a Antonia TRUJILLO RINCÓN.

Profesoras colaboradoras de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho.
Universidad de Extremadura.

1. Las previsiones constitucionales y estatutarias: características de la sanción real.

Que el nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas es un acto que le corresponde con exclusividad a la figura del monarca, y esto, por mandato constitucional explícito, es un hecho que nadie pone en duda; en efecto, la aplicación extensiva de la organización institucional de las Comunidades Autónomas llamadas privilegiadas, prevista en el artículo 152,1 de la Constitución española de 1978, al resto de entidades autónomas que se han creado al amparo de las previsiones constitucionales, ha supuesto la extrapolación, voluntariamente aceptada, de un sistema de gobierno dotado de una Asamblea legislativa, un Consejo ejecutivo y, un Presidente de Gobierno elegido por aquélla y nombrado por el Rey.

A la Corona, como símbolo de la unidad y permanencia del Estado¹, dentro de la función integradora que a ella le corresponde, se le dota de la potestad exclusiva para nombrar al máximo representante del Gobierno de las Comunidades Autónomas. Si los entes territoriales autónomos se integran en la organización general del Estado, lógica consecuencia es que la máxima autoridad del Estado despliegue su actividad en este sentido, en coherencia con la consideración de que el Estado debe ser entendido no como un Estado-aparato sino como Estado-ordenamiento². La propia inter-

1 Cfr. M. Aragón Reyes, «La Monarquía parlamentaria» en el vol. col. *La Constitución española de 1978*, dirig. por A. Predieri y E. García de Enterría, Madrid, 1980, p. 430/J. de Esteban y L. López Guerra, *El Régimen constitucional español*, T. II, Barcelona, 1982, p. 27 y ss. /J.M. Garrigós Juan en el vol. col. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma valenciana*, dirig. por R. Martín Mateo, Madrid, 1985, p. 152.

2 Cfr. R. Entrena Cuesta, en el vol. col. *Comentarios a la Constitución*, dirig. por F. Garrido Falla, Madrid, 1985, p. 2227 y 2228. /C. Viver Pi-Sunyer, «La figura jurídica del Presidente de la Generalidad a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya» en *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 1, Barcelona, 1980, p. 143.

vención del monarca a este respecto, no sólo potencia la figura del Presidente autónomo, sino que como ha señalado la doctrina, pone de manifiesto ante los ciudadanos y poderes públicos su carácter de órgano unipersonal del Estado³.

Todos los Estatutos de Autonomía han configurado, sin excepción⁴, la fórmula del nombramiento regio en términos muy similares, por no decir idénticos, limitándose a efectuar una copia literal del precepto constitucional, con la salvedad introducida por el Estatuto de Castilla-La Mancha, seguido también por la ley del Gobierno vasco, a la que más tarde haremos alusión y que ha dado lugar a una muy discutida polémica.

Se ha de hacer notar que la intervención regia en la designación de Presidentes autónomos se construye al mero acto del nombramiento, mediante Real Decreto, sin que exista permisión alguna de prerrogativa regia en la elección, a pesar de que en el resto es semejante al modelo establecido en la Constitución y que prácticamente se reduce a:

- Convocatoria del Pleno del Parlamento por su Presidente.
- Propuesta de candidato.
- Debate parlamentario.
- Votación.

Nos encontramos pues, en presencia de un acto debido que al monarca le corresponde en el ejercicio de sus funciones como jefe del Estado⁵.

La norma estatutaria ha configurado un sistema de elección presidencial que, a diferencia de la fórmula utilizada en el supuesto del Presidente

3 Cfr. J. Porres Azkona, «La posición institucional del Lehendakari» en el vol. col. *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. T. II, Oñati, 1983, p. 963.

4 E.A. Paiz Vasco (art. 33,1); E.A. de Cataluña (art. 36,5); E.A. de Galicia (art. 15); E.A. de Andalucía (art. 37); E.A. de Asturias (art. 32,4); E.A. de Cantabria (art. 16,2); E.A. de La Rioja (art. 22); E.A. de Murcia (art. 31); E.A. de la Comunidad Valenciana (art. 15); E.A. de Aragón (art. 21); E.A. de Castilla La Mancha (art. 14,2); E.A. de Canarias (art. 16); L.O. de R. y A. del Fuero de Navarra (art. 29); E.A. de Extremadura (art. 33); E.A. de Madrid (art. 18,3); E.A. de Castilla-León (art. 15) y E.A. de Baleares (art. 31).

5 Cfr. A. Bar Cedón «Nombramiento del Presidente del Gobierno» en el vol. col. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. T. VIII. Madrid, 1985, p. 188/L. Aguiló Lucia, opus cit., p. 152 y 153./M. Martínez Sospedra, *El Estatuto Valenciano*. Valencia 1983, p. 192./J. Ferrando Badía «La Monarquía parlamentaria actual española» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13. 1980, p. 7 y ss.

del Gobierno del Estado (véase art. 99 de la Constitución), ha excluido cualquier actuación del monarca ajena al simple acto del nombramiento; son los parlamentos autonómicos los que, en virtud de la potestad que sus respectivos Estatutos de Autonomía les otorgan, se convierten en los auténticos protagonistas. Recordemos que en el proceso de designación del Presidente del Gobierno, la propuesta de candidato la efectúa el monarca, tratándose de un acto discrecional que únicamente se encuentra sometido «a la previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria» (art. 99,1 de la Constitución); si bien, en pura lógica, no es concebible una extralimitación regia en el desempeño de esta función⁶. Desde un punto de vista formal, esta designación es una decisión que compete al jefe del Estado, pero, desde un punto de vista político, se trata de un acto estrictamente condicionado, pues cualquiera que sea la persona elegida deberá contar con el apoyo parlamentario⁷.

Esta diversidad de tratamiento puede dar lugar, paradójicamente, a que en las Comunidades Autónomas se elija un Presidente en contra de la voluntad real⁸.

Sin embargo, y a través de la técnica del referendo, el Rey se encuentra exento de la responsabilidad que puede llevar aparejada el ejercicio de sus funciones, tal y como se establece en el artículo 56,3 de la Constitución: «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho referendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

Se produce pues, en la configuración de la monarquía parlamentaria, que se instituye en el artículo 1,3 de la Constitución, una traslación del principio de responsabilidad, en virtud de la cual el sujeto refrendante se

6 Cfr. J. de Esteban y L. López Guerra, opus cit., T. II, p. 185.

7 Cfr. J. C. González Hernández «El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978» en *Revista de Política Comparada*, n.º 2. 1980, p. 216: «se mantiene el principio de que la Corona se encuentra por encima de los partidos y no se implica en los avatares de la política parlamentaria de manera directa, pero se reconoce taxativamente su competencia exclusiva en la designación del candidato tanto por ser una de sus competencias constitucionales como por su carácter de institución ajena a las luchas de los partidos».

8 Cfr. J. Porres Azkona, opus cit., p. 964.

erige en cobertor de los actos de la autoridad regia⁹, actos, claro está, que no corresponden al monarca como sujeto físico, sino en cuanto titular de un órgano más del Estado, como es la Corona; es decir, los actos de la Corona como institución (en expresión de Bornhak «el Rey como persona estatal»).

Pero, no a todos los actos del Rey se les puede otorgar idéntico calificativo, a pesar de que la solución final sea la misma, esto es, la atribución del acto al sujeto refrendante. Mientras unos son expresión de la voluntad del refrendante, al ser actos taxados en los que la intervención regia se limita al ejercicio de una facultad que se le manifiesta como debida y, podemos señalar como ejemplos, el nombramiento y separación de los Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 62, e, de la Constitución), en los cuales, la actuación del monarca se ha definido como un requisito cuasi-ulterior meramente condicionante de la eficacia del acto¹⁰; otros son fruto de decisión ajena tanto a la voluntad regia como a la del sujeto refrendante, constituyendo el refrendo una técnica de control de la legalidad a la que no puede sustraerse el refrendante salvo defecto formal del acto, estamos haciendo referencia al nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 123,2 de la Constitución), al nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, a propuesta del Congreso, del Senado y del Consejo General del Poder Judicial (art. 159 de la Constitución), o al nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, a propuesta de las respectivas Asambleas (art. 152, 1 de la Constitución). Por último, hay que señalar que existen una tercera clase de actos en los que la voluntad del monarca se manifiesta como exclusiva, constituyendo el refrendo una traslación de responsabilidad, tal es el supuesto de la concesión de honores y distinciones (art. 62, f, de la Constitución) o el más controvertido de propuesta del Presidente del Gobierno (art. 64,1), en el que, si bien, al monarca se le deja libertad absoluta en la decisión, la continuidad del sistema impone la adecuación de aquélla a la voluntad de la mayoría parlamentaria.

9 Cfr. A. Torres del Moral, «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español» en el vol. col. *La Corona y la Monarquía en la Constitución de 1978*, diri. por P. Lucas Verdú. Madrid, 1978, p. 66 y ss./Cfr. R. Entrena Cuesta, opus cit. p. 949.

10 Cfr. M. Herrero de Miñón. «Refrendo de los actos reales» en el vol. col. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. n.º V. 1983, p. 336 y ss.

Pero, muchas y muy variadas son las posibilidades que la historia constitucional, tanto española como comparada, ofrece en torno a la configuración de los sujetos a los que corresponde el refrendo de los actos del monarca¹¹. En esta gama de ofertas podemos hacer alusión:

1. Al refrendo del ejecutivo en las distintas modalidades que se presenta, esto es, refrendo individual (jefe de Gobierno o ministro), cuya finalidad fundamental radica en la pretensión de centrar la coordinación y dirección del equipo ministerial¹²; y, refrendo plural o colectivo, indicado para situaciones de gobierno de coalición motivados por el pluripartidismo¹³ o en el caso de que la resolución de que se trate tenga especial transcendencia.

2. El refrendo por parte de miembros del ejecutivo que no tienen asignado un Departamento ministerial (los secretarios de Estado); sistema que sugiere las más exacerbadas críticas al estar sometidos a una autoridad superior que en puro lógica deberá constituirse en sujeto refrendante.

3. El refrendo de personas ajenas al órgano ejecutivo, que en palabras de Cáceres Crosa constituye una auténtica anomalía, pues para él los únicos sujetos jurídicamente capacitados para refrendar los actos emanados del jefe del Estado son los ministros. Esta regla es válida, en general para todos los regímenes¹⁴.

El principio general que la doctrina señala ha de tener en cuenta como criterio a la hora de determinar los sujetos que deben refrendar los actos del Rey, es el de la competencia sobre la materia objeto del refrendo, o lo que es igual, sujeto refrendante debe ser el ministro correspondiente en los actos relacionados con su competencia específica o el Presidente del Gobierno en aquéllos que puedan afectar a los intereses generales de la política del Gabinete¹⁵. Son pues, sólo los ministros los sujetos capacitados jurídicamente para refrendar los actos emanados del jefe del Estado, debiéndose recurrir al principio de competencia, cuando la Constitución no

11 Cfr. M.^a Herrero de Miñón, opus cit., p. 330/M. García Canales «El refrendo de las monarquías» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 212, 1977. p. 248 y ss/G. Cáceres Crosa, *El Refrendo Ministerial*. Madrid, 1934, p. 55 y ss.

12 Cfr. M. García Canales, opus cit., p. 249.

13 Cfr. idem., p. 250/G. Tedeschi, «Le contreseing ministeriel sous le diverses constitutions» en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. 1945, p. 491.

14 Cfr. G. Cáceres Crosa, opus cit., p. 55.

15 Cfr. M. García Canales, opus cit., p. 250.

lo establezca expresamente, a fin de que sean las materias propias de cada Departamento las que determinen el elemento subjetivo del refrendo.

Este ha sido precisamente el criterio que ha presidido la redacción del artículo 64 de la Constitución española al otorgar exclusivamente los poderes de refrendo al Presidente del Gobierno, a los ministros individualmente considerados, o a varios de ellos, en razón de sus respectivas competencias (es decir, «a quien en virtud de las competencias que tiene atribuidas y de la materia sobre la que ejerce tales competencias, es el principal responsable y, por tanto, el más directamente interesado en los acuerdos contenidos en los documentos que se someten al jefe del Estado»¹⁶).

Contempla, sin embargo, la Constitución un supuesto excepcional, al atribuir la refrendata al Presidente del Congreso de los Diputados en el caso específico de la propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 99,5 de la misma, resultado, por otra parte lógico, (a pesar de ser una fórmula tradicional de inspiración inglesa el conceder la potestad de refrendo al jefe del Gobierno anterior o ministro en funciones), en base a la falta de exigencia de responsabilidad política al Gabinete anterior. Estas competencias son indelegables, según afirma Herrero de Miñón¹⁷ y ello en virtud de los principios generales que rigen la irrenunciabilidad de la competencia que se tenga atribuida como propia, salvo supuestos de dislocación competencial —la delegación entre ellos— expresamente prevista en la norma que a cada órgano atribuye su medida de potestad, como también manifiesta Cáceres Crosa¹⁸.

2. El nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Por todos es conocida la traslación que los redactores de los distintos textos estatutarios han efectuado de la organización institucional del Estado al seno de las Comunidades Autónomas. Si bien, la Constitución, en su artículo 147, I, c), otorgaba a las llamadas Comunidades de segundo grado, una libertad que, en palabras de R. Entrena, habría de considerarse, en un principio, de carácter absoluto, y subraya lo de en un principio, en cuanto se encontraban obligadas a respetar los valores organizativos de jerarquía,

16 Cfr. M. García Canales, opus cit., p. 248 y ss.

17 Cfr. M. Herrero de Miñón, opus cit., p. 830.

18 Cfr. G. Cáceres Crosa, opus cit., p. 60.

desconcentración, autonomía,...¹⁹, la fórmula establecida en el artículo 152,1 para las Comunidades privilegiadas y de primer grado que, en líneas generales, presenta una gran similitud con el sistema estatal, ha servido de criterio generalizado a la hora de la configuración de los distintos órganos de autogobierno que se ha extendido a todos los Estatutos de Autonomía.

En este sentido, la existencia de «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», teniendo por tanto, un carácter bifronte —órgano de la Comunidad y órgano del Estado—, constituye una de las premisas invariables del modelo autonómico español. Pero, no se detiene ahí la similitud que manifiestan las Comunidades Autónomas con respecto a la cabeza jerárquica del poder ejecutivo; la propia fórmula de elección de los distintos Presidentes que, por otra parte, es similar a la realizada a nivel nacional con respecto al Presidente del Gobierno, se manifiesta como generalizada al exigirse:

- 1.—Presentación de candidato-s²⁰.
- 2.—Proclamación del candidato-s por el Presidente de la Asamblea.
- 3.—Debate de investidura.
- 4.—Elección por mayoría absoluta de votos en primera vuelta.
- 5.—Elección por mayoría simple en siguientes votaciones.
- 6.—Disolución de la Cámara legislativa si, transcurridos dos meses

desde la primera votación ningún candidato obtuviese la confianza de la Cámara o, la solución minoritaria adoptada por algunos Estatutos de proponer al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político que cuente con mayor número de escaños y que hubiera sido propuesto como tal al Presidente del Parlamento por dicho partido anteriormente²¹.

19 Cfr. R. Entrena Cuesta, *opus cit.*, p. 2.223.

20 A este respecto, los Estatutos adoptan distintas fórmulas: mientras unos exigen que la presentación se efectúe por los Grupos Parlamentarios (art. 15, 1 del E.A. de la C. Valenciana; art. 5,2 de la ley de Gobierno y de la Administración de la C.A. de Extremadura); la regla general, siguiendo el sistema estatal de designación del Presidente del Gobierno (art. 99,1 de la Const.) es otorgar legitimación a los Grupos Políticos con representación parlamentaria, lo que de alguna forma puede suponer un peligro al presentar candidatos sin las garantías mínimas de respaldo.

21 Cfr. S.T.C. 16/84 de 6 de Febrero sobre resolución del Presidente del Parlamento de Navarra proponiendo al Rey el nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra.

El problema que a nosotros nos interesa hace referencia a la necesidad de refrendo del nombramiento real del Presidente, tal y como se deduce del artículo 56,3 de la Constitución, en cuanto que requisito indispensable para la validez del acto.

Los Estatutos de Autonomía, con excepción del de Castilla-La Mancha, guardan el más absoluto silencio al respecto, dando lugar a una muy discutida problemática doctrinal que, se ha visto reforzada con el planteamiento de dos conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional en relación con el tema del refrendo²².

En este sentido, hay que señalar que tanto el Estatuto de Castilla—La Mancha (art. 14,2), como la ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 4, 2), elevan a los Presidentes de sus respectivos Parlamentos autónomos a la categoría de sujetos refrendantes.

Ahora bien, el artículo 64 de la Constitución establece de forma taxativa que de los actos del Rey serán responsables el Presidente del Gobierno, el ministro o ministros en su caso, y el Presidente del Congreso de los Diputados para unos supuestos específicamente establecidos. De hecho, la totalidad de Reales Decretos de nombramiento de los Presidentes de Gobierno autónomos han sido refrendados por el Presidente del Gobierno, consecuencia lógica de las competencias que a él le están atribuidas. No encontramos pues, un fundamento constitucional que pueda permitir enajenar la facultad del Presidente del Gobierno, sujeto al que le corresponde la potestad de refrendar en base al principio general de competencia, en favor de los Presidentes de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en el refrendo de tales Reales Decretos, máxime, cuando ni siquiera se permite en nuestro ordenamiento constitucional la delegación de dicha facultad (véase notas 17 y 18).

La propia sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de Febrero, en su fundamento jurídico n.º 4, reconoce expresamente que el refrendo en el nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autó-

22 Cfr. Conflicto positivo de competencias n.º 494/1984, planteado por el Gobierno vasco en relación con el R.D. 771/84 de 16 de Abril, por el que se nombra a D. Carlos Garai Koetxea como Presidente del Gobierno vasco (B.O.E. N.º 176, 24 de Julio de 1984. /Conflicto positivo de competencias n.º 455/1985 planteado por el Gobierno vasco, en relación con el R.D. 82/1985 de 25 de Enero, por el que se nombra a D. José Antonio Ardanza como Presidente del Gobierno vasco (B.O.E. n.º 140, de 12 de Junio de 1985).

nomas corresponde al Presidente del Gobierno, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución española, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el número 2 del propio precepto.

Sin embargo, la doctrina se ha mantenido reticente a este respecto, manifestando que por analogía con el nombramiento del Presidente del Gobierno central, cuyo referendo corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados, podría sostenerse la facultad del Presidente del Parlamento autónomo²³, o, adoptando una solución transaccional en el sentido del doble referendo —por el Presidente del Gobierno y por el del Parlamento autónomo— como hace García Roca, que sin embargo desconoce que la asunción de responsabilidad únicamente afectaría al Presidente del Gobierno²⁴. En definitiva, se trataría con ello de reconocer la relevancia constitucional de las Comunidades Autónomas, concediendo, en teoría, participación a los Presidentes de las Asambleas legislativas como mera cuestión de cortesía, sin que la omisión de su firma en el referendo representase defecto alguno del acto que pudiera acarrear la nulidad o anulabilidad conforme a las disposiciones administrativas.

El problema que actualmente se presenta a estos efectos se circunscribe, no tanto en relación con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo Estatuto, en el artículo 14,2, como ya hemos expuesto anteriormente, se manifiesta contrario a las previsiones constitucionales (recordemos que la norma estatutaria prevé el referendo por el Presidente del Parlamento autónomo), en cuanto que la refrendata fue ejercitada por el Presidente del Gobierno —órgano al que constitucionalmente se le atribuye esta función— sin haberse planteado, en su día, conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional por parte del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, estando facultado para ello en virtud del art. 63.1 de la LOTC, con el consiguiente agotamiento del plazo (art. 63.2 de la citada Ley); sino en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha interpuesto dos conflictos positivos de competencias en base al art. 4.2 de su ley de Gobierno 7/1981, de 30 de Junio.

23 Cfr. A. M. Garrigós Juna, opus cit., p. 153 y ss./E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, p. 216.

24 Cfr. F. J. García Roca, «El sistema de Gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada» en *Revista de Estudios Políticos* n.º 46-47, 1985, p. 211.

Precisamente, al ser el objeto fundamental de este trabajo la problemática suscitada en torno al referendo del nombramiento regio del Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es necesario efectuar las siguientes precisiones:

Primero: La Ley de Gobierno del País Vasco en su art. 4.2 reconoce expresamente como titular de la potestad de referendo al Presidente del Parlamento autónomo.

Segundo: El referido precepto, como es obvio por la exposición anteriormente efectuada, contiene una regulación opuesta a las previsiones constitucionales, al señalar un referendante distinto; se produce, pues, una violación del art. 64.1 de la Constitución española, que concede la potestad de referendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los Ministros competentes.

Tercero: La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de Febrero, dictada en recurso de amparo contra la resolución del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de Agosto de 1983 proponiendo al Rey la designación del Presidente del Gobierno de Navarra e impugnación en base al Título V de la LOTC promovida por el Gobierno frente a dicha resolución, establece en su fundamento jurídico número 4 que el nombramiento del Presidente de la Diputación Foral se hará por Su Majestad el Rey, «y el referendo por el Presidente del Gobierno de acuerdo con el art. 64 de la Constitución, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el número 2 del propio precepto».

Cuarto: La citada disposición de la Ley de Gobierno no fue objeto de impugnación, en su día, a través de un recurso de inconstitucionalidad (tres meses a partir de la publicación de la Ley, art. 33 LOTC).

Quinto: La ley en su integridad continúa vigente.

Ahora bien, el vicio de inconstitucionalidad no sana nunca, no siendo obstáculo el agotamiento de los plazos del recurso para poder declarar la nulidad. Se ha configurado, de esta forma, un control indirecto para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una ley surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que da lugar al conflicto²⁵. Así, el art. 67 LOTC ha establecido expresamente la posibilidad de conversión de

25 Cfr. S.T.C. de 30 de junio de 1982. S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T. II, Madrid, 1984, p. 306.

un conflicto positivo de competencias en un recurso de inconstitucionalidad cuando «...la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley...».

Tanto la doctrina especializada en el tema como la escasa jurisprudencia constitucional al efecto, han realizado una interpretación del art. 67 relativa a la posibilidad de su exclusiva aplicación en el supuesto de que la competencia controvertida hubiera sido ejercitada por el órgano habilitado por la ley presuntamente inconstitucional²⁶.

Pero en el supuesto que analizamos el problema es completamente distinto. La competencia controvertida ha sido ejercitada por órgano distinto al previsto en la ley presumiblemente inconstitucional. Efectivamente, ha sido el Presidente del Gobierno el refrendante del nombramiento regio de los Lehendakaris vascos. El Gobierno podía haber utilizado la vía del art. 67 para declarar la inconstitucionalidad de la disposición, siempre y cuando hubiese dejado que el Presidente del Parlamento vasco refrendase el mencionado Decreto. En este momento, y por el cauce previsto en el mencionado artículo, el Gobierno tendría la posibilidad de plantear conflicto positivo de competencia en base a que la competencia ejercitada se fundaba en una ley inconstitucional, con la consiguiente conversión del conflicto en un recurso de inconstitucionalidad, ex art. 67 de la LOTC.

Planteados, pues, sendos conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional por el ejecutivo de la Comunidad Autónoma del País Vasco en razón a la existencia de una ley —la Ley de Gobierno— con plena vigencia, y presumiblemente inconstitucional, que habilita al Presidente del Parlamento vasco a los efectos del refrendo, y pendientes aún de resolución, la pregunta que nos planteamos hace referencia a si el Tribunal Constitucional podrá declarar la inconstitucionalidad o no de la disposición en

26 Cfr. S.T.C. de 30 de Junio de 1982 «...si los poderes reglamentadores ejercitados arrancaran de este precepto ley, y el Decreto en conflicto complementa desde la perspectiva subordinada que corresponde a esta modalidad normativa la regulación contenida en una ley, el enjuiciamiento constitucional de esta regulación es previa a toda consideración sobre el Decreto cuestionado».

Cfr. L. López Guerra, «El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 10, T. II, 1984, p. 31.

J.J. González Rivas, *La Justicia Constitucional: derecho comparado y español*, reprografía de su tesis doctoral, Madrid, 1982, p. 222.

base al art. 67 de la LOTC o habrá de limitarse a examinar la titularidad de la competencia controvertida según lo dispuesto en el art. 66 de la LOTC.

La respuesta admite, a nuestro entender, dos soluciones posibles:

Primera: Que se interprete extensivamente que el Gobierno tiene la posibilidad de invocar en defensa de la competencia que ha ejercido la existencia de una norma legal presumiblemente inconstitucional, base del planteamiento del conflicto por los recurrentes, con lo cual el Tribunal Constitucional, de oficio²⁷, podrá tramitar el conflicto de competencia en la forma prevista en el art. 67; y esto, porque consideramos que dicho precepto no tiene por qué aplicarse única y exclusivamente a los supuestos en que la competencia ejercida sea la que se base en una ley aparentemente inconstitucional, como se ha venido interpretando hasta la actualidad. La dicción literal del art. 67 de la LOTC recoge la expresión «competencia controvertida» sin hacer alusión a que ésta sea la efectivamente ejercida en virtud de la Ley o norma con rango de Ley dudosamente inconstitucional.

Segunda: Que no se admita la aplicación del art. 67 (solución rechazable a nuestro parecer), tramitándose el asunto como un conflicto normal de competencias y, teniendo en cuenta el bloque de la constitucionalidad, se declare la titularidad del Presidente del Gobierno en base a la atribución directa que la normal fundamental efectúa en su art. 64. De esta forma, la Ley de Gobierno vasco no se anula, porque en los conflictos de competencia el Tribunal Constitucional no realiza pronunciamientos generales sobre el contenido, alcance o significación de las normas que delimitan competencias, sino que se centra exclusivamente en la resolución de una específica controversia²⁸; por lo tanto, el precepto en cuestión, que continúa vigente, carecerá de efectividad. La solución, en este supuesto, para declarar la inconstitucionalidad de la norma, consistirá en dejar que en el próximo nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco se siga la literalidad de la disposición del Gobierno vasco y entonces plantear conflicto de competencias, que se solucionaría vía art. 67

27 E. Álvarez Conde, «El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas» en *El Tribunal Constitucional*, T. 1, Madrid, 1981, p. 473.

28 S.T.C. de 29 de Noviembre de 1983.

con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión.

Esta sería asimismo la solución para declarar inconstitucional el art. 14.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha.