

# **EN TORNO A LAS FORMAS DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS\*.**

Por D. Antonio PARAMIO DURÁN.

Profesor Asociado de Derecho Constitucional.  
Universidad de Extremadura.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Pretendemos conocer el sistema de gobierno vigente en las Comunidades Autónomas analizando sucesivamente la forma de Gobierno derivada en primer lugar de una lectura formal de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las disposiciones normativas para finalmente examinar el concreto desarrollo de aquellas relaciones que vienen a instaurarse entre los órganos institucionales autonómicos que son las que determinan —en última instancia— la exacta configuración «del gobierno» o de «los gobiernos» de las Comunidades Autónomas.

La tipificación de la forma de gobierno aparecerá como la individualización de los diversos modelos organizatorios, según, la cual, se expresa la estructura de los órganos políticos institucionales-autonómicos.

## **II. CONSTITUCIÓN, ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y FORMAS DE GOBIERNO..**

La Constitución Española de 1978 —como se sabe— contempla algunos importantes aspectos referidos a la organización interna de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos fueron aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151, mientras que remite a los propios Estatutos la Organización Institucional de aquellas otras Comunidades Autónomas cuya vía de acceso a la autonomía siguiera las normas procedimentales del artículo 143 (artículo 152.1 y artículo 147 de la C.E.).

Por lo tanto, la Constitución Española, no impone un modelo organizatorio «tipo» para aplicar uniforme e indistintamente a toda clase de Co-

---

\* Comunicación presentada en las Jornadas de Estudios sobre El Gobierno organizadas por el Ministerio de Justicia. Cuerpo Superior de Letrados del Estado. Madrid 1986.

munidades Autónomas, tal como por ejemplo, hace la Constitución italiana que generaliza para toda clase de Regiones unos mismos órganos institucionales<sup>1</sup>.

En el marco constitucional española parecería, pues, haberse dejado cierto ámbito autónomo para la reglamentación institucional de las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143, cuya organización interna debería informarse —como decimos— desde los propios Estatutos<sup>2</sup>, mientras que se restringe fuertemente la organización institucional de aquellas otras Comunidades Autónomas del artículo 151<sup>3</sup>, si bien la Constitución no suministra un conjunto de normas que disciplinen totalmente la compleja organización institucional autonómica.

Más tarde, la homogeneidad seguida por las Comunidades Autónomas de segundo grado, respecto de los órganos institucionales establecidos constitucionalmente para las Comunidades del artículo 151, tendría mucho que ver —como ha recordado la doctrina— con aquellos acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, entre U.C.D. y P.S.O.E., en los que se determinaba la existencia de una Cámara Legislativa y un Ejecutivo Regional para todas las Comunidades Autónomas que se constituyeran a partir de la misma<sup>4</sup>.

De esta forma, se llegaría a una uniformidad organizatoria para toda clase de Comunidades Autónomas el establecerse en los Estatutos, una Asamblea Legislativa, un Ejecutivo y un Presidente, que serán los elementos institucionales o necesarios de todas las Comunidades Autónomas.

1 Constitución italiana (art. 121): Son órganos de las Regiones: El Parlamento Regional, la Junta y su Presidente.

2 En este mismo sentido Ramón Punset. Gobierno del Estado y Gobierno Regional. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n.º 4, pág. 79 y sgtes. Año 1981.

3 La Organización Institucional de estas Comunidades Autónomas se basará en una *Asamblea Legislativa* elegida por sufragio universal; un *Consejo de Gobierno* con funciones ejecutivas y administrativas y un *Presidente*, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, 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 aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea (art. 152.1 de la Constitución Española).

4 Solé Tura. Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales. En el vol. col. El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.—Diputación de Barcelona. 1985, pág. 295.

Las relaciones que vengan a instaurarse entre estos órganos autonómicos caracterizará —desde el punto de vista formal— el «tipo» de gobierno de las Comunidades Autónomas, lo que ha servido para que la doctrina haya hablado de una forma de gobierno parlamentario<sup>5</sup>, fuertemente racionalizado, indicando que «los sistemas parlamentarios autonómicos con excepción del Vasco son prácticamente uniformes<sup>6</sup>, cuya originalidad vendría dada porque <sup>o</sup>la formalización de los procedimientos de responsabilidad política no se hizo a nivel estatutario sino que es fruto de disposiciones jerárquicamente inferiores; por reconocerse el derecho de disolución anticipada del legislativo por el Plésidente, y por regularse una original moción de censura individual que no existe en el resto del Estado-ordenamiento»<sup>7</sup>.

Otros autores, —también respecto al País Vasco—, recurren a nociones de república presidencial, «el espectro de los partidos políticos vascos permite alinear al País Vasco, dentro del parlamentarismo multipartidista» —deduciendo de la potenciación presidencial— derivada sobre todo de la Ley de Gobierno (Ley 7/1981, de 30 de junio)— que «de esta forma nos aproximamos a lo que Rizzo denominaba la República presidencial por la unión en la misma persona del liderazgo gubernamental, partidista y popular»<sup>8</sup>. Otra doctrina habla de «primer ministro» y preferentemente de «régimen semipresidencial», ya que «si los mecanismos de elección y de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma son pues perfectamente integrables en la noción general del régimen parlamentario», lo más «importante es que la combinación de este tipo de escrutinio —sistema electoral proporcional— con el juego de los partidos convierte la elección del Presidente en una elección prácticamente directa» por lo que desde «un punto de vista político estamos, pues, ante un sistema de elección presidencial directa, en que —el Parlamento— actúa como órgano intermedio de legitimación jurídico-formal constituido, a estos efectos, por diputados compromisarios»<sup>9</sup>.

5 Santiago Muñoz Machado. Derecho Público de las Comunidades Autónomas II. Civitas. 1984, pág. 50.

6 F. Javier García Roca. El Sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de Censura individual y Derecho a la Disolución anticipada. Revista de Estudios Políticos. N.º 46-47, Julio-Octubre 1985, pág. 191.

7 F.J. García Roca, ob. cit. pág. 192.

8 M. Ángel García Herrera. Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca. Revista Vasca de Administración Pública. N.º 2, enero-abril 1982, pág. 84 y 94.

9 J. Solé Tura. ob. cit. pág. 293.

La misma tesis es mantenida por Solé Tura en *Nacionalidades y Nacionalismo en España* «aunque formalmente las Comunidades Autónomas son sistemas parlamentarios creo que es

### III. LOS ELEMENTOS QUE IDENTIFICAN LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La primera cuestión, radica, a nuestro modo de entender en determinar aquellos elementos que puedan conducirnos a la identificación del «tipo» o de los «tipos» de gobierno de las Comunidades Autónomas.

Como es conocido, el criterio tradicional utilizado para distinguir las formas de gobierno del Estado democrático se refiere al grado de separación de los poderes, y así se habla de separación, de confusión y de colaboración de poderes.

Un autor, tan relevante como Mortati, utiliza este principio para establecer la distinción entre el Gobierno directorial, el gobierno presidencial y los gobiernos parlamentarios. Mientras el régimen parlamentario tendería a resolver tal separación en una coordinación a través de la relación de confianza, en los otros regímenes faltaría un elemento igual de coordinación que resulta más bien excluido<sup>10</sup>.

Dentro del esquema de gobierno parlamentario debe darse aquel equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que autores franceses han teorizado como característico del sistema parlamentario (Duverger, Duguit, Capitant) y que ha sido «codificado» en las normas que disciplinan la relación de confianza.

De este modo, el elemento común entre las distintas formas de gobierno parlamentario vendría dado por aquella estrecha unión entre órgano-gobierno y órgano-parlamento, definida por la relación de confianza que media entre gobierno y mayoría parlamentaria<sup>11</sup>.

Pues bien, la Constitución y los Estatutos de Autonomía excluyen un sistema de relaciones entre los órganos institucionales autonómicos que se base en una separación de poderes<sup>12</sup>.

---

más exacto definirlos como sistemas semipresidencialistas, no solo porque el Presidente es el centro de gravedad de cada uno de ellos, sino por el funcionamiento real de las instituciones y por el tipo de relaciones existentes entre ellos». Madrid 1985, pág. 130.

10 C. Mortati. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo II. Padova. 1976. Pág. 415.

11 Sin duda la forma de gobierno parlamentaria, es un «cajón de sastre» en el que se muestran experiencias políticas muy diversas, en las cuales la doctrina trata de poner orden, proponiendo distintas definiciones conceptuales y diversas clasificaciones.

12 Tal sistema, correspondería por ejemplo al modelo de gobierno presidencial en el que el Presidente del Ejecutivo —como es conocido— es elegido directamente por el cuerpo electoral y no por el órgano representativo, sin que exista por lo tanto una relación de confianza entre Presidente y Parlamento.

Por el contrario, las formas de gobierno que pueden instaurarse en las Comunidades Autónomas, deberán tener como elemento común, aquel de la elección del titular del órgano ejecutivo regional por parte de la Asamblea Legislativa<sup>13</sup>.

De acuerdo, con la tipología tradicional, se debe concluir que tal situación se verifica solo en aquellos sistemas de gobierno de «colaboración de poderes» y de «confusión de poderes» y consiguientemente, las formas de gobierno que pueden darse las Comunidades Autónomas sobre la base de las normas constitucionales y autonómicas, son, o bien, una forma parlamentaria clásica o bien, una forma parlamentaria con tendencia asamblearia (tipo asambleario).

La imposibilidad —por lo tanto— de darse formalmente las Comunidades Autónomas un gobierno presidencial —cuyo elemento caracterizante sería la absoluta inexistencia de aquella relación de confianza entre Presidente y Parlamento, con las consiguiente falta de responsabilidad del primero ante el segundo— constriñe al legislador estatutario a seguir el esquema que se inspira en el modelo parlamentario en sus varios tipos.

Sin embargo, la distinción de las varias formas de gobierno en base al criterio de separación de poderes resulta hoy —como ha señalado la doctrina— cuando menos inadecuado.

En efecto, este viejo principio no «toma en consideración junto al gobierno y al Parlamento aquellas instituciones sociales que condicionan en buena medida la estructura y el funcionamiento de los órganos constitucionales<sup>14</sup>.

Mientras los aspectos estructurales de la separación de poderes —esto es, aquellos atinentes a la formación de los órganos o la posición de sus titulares, así como a las condiciones para su nombramiento— resultan valorados suficientemente en base al criterio de la separación, los aspectos funcionales —participación en la dirección política— quedan a la sombra en cuanto la distinción entre los poderes ejecutivos y legislativos —entendidos

---

13 Estatuto Vasco. Art. 33.1. Estatuto Catalán, art. 36.1; Estatuto Gallego, Art. 15.2; Estatuto andaluz, art. 37.1.; Estatuto asturiano, art. 32.\*; Estatuto cántabro, art. 16.2; Estatuto riojano, art. 22.2; Estatuto murciano, art. 31.1; Estatuto valenciano, art. 15.1; Estatuto aragonés, art. 21.1; Estatuto Castellano-Manchego, art. 14.2; Estatuto canario, art. 16.1; Estatuto Extremeño, art. 33.

14 Leopoldo Elía. Forma di Governo. Enciclopedia del Diritto. XIX. Pág. 641.

como órganos o conjunto de órganos provistos de específica potestad— no proporciona sin más la exacta visión de la forma de Gobierno<sup>15</sup>.

De aquí que entre los aspectos estructurales y los aspectos funcionales no puede faltar una conexión, razón por la que aquel criterio de separación debe ser reformulado<sup>16</sup>.

Por ello, se ha considerado como criterio más válido para individualizar los elementos que puedan conducirnos a la delimitación del tipo de gobierno, aquel de la determinación del órgano competente titular del impulso político o dirección política<sup>17</sup>.

Como señala Mortati la referencia a la titularidad del poder de impulso o dirección política es actualmente el primer criterio de clasificación de las formas de gobierno<sup>18</sup>.

De acuerdo con esa doctrina, la posición de los órganos institucionales autonómicos —Asambleas Legislativas, Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, y Presidente— respecto a la función de dirección política o impulso político, constituiría uno de los elementos decisivos a la hora de determinar el sistema de gobierno que se ha instaurado en las Comunidades Autónomas.

Se opera de esta manera, un importante vuelco metodológico, en el sentido, de que la investigación no debe, pues, limitarse a definir estáticamente sobre la base de los datos normativos, la recíproca relación entre los órganos institucionales autonómicos, sino que debe asumir como criterio fundamental determinar la posición de estos órganos en la función de impulso o dirección política y sobre ello, proceder a la determinación de la forma de gobierno.

En relación con esta cuestión —si se nos permite una autocita— habíamos indicado<sup>19</sup>, que parecería como si algunos Estatutos de Autonomía, al otorgar expresamente a las Cámaras autonómicas, la actividad de impulso político a través de la fórmula «promover», «impulsar» u

15 L. Elía. ob. cit., pág. 641.

16 L. Elía. ob. cit., pág. 641.

17 C. Mortati. *Lezioni di Diritto Costituzionale italiano e comparato*. 1965, pág. 75.

18 C. Mortati. ob. cit. pág. 80.

19 La función de impulso político de las Asambleas Legislativas Autonómicas. *Jornadas de Estudios sobre las Cortes Generales —Tomo III—*. Instituto de Estudios Fiscales. Dirección G. del Servicio Jurídico del Estado. Madrid 1987. Pág. 1.857 y ss.

«orientar» la acción de los respectivos Ejecutivos, se inclinarán por una forma de gobierno parlamentaria con tendencia asamblearia<sup>20</sup>, mientras que los Estatutos restantes al no establecer expresamente la competencia de las Asambleas Legislativas, para esta función de «promover», «impulsar» u «orientar» la acción del Ejecutivo regional, se inspirarían más bien en una forma de gobierno parlamentario clásico.

De esta forma, las Cámaras Legislativas autonómicas —por lo menos las correspondientes a los primeros nueve Estatutos de Autonomía citados, detentarían —formalmente— una preeminencia sobre el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, respecto a la actividad de impulso o dirección política.

Esta supremacía de la Asamblea Autónoma, vendría reforzada por dos institutos común a todos los legislativos autonómicos: la elección por las Asambleas Legislativas del titular del Órgano Ejecutivo —a través de la sesión de investidura— y a su revocación mediante la aprobación de la moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza.

Es, siempre, la Asamblea Legislativa, el Órgano institucional autonómico llamado a asumir esas dos funciones fundamentales: la elección del titular del Ejecutivo y la revocación del mismo.

Ambos caracteres configuran aquella variedad del sistema parlamentario de tipo asambleario al suponer la preeminencia de la Cámara<sup>21</sup>, reforzada en el ámbito autonómico, porque falta en él aquel contrapeso de disolución de la Cámara Legislativa por parte del Ejecutivo.

Efectivamente, tan solo en el País Vasco<sup>22</sup> y en Cataluña<sup>23</sup> se contempla la disolución de los respectivos Parlamentos bajo la exclusiva responsabilidad del titular del Ejecutivo<sup>24</sup>.

---

20 Sería el caso de los Estatutos extremeños (Art. 20.b), catalán (art. 30), vasco (art. 25.1.), asturiano (art. 23), cántabro (art. 9.e), murciano —que incluso determina que la Asamblea Regional orienta y controla la acción del Consejo de gobierno y del Presidente— (art. 22), aragonés (art. 12.1); navarro (art. 11) y madrileño (art. 9).

21 En Italia esta forma de gobierno asambleario es defendida por Bartholini, *I rapporti fra i supremi organi regionali*. Padova 1961.

22 Ley 7/1981, de 30 de junio, art. 7.c).

23 Ley 8/1985, 24 de mayo de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de marzo del Presidente y del Gobierno Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

24 En Italia, la propia Constitución (art. 126) establece la disolución de los Parlamentos Regionales, cuando realicen actos contrarios a la Constitución o cometan graves violaciones de la Ley, o no sigan las instrucciones del Gobierno de sustituir al Ejecutivo o al Presidente que hayan realizado análogos actos o violaciones, además de poder ser disueltos por razones de seguridad nacional.



Sustraído, pues, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, a los Presidentes de las mismas —con las dos excepciones señaladas— la facultad de disolver la Cámara Autónoma<sup>25</sup> falta en el ámbito normativo estatutario aquel equilibrio entre legislativo y ejecutivo que servía —como decíamos— para caracterizar al tipo de gobierno parlamentario, por los menos en su forma más pura.

Por lo tanto, la concentración que se verifica en las Asambleas Legislativas autonómicas de funciones de impulso político e incluso en alguna de ellos como señala López Guerra, de potestad reglamentaria<sup>26</sup>, así como la constatación normativa de que las Cámaras autonómicas son arbitro del nombramiento y revocación del titular del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, dá institucionalmente a los Parlamentos autonómicos un neto predominio sobre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Desde esta perspectiva, la forma de gobierno autonómico se configura con una clara *vocación asamblearia*.

Sin embargo, la inspiración asamblearia de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas encuentra en los propios Estatutos y en las disposiciones normativas límites y correcciones.

En efecto, las propias normas estatutarias, por una parte, evitan la concentración de funciones propias del régimen de asamblea en el órgano representativo, al determinar expresamente que los Gobiernos autonómicos ejercen funciones ejecutivas y administrativas<sup>27</sup>, mientras que por otro lado, también los Gobiernos autonómicos son titulares de funciones de dirección política.

Efectivamente, a ellos no son solo confiadas expresamente funciones relacionadas con la política regional<sup>28</sup>, sino que desde la presentación programática que el Presidente hace a la Cámara Autónoma, en la sesión

---

25 Introducida como se sabe esta imposibilidad de disolución de los Parlamentos autonómicos de la vía del artículo 143, como consecuencia de los acuerdos autonómicos de julio de 1981, entre U.C.D. y P.S.O.E. para asegurar que todas las elecciones autonómicas se celebrarán en la misma fecha. En este sentido Solé Tura, *Las Comunidades Autónomas*, ob. cit. pág. 300.

26 L. López Guerra indica que la titularidad a algunas Cámaras (Estatuto de Asturias, art. 23.2; Murcia art. 32.1; Rioja, art. 20.1; Madrid, art. 21.1), de la potestad reglamentaria supondrá una primacía de las normas de la Asamblea sobre las enmanadas del poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas cualquiera que sea la denominación de las mismas. En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. En el vol. col. *El Gobierno en la Constitución y en los Estat. de Autonomía*. Ob. cit. pág. 329 y ss.

27 Entre otros, Estatuto extremeño (art. 39); Estatuto vasco (art. 29); Estatuto catalán (art. 37).

28 Estatuto Asturiano, art. 33.1; Estatuto murciano, art. 72; Estatuto madrileño, art. 1.

de investidura, a la propia iniciativa legislativa de que gozan los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, son funciones a través de las cuales los Ejecutivos autonómicos concurren a la determinación del impulso político<sup>29</sup>.

Ello corresponde —sin duda— a la misma dinámica del gobierno parlamentario que —como señala Elía— comporta que el poder de dirección nunca se concentra del todo en uno de los dos términos de la relación fiduciaria.

En este sentido el esquema del gobierno parlamentario autonómico implica una aplicación atenuada del principio de la división de poderes, en razón de la «codirección política» que según los propios Estatutos de Autonomía es confiada a las Asambleas Legislativas y a los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Podríamos hablar, en definitiva, de una «cogestión» entre las Cámaras Legislativas Autonómicas y el Ejecutivo de la Comunidad en el ejercicio de la función de impulso político<sup>30</sup>.

#### **IV. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO ÓRGANO INSTITUCIONAL DE DIRECCIÓN POLÍTICA.**

La posición que asume en el marco institucional autonómico el titular de la Presidencia, disciplina inequívocamente la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

---

29 C. Viver i Pi-Sunyer, distingue tres modelos de atribución de la actividad de dirección política: a) modelo colegiado (Galicia y Castilla-La Mancha) en el que la atribución de la determinación de la política corresponde al órgano colegiado y dirección de la acción del Gobierno al Presidente del colegio; b) modelo presidencialista, el Presidente es el titular en régimen de monopolio de la competencia de dirección política de la facultad de determinar la orientación política general (Andalucía). Gobierno fase posterior en la actuación de esas directrices; c) modelo compartido: la dirección política compartida entre el Presidente y el Consejo de gobierno. El Presidente tiene la facultad de establecer las directrices generales de la acción de Gobierno, y el Gobierno determina las directrices (no generales) de la acción del Gobierno. *Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de la Comunidad Autónoma* en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución Española* y en los Estatutos de Autonomía, ob. cit. pág. 322, y sgtes.

30 En realidad la función de dirección política estará en última instancia compartida en la Región por cuatro órganos: el cuerpo electoral, el Gobierno Regional, la Cámara y el Presidente del Ejecutivo. T. Martínez. *Enciclopedia del Diritto*. Ob. cit. pág. 283.

En el ordenamiento jurídico-estatutario, ya indicábamos como la elección del Presidente del Ejecutivo por parte de las Cámaras autonómicas, excluía aquellas soluciones de tipo de Gobierno que se inspiran en el modelo presidencial.

Por otro lado, los Estatutos establecen, que corresponde al titular de la Presidencia, nombrar y separar libremente a los demás miembros de su Gabinete (confianza presidencial)<sup>31</sup> que al no exigirse que tengan la condición de miembros de la Cámara podrán ser designados en base a su exclusiva capacidad técnica<sup>32</sup>.

De estos nombramientos el Presidente debe *dar cuenta* a la Cámara Legislativa<sup>33</sup>.

Igualmente, los Estatutos de Autonomía, determinan que el Presidente dirige y coordina la acción o la actividad del Gobierno de la Comunidad<sup>34</sup>, de modo que mantiene respecto a los demás miembros de su Gabinete una posición de supremacía y de preeminencia política que en modo alguno hace de él un «primus inter pares».

El Presidente de la Comunidad se configura, por ello, no solo como órgano de dirección política, sino como órgano de impulso y coordinación de la actividad planteada colegiadamente, de tal modo, que aunque normativamente puedan contemplarse diferentes fórmulas jurídico-estatutarias de participación del Presidente o del Ejecutivo colegiadamente en la determinación de la función de dirección política, el titular de la Presidencia, adquiere en el marco autonómico una posición central que va a venir acen-

---

31 Estatuto Vasco (art. 33.2); Estatuto gallego (art. 16.3); Estatuto andaluz (art. 35.1); Estatuto cántabro (art. 17.3); Estatuto extremeño (art. 37.1).

32 Algún Estatuto determina incluso expresamente que los Consejeros no requerirán la condición de miembros de la Cámara (Estatuto Rioja, art. 23.2), mientras que otros establecen que los Vicepresidentes si deben tener esa condición (Estatuto Castilla-La Mancha, art. 15; Estatuto Canarios, art. 17.2).

33 Estatuto extremeño (art. 37); Estatuto cántabro (art. 17.3); Ley 3/1982, 25 de marzo del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalidad (art. 62.b); Ley 5/1983, 30 de Diciembre de gobierno Valenciano (art. 16.b).

34 Estatuto Vasco (art. 33.2); Estatuto catalán (art. 36.2); Estatuto Gallego (art. 15.1); Estatuto andaluz (art. 35.1); Estatuto asturiano (art. 32.2); Estatuto riojano (art. 22.1); Estatuto valenciano (art. 16.1); Estatuto aragonés (art. 21.2); Estatuto extremeño (art. 36).

tuada, porque a la cualidad señalada, hay que añadir aquella otra reconocida en los Estatutos de Autonomía de Presidente de la Comunidad Autónoma<sup>35</sup>.

La representación de la Comunidad Autónoma en su unidad supone

---

35 La representación de la Comunidad Autónoma que ostenta el titular del Ejecutivo no deja de presentar aspectos contradictorios. La práctica totalidad de los Estatutos —con la importante excepción de Cataluña— otorgan la representación de la Comunidad Autónoma al Presidente del Gobierno de la Comunidad (Estatuto extremeño, art. 36; Estatuto Vasco, art. 33.2; Estatuto Gallego, art. 15; Estatuto andaluz, art. 35; Estatuto asturiano, art. 32; Estatuto valenciano, art. 16; Estatuto aragonés, art. 21.2).

Por su parte, el Estatuto catalán distingue entre Cataluña como nacionalidad y la Generalidad como institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art. 1), correspondiendo al Presidente ostentar la más alta representación de la Generalidad —no de Cataluña— (Art. 36.2). El Presidente lo es de la Generalidad (art. 29.1).

No han faltado autores —Viver Pi-Sunyer y García Herrera— en criticar esta identificación señalando como la implicación del Presidente del Ejecutivo de las Comunidades Autónomas en las contiendas políticas, impide considerarle como un poder neutro, un poder superpartes.

Y, efectivamente, esta crítica tiene que ser acentuada, por cuanto aquel poder político neutro que supone la representación del Presidente del Ejecutivo como Presidente de la Comunidad no deja de ser un ficción jurídica por las dificultades existentes en la praxis política para que el titular del Ejecutivo aparezca desvinculado del mandato de la mayoría de la que procede, dejando de utilizar todas las facilidades que la representación institucional le posibilita para impulsar aquellos fines políticos que su mayoría persigue.

Más bien, la titularidad que ostenta el Presidente de la Comunidad Autónoma, termina en la praxis, por darle un mayor relieve en su función de dirección política, tanto sobre su Gobierno como sobre la fuerza parlamentaria de la que procede.

Este papel institucional o neutro, que supone la representación de la Comunidad Autónoma estaría más bien próximo a la posición que en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, deben jugar los Presidentes de las Cámaras Legislativas Autonómicas, cuya función tiene en la praxis parlamentaria, a desarrollarse institucionalmente garantizando el pleno respeto de los derechos de las minorías parlamentarias, capaz por lo tanto de garantizar un correcto funcionamiento institucional desvinculado del mandato de la mayoría.

Incluso no habría que desechar una actividad mediadora de los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, ante una posible mayor fragmentación de los mismos e hipotéticas crisis de gobierno.

Reformar los Estatutos de Autonomía en este sentido, equivaldría a «armonizar la normativa formal-estatutaria» con la «normalidad política-autonómica». Por su parte, la posición del titular del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, se identifica mejor con la representación de la Institución Autónoma de Gobierno —en la línea normatizada por el Estatuto catalán—.

que el Presidente se presenta como portador de intereses que son de la generalidad en base a lo que es el sustrato de su titularidad: órgano vertice de la Comunidad Autónoma.

Resulta, por lo tanto, que, al Presidente del Ejecutivo autonómico, le viene normativamente atribuido un dualismo de poderes correlativo a las dos características señaladas:

a) Como Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma es órgano de dirección política, impulso y coordinación del propio Gobierno.

b) Como Presidente de la Comunidad Autónoma, ostenta la titularidad de intereses generales referidos al conjunto del ordenamiento jurídico-autonómico.

Si además, esta dualidad de funciones coincide con que el Presidente ostenta la jefatura del partido mayoritario, su posición en el sistema institucional autonómico tenderá a ser hegemónica<sup>36</sup>.

Esta situación de preeminencia normativa y política del titular del Ejecutivo —y que en definitiva supone una alteración del equilibrio de poderes a su favor de la relación mayoría parlamentaria— Ejecutivo de las Comunidades, es la que sirve a la doctrina para hablar de forma de gobierno semipresidencial o régimen de Primer Ministro<sup>37</sup>.

La concentración de poderes en el Presidente del Ejecutivo regional ha hecho que en Italia algunos autores propongan una modificación constitucional que afectaría al artículo 122.3, de la Constitución, al objeto de establecer que el Presidente fuera elegido directamente por el cuerpo electoral, al mismo tiempo que los demás miembros de la Cámara Legislativa regional<sup>38</sup>.

36 Tal como señala Sole Tura, ob. cit. pág. 309.

37 Tal situación de preeminencia es la que, según Sole Tura, configura «un sistema de predominio presidencial, de disminución de los controles intraorgánicos, de aumento de las tendencias plebicitarias y de rigidez creciente de los mecanismos parlamentarios». Ob. cit. pág. 310.

38 La pregunta que se hacen los defensores de esta revisión constitucional, es aquella, formulada por Elia: «¿Porqué debemos elegir unos parlamentarios que políticamente significan poco y en cambios no podemos elegir un jefe de Gobierno, en el que se concentran los mayores poderes de impulso político?» (ob. cit. pág. 672). Indudablemente la hipótesis planteada guarda una estrecha relación con el contexto político italiano, al pretenderse con tal sistema de elección, una estabilización del poder público, evitando disfunciones en la vida política regional, provocada por una debilidad del Ejecutivo, como consecuencia de una excesiva fragmentación de las Cámaras regionales.

Quizás este sistema serviría para establecer un «circuit de confiance» entre el titular del

El fenómeno descrito, es sin duda, un reflejo de lo que sucede en los ordenamientos contemporáneos de tradición parlamentaria en los que —como ha señalado con reiteración la doctrina— el centro de la vida constitucional se ha desplazado, en virtud de los partidos políticos del Parlamento al Gobierno, transformando el sistema parlamentario en un régimen fuertemente desequilibrado.

Así, pues, el Presidente de las Comunidades Autónomas asume en el ordenamiento jurídico-autonómico, un papel particular no identificable con otros órganos del ordenamiento constitucional.

## V. LA INFLUENCIA DE LA DINÁMICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICO.

Sin embargo, el esquema de gobierno autonómico no puede derivarse de una lectura exclusivamente formal de las disposiciones estatutarias y normativas y se pecaría de escaso realismo si no nos preguntáramos «por la influencia y los poderes de hecho ejercitados por las instituciones sociales que condicionan la estructura y el funcionamiento de los órganos constitucionales»<sup>39</sup>.

Dicho con otras palabras «a este criterio de clasificación que acentúa los aspectos formales se sobrepone un criterio sustancial que partiendo de los datos normativos, tiende a tomar en consideración el real comportamiento de las relaciones entre los órganos constitucionales, su capacidad efectiva de incidir sobre la determinación y sobre la actuación del impulso político, los condicionamientos de su actividad y el papel de las fuerzas político-sociales (partidos políticos, grupos de interés públicos y privados, poderes económicos, etc.)»<sup>40</sup>.

---

Ejecutivo y el cuerpo electoral, pudiendo dar al Presidente un consenso más amplio que la base electoral de su partido, pero es fácil imaginar la situación de parálisis a que podría llegar la administración pública regional, si el Ejecutivo se encontrara ante una Cámara que le fuera hostil.

Como ya hemos señalado, tal forma de gobierno de inspiración presidencial, no solo es extraña al propio ámbito político regional italiano, sino a la letra y al espíritu de nuestra Constitución y de nuestros Estatutos de Autonomía.

39 L. Elia., ob. cit. pág. 641.

40 T. Martines. *Diritto Costituzionale*. pág. 192. Milano 1984.

Se plantea así, nuevamente, la exigencia de superar el normativismo ya que, sería erróneo, considerar que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas puede agotarse en un problema de reparto formal de poderes entre Cámara autonómica, Gobierno y Presidente de la Comunidad.

Esta «incapacidad» de los tipos formales de representar la real estructura político-constitucional autonómica, supone que junto a los elementos normativos han de considerarse *otros elementos* si se quiere obtener una comprensión real de la estructura institucional-autonómica.

Entre ellos, el fenómeno de los partidos políticos constituye un elemento esencial ya que entran a formar parte del sistema de gobierno cualificándolo y dándole una precisa fisonomía<sup>41</sup>.

Efectivamente debido a los partidos las relaciones parlamento-gobierno no pueden ser ya desarrolladas con el recurso a construcciones dualistas que ven una contraposición entre poder legislativo y poder ejecutivo.

Como se sabe —y resumiendo este proceso— la contraposición del órgano parlamentario —*unitariamente entendido*— al órgano gobierno suponía la vinculación de los dos poderes a fuerzas sociales y políticas distintas y contrapuestas. Precisamente, el dualismo parlamento-gobierno constituía el presupuesto real e indispensable de la teoría de los controles parlamentarios sobre el ejecutivo.

Los partidos que caracterizan la democracia de masa han producido —como ha señalado la doctrina— una radical revisión del tal esquema anulando la identificación entre determinadas fuerzas político-sociales y una cierta clase de órgano constitucional, volviendo compatible la presencia simultánea de algunas de esas fuerzas en el gobierno y el Parlamento.

Se supera así la estructura rígidamente dualista de las relaciones parlamento-gobierno y se pone el acento sobre la naturaleza sustancialmente monista de las relaciones parlamento o mejor mayoría parlamentaria— gobierno<sup>42</sup>.

---

41 Elía, ob. cita. pág. 642.

42 «Existe una unidad de impulso político general entre el Gabinete y el Grupo o los Grupos de mayoría del Parlamento. La voluntad de dos órganos que deberían contraponerse y controlarse recíprocamente confluyen en la única voluntad del Grupo Parlamentario o de los Grupos Parlamentarios. Por ello la actuación típica de los partidos es aquella de actuar la cooperación entre los varios órganos de gobierno suponiendo la rígida separación de poderes». Virga. Il partito nell'ordinamento giuridico. Pág. 276. Milano. 1949.

La simbiosis entre parlamento y gobierno implica la superación de la separación tradicional de estos dos poderes perdiendo el Parlamento en cuanto *unidad homogénea* el papel principal de órgano de control de la acción del Ejecutivo.

El nuevo dualismo que se realiza tiene como polos de la relación de control, por un lado, a los partidos de la oposición parlamentaria y, por otro, al partido de la mayoría parlamentaria y al gobierno.

Desde esta perspectiva, el principio de separación de poderes asume un aspecto completamente diverso de aquel tradicional: aquel control inter-poderes entre legislativo y ejecutivo se ha transformado en control ejercitado por la oposición sobre la mayoría.

De reconocimiento de un «nexo funcional» (Crisafulli) entre el sistema de partidos y la dinámica de las formas de gobierno<sup>43</sup> derivará el hecho de que la forma de gobierno parlamentario no se va a caracterizar tanto por el poder de disolución del órgano legislativo, por parte del ejecutivo, sino más bien, porque la titularidad del poder ejecutivo es concebida como emanación permanente del o de los colegios titulares del poder legislativo<sup>44</sup>.

Elemento cualificante, pues, de la forma de Gobierno, es la tipología de los partidos políticos, de tal modo que a pesar de que las normas estatutarias tiendan a favorecer una determinada forma de gobierno, serán las fuerzas políticas actuantes en el ámbito parlamentario-autonómico, las que darán una determinada conformación a la forma de gobierno normatizada por el legislador estatutario.

Más, la praxis de las fuerzas políticas, sí por una parte va a modificar profundamente el sistema de relaciones formales existentes entre los poderes de la Comunidad Autónoma —influyendo decisivamente en el reparto de competencias entre los órganos institucionales autonómicos— por otro lado van a impulsar una tendencia a la uniformidad entre el modelo organizatorio vigente en el ámbito estatal y en el autonómico.

Efectivamente, la organización férrea con que actúan los partidos de

---

43 . Virga, habla de la inserción del partido en el sistema de gobierno. Ob. cit. pág. 263.

44 Elia ob. cit. pág. 642. A la luz de este planteamiento hay que preguntarse por el significado que adquieren algunos institutos parlamentarios, como el propio acto de la revocación del Ejecutivo, cuya normatización supone —como se ha señalado— una tensión entre legislativo y ejecutivo que contrasta con la realidad actual del denominado Estado de partidos.



masas de implantación simultánea en el ámbito estatal y autonómico provoca una conducta homogénea en los diferentes niveles político. Como agudamente se ha señalado «no hay que subestimar la tendencia de las fuerzas políticas regionales a uniformar la estructura de la organización regional a aquella del Estado-sujeto, más allá de las normas contenidas en los Estatutos. Es un fenómeno este estrechamente unido al hecho de que sustancialmente en las Regiones operan siempre las mismas formaciones partidistas operantes en el centro, con idéntica dirección política y con la misma visión de acción política que tienen interés en relacionar la acción del gobierno regional con aquella mayoría operante en el gobierno nacional»<sup>45</sup>.

Ello no implica —en modo alguno— que no pueda darse una *homogeneidad ideológica política* entre el «centro y la periferia» más en este proceso resultará determinante la conducta de la clase política existente en el ámbito autonómico y su comprensión del Estado de las Autonomías. A la Autonomía política de las Comunidades Autónomas debe corresponder una análoga «descentralización orgánica» de los partidos que deberán darse sobre su base regional estructuras *verdaderamente autónomas respecto de los órganos directivos centrales*<sup>46</sup>.

## V. CONCLUSIONES.

En el ordenamiento jurídico-estatutario formalmente entre los órganos institucionales se instauran relaciones que combinan formas de gobierno que reflejan componentes asamblearios y parlamentarios clásicos, cuya línea de demarcación es más nítida en aquellos Estatutos de Autonomía que concentran expresamente en la Cámara autonómica la titularidad del impulso político, y sin que contemplen la disolución de la Asamblea Legislativa por parte del Presidente del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma.

Podríamos decir, que en el ámbito autonómico viene reforzada la *centralidad* de las Cámaras legislativas con la consecuencia señalada de que

45 Teresi. Il governo regionale. Milano 1974. pág. 172.

46 Para un autor como Temístocles Martines, sin esa estructura autónoma de los partidos de ámbito regional, la propia autonomía política de las Regiones será notablemente limitada (Diritto Costituzionale. Ob. cit. pág. 796).

la forma de gobierno aparece cualificada como forma con «vocación asamblearia».

Más, la praxis política introduce correctivos en la concepción formal provocando un alejamiento del poder de dirección política de la Cámara a los Grupos Políticos hegemónicos parlamentariamente que tienden a reforzar los poderes del Ejecutivo de la Comunidad, y en concreto la posición de supremacía del Presidente. De esta forma la realidad política tiende —efectivamente— a aproximar el sistema autonómico a un *gobierno del Ejecutivo* y en particular *de Primer Ministro*.

Más la configuración de una forma de gobierno autonómico de tipo presidencial-semipresidencial no puede aceptarse pacíficamente por cuanto no pueden acentuarse demasiado los aspectos político-sociales frente a los aspectos jurídicos. Es decir, la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas no puede derivarse de la generalización a categorías jurídicas situaciones políticas «coyunturales» de mayorías electorales que «borren» los aspectos normativos, con el siguiente «sacrificio» de las normas jurídico-estatutarias.

Por ello, consideramos que, la forma de gobierno autonómico vendrá derivada en cada momento histórico concreto de la dialéctica *centralidad de la Cámara-centralidad del Ejecutivo*, ya que las normas jurídico-estatutarias ofrecen un alto grado de flexibilidad y consiguiente adaptación al modo concreto en que se ejerza la titularidad efectiva del poder de dirección política.