

EL EJECUTIVO AUTONÓMICO EXTREMEÑO
(Contenido Orgánico y Funcional de la Expresión "Junta de Extremadura")

Por D. Ignacio SÁNCHEZ AMOR.

Letrado de la Junta de Extremadura.
Secretario Gral. Técnico de la Consejería de Presidencia y Trabajo.
Colaborador del Área de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

LA JUNTA DE EXTREMADURA

Extremadura, como el resto de las Comunidades constituidas tras los pactos autonómicos de 1981, se dota mediante el Estatuto de una organización institucional básica que sigue el mismo esquema que resultaba obligado para las comunidades Autónomas que se crearon conforme a la vía del Art. 151 de la Constitución. Tal esquema es el recogido en el artículo 19:

“La Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes a través de la Asamblea de Extremadura, de la Junta de Extremadura y de su Presidente.”

La comparación con el modelo clásico de división de poderes conduce a la exclusión del judicial (de carácter plenamente estatal) y la persistencia del esquema residual legislativo-ejecutivo. El poder ejecutivo, considerado en su acepción clásica, se divide aquí a efectos metodológicos en el nivel de Gobierno y el nivel de Administración. A salvo de posteriores precisiones, el tándem Junta-Presidente es caracterizado como grupo de órganos de gobierno, esto es, centros de dirección y decisión política (otra cosa es la distribución de esas funciones entre ellos), si bien no quiere con esto decirse que la línea de separación entre éstos órganos y el resto (o el comienzo) del aparato administrativo de la Comunidad Autónoma sea nítida, pues, muy al contrario, tanto en las normas como en la práctica institucional este límite se convierte en una borrosa franja de la que cabe predicar características tanto políticas como administrativas.

Es clásica la distinción entre actividad de gobierno y actividad administrativa (y la consecuente separación entre órganos de uno y otro tipo) con base en la atribución de funciones de dirección, decisión e impulso al primer círculo, y de mera ejecución, de instrumentación de esa decisión y de soporte organizativo al segundo grupo. La entidad gubernamental (el

complejo Junta-Presidente) es eminentemente política, responsable ante la Asamblea y formada por personas cuya permanencia en esa estructura está directamente determinada por legitimaciones en cascada de origen democrático; por contra, el complejo administrativo autonómico sería una entidad permanente, subordinada a la Junta, eminentemente jurídica y técnica, no responsable políticamente y formada por miembros permanentes seleccionados por procedimientos jurídicos reglados.

Esta aparente transparencia es sin embargo oscurecida al pasar al terreno de los hechos, de la práctica institucional. Así pues, será necesario delimitar, si quiera sea tentativamente, dónde acaba el nivel gubernamental (la Junta) y dónde empieza el puramente administrativo. Los datos normativos de origen estatutario parecen indicar claramente que la Junta de Extremadura se identifica con el órgano colegiado máximo luego denominado "Junta de Extremadura constituida en Consejo de Gobierno" (Ley 2/84, del Gobierno y de la Administración), ya que en el artículo 37 del Estatuto se dice que sus miembros no excederán de diez y serán nombrados y separados libremente por el Presidente, y en el artículo 40, que cesarán tras la celebración de elecciones; con tales datos no cabe sino esa interpretación restrictiva. Sin embargo la citada Ley 2/1984 parece hacer una distinción en su artículo 1 al hablar de una "Junta de Extremadura como Institución de gobierno y Administración" que englobaría en su seno a otros tres órganos: el Presidente de la Junta, los Consejeros y, además, a la "Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno". Ello entra en contradicción con el Art. 19 del Estatuto, pues éste separa al órgano "Presidente" del órgano "Junta de Extremadura", desautorizando esa interpretación legal según la cual el Presidente de la Junta sería un órgano menor englobado en el complejo orgánico institucional "Junta de Extremadura".

El Estatuto habla de tres instituciones: la Asamblea, el Presidente y la Junta de Extremadura, y a cada una de ellas dedica por separado un Capítulo del Título II. Aun sin dejar de reconocer que los dos últimos son el sostén orgánico del poder ejecutivo regional, ello no abona la creación legal de un nuevo ente complejo (la "Junta como Institución" del Art. 1 de la Ley 2/84) que engloba y es superior, por tanto, a dos de las tres instituciones establecidas estatutariamente (el órgano "Presidente de la Junta" y el órgano "Junta de Extremadura" en sentido de colegio ejecutivo máximo tal y como se diseña en los Arts. 37-42 del Estatuto).

De lo dicho se deduce que la delimitación de los confines superiores de la Junta parece encontrar dificultades en esta franja de la legislación de desarrollo estatutario. Otro tanto sucede cuando se observa el borde inferior en contacto con la administración, sobre todo una vez introducida esa distorsionante “Junta Institución”. La separación de los niveles políticos y los administrativos encuentra una nueva dificultad al quedar configurados los ‘órganos citados (Presidente, Junta en Consejo y Consejeros) como integrantes de la Junta-Institución a la vez que órganos superiores de la Administración autonómica. A la Junta en concreto, el Art. 39 del Estatuto confiere funciones ejecutivas y administrativas; es decir, la Junta es, forma parte, de la Administración. No así el Presidente, cuyas funciones no parecen diseñarse como directamente ejecutivas o administrativas, sino de dirección y coordinación de la acción de la Junta (Art. 36 del Estatuto). Sin embargo esta nítida opción estatutaria se ve otra vez enturbiada al descender a la legislación de desarrollo, pues nuevamente el artículo 45 de la Ley de Gobierno y Administración, señala expresamente que el Presidente es un órgano superior de la Administración de la Comunidad. Así pues, la citada Ley complica la percepción separada de los órganos Presidente-Junta de Extremadura y de los límites Junta-Administración.

Nueva complicación viene a suponer la Ley 5/85, de 3 de junio, de Incompatibilidades de Miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración. En efecto, según la Ley 2/84 las dificultades para delimitar los órganos políticos de los administrativos parecía estar resuelta hacia abajo al trazarse la línea divisoria en el nivel de Consejero; de este órgano hacia abajo todos eran órganos o unidades administrativas (Art. 47: “Las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados bajo la superior dirección del titular”). La cuestión de cuándo los órganos superiores (Presidente, Junta en Consejo y Consejeros) actúan como administrativos o políticos vendrá dada por el carácter concreto de la actividad, conservándose esa naturaleza bifronte que parece otorgar el Estatuto a la Junta y que amplía la Ley 2/84 al Presidente; sin embargo, las categorías inmediatamente inferiores a Consejero, englobadas por la Ley 2/84 bajo la categoría genérica de “Altos Cargos” presentan algunas características clásicas del nivel político, cual es, prima facie, su libre nombramiento por el Consejo de Gobierno (Art. 25.16 LGA), entendiéndose que no necesariamente entre funcionarios, a

pesar de que se les cataloga expresamente como órganos administrativos (Arts. 47 y 48). Además la Ley 5/85 habla, para mayor confusión, no ya sólo de Altos Cargos de la Administración, sino de altos Cargos de la Junta (Art. 1.1), englobando en tal categoría a los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales; Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos; Presidentes, Directores o asimilados de Empresas Públicas y Sociedades y los demás que sean nombrados como tales altos cargos. Para todos ellos se establece un régimen de incompatibilidades distintos al general del personal al servicio de la Administración y asimilado al de los órganos unipersonales estrictamente políticos (Presidente y consejeros).

En este punto pues, ya caben dudas sobre cuál es el contenido orgánico concreto de la Junta de Extremadura. Veamos:

-Según el Estatuto es el órgano ejecutivo colegiado y se separa expresamente del órgano Presidente.

-Según la Ley 2/84 sería una institución compleja que engloba al Presidente, al Consejo de Gobierno y a los Consejeros.

-Según una interpretación conjunta de las Leyes 2/84 y 5/85 estaría integrada, además por esos tres órganos superiores citados, también por los denominados Altos Cargos.

Y así como la delimitación orgánica es poco clara a la hora de distinguir el nivel político del puramente administrativo, la delimitación funcional tampoco parece que puede aportar alguna luz, pues, a poco que se atiende a los datos fácticos y extranormativos, se comprende que el criterio de sede de decisión política es tan amplio y vago que puede ser predicable de esos Altos Cargos, e incluso de niveles inferiores (piénsese en fenómenos como la libre designación de entre funcionarios y la paralela mediatización de las decisiones políticas por los sectores técnicos de la alta administración).

EL PRESIDENTE

Dada las anteriores consideraciones sobre el diverso contenido material de la institución, parece conveniente hacer referencia, siquiera sea brevemente, a la figura presidencial.

Como Presidente de la Comunidad Autónoma (y no sólo de la Junta) ostenta la más alta representación de Extremadura (Art. 36.3 Estatuto y

Art. 3 LGA). Tal expresión estatutaria se corresponde con el carácter de “supremo representante del pueblo extremeño constituido en Comunidad Autónoma” a que se refiere el Art. 8 de la Ley de Gobierno y Administración. Desde luego, dicha función es de contenido simbólico, institucional, pues la representación política de los intereses generales de la Comunidad corresponde a la Asamblea (a tenor del Art. 21. 1 del Estatuto). Esa citada referencia a la representación del pueblo extremeño no parece muy afortunada desde un punto de vista estrictamente político, aun entendiéndose sin dificultad por el contexto ese aludido valor simbólico. Una cosa es la representación de la Comunidad como entramado institucional y orgánico y otra muy distinta la representación del pueblo, atribuible en ese sentido político-jurídico estricto tan sólo a la Asamblea de Extremadura (Art. 20 Estatuto). La representación que ostenta el Presidente, generalmente volcada hacia el exterior de la Comunidad, ha de entenderse como una función de contenido simbólico y protocolario, dirigida instrumentalmente a “representar” (en el sentido de hacer patente, de convenir y resolver la figuración de la personalidad) una voluntad unitaria que excede de los límites puramente ejecutivos. En esta faceta corresponden al Presidente las funciones señaladas en el Art. 8 de la Ley de Gobierno.

Como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma (con antecedentes en los Estatutos de la II República), el Presidente actúa, no como delegado de las instancias centrales, sino como figura simbólica de la continuidad del ordenamiento y la unidad del Estado. Se trata de una representación del Estado global, del Estado ordenamiento, y en ningún caso del Estado central. En el Presidente convergen tanto el principio de autonomía como el de unidad de la nación y por ello sirve para encarnar las ideas de permanencia, estabilidad, continuidad e integración. Si no se hubiese regulado así podría haberse creado una dualidad entorpecedora de representaciones y autoridades abocada cuando menos a roces continuos, cuando no directamente a confrontaciones. Tal faceta de representación encuentra cuerpo en las funciones que reseña el Art. 9 de la Ley de Gobierno, actos debidos de escasa relevancia real y contenido meramente formal e incluso rituario, salvo quizá si se acepta la posibilidad de un “veto de bolsillo” (*pocket veto*) del Presidente, difícil de defender al no mencionarse en el ordenamiento autonómico la existencia de sanción de las leyes.

Como Presidente de la Junta de Extremadura es el jefe del ejecutivo de la Comunidad, y en tal carácter dirige y coordina la acción de la Junta (Art. 39 del Estatuto). Se observa aquí, nuevamente, el carácter compuesto de la Junta, pues se distinguen claramente en el diseño normativo el Presidente, de una parte, y el Consejo de Gobierno, de otra. Es un ejecutivo con un fuerte vector presidencial, que se dibuja desde el momento en que sólo el Presidente requiere la confianza parlamentaria para nombrar después libremente su gobierno. Esta vertiente de la figura presidencial es sin duda la más relevante y de mayor alcance político.

El enunciado genérico relativo a la “dirección y coordinación” de la Junta podría inducir a pensar en un ámbito formal de mera presidencia y encauzamiento de la toma de decisiones, éstas en manos del órgano colegiado. El Estatuto no atribuye expresamente ni a un órgano ni a otro la función de dirección política, de definición de prioridades en la actuación de los poderes (función de “indirizzo”), al contrario de lo que hacen, con buen criterio, otros Estatutos. Ello nos obliga a interpretar el conjunto normativo y extraer las pertinentes conclusiones. De una parte tenemos que al Presidente, *prima facie* según el Estatuto, no le corresponden funciones administrativas ni ejecutivas, estas sí atribuidas explícitamente al Consejo de Gobierno (Art. 39.1). Las funciones presidenciales son dirigir y coordinar la acción de ejecutivo colegiado (Art. 36). Si descendemos al nivel legal, la Ley 2/84, del Gobierno y la Administración, no resuelve este silencio sobre la atribución de la función de dirección política (la expresión “órgano en que se organiza políticamente el autogobierno” -Art. 21-, por encima de su más que dudosa fortuna estilística, sería predicable también de la Asamblea) y, sin embargo, ya configura al Presidente (al menos en una de sus facetas) como órgano superior de la Administración (Art. 1.2). Así pues, desde este punto de vista administrativo, el Presidente se configura como un *primus inter pares* del colegio que dirige y coordina, y desde el político, su poder viene dado por la recepción personal de la confianza de la Cámara en base a un programa de su propia responsabilidad (Art. 34 EA) y por la libre disponibilidad sobre la composición de su Gobierno, a cuyos miembros nombra y separa libremente (Art. 37 EA y 31 LGA).

El silencio estatutario y la conclusión interpretativa anterior no son irrelevantes, pues sirven para dibujar una preeminencia real y con base normativa cierta a favor del Presidente dentro del complejo institucional

del poder ejecutivo de la Comunidad. En otras Comunidades Autónomas es el ejecutivo colegiado el que dirige la política de comunitaria; en nuestro caso no se recoge tal precisión, mientras que se mantienen otras que vuelcan la balanza del lado del Presidente, como configurador superior y cualificado de esa voluntad política decisoria. Ello no es definitorio a efectos del sistema de gobierno, pues las consideraciones sobre éste se han de referir a las relaciones Asamblea-Ejecutivo (se trataría de un parlamentarismo racionalizado), pero sirve para definir con claridad un ejecutivo con predominancia presidencial, y no ya en pura sede de funcionamiento práctico, sino con base normativa para avalar tal configuración (similar a la de “Gobierno de Primer Ministro”).

No obstante este esquema básico, cuando se entra en el detalle de las funciones concretas atribuidas a cada órgano por la ley de desarrollo, no se percibe esa tendencia (ni la contraria, a decir verdad), pues en la relación de funciones presidenciales del Art. 10 sigue sin hacerse mención específica a esos poderes reales de dirección política, enmascarados como funciones menores de dirección y control del órgano colegiado. Tampoco es decisivo a estos efectos el Art. 11, en el que se siguen recogiendo funciones presidenciales, pero ya sin hacerlas recaer sobre alguno de los tres vectores examinados. Algunas son claramente referidas a las funciones ejecutivas y gubernamentales, mientras que otras son de relaciones con otros órganos tanto intra como extracomunitarios.

Estos artículos dan la medida de la preeminencia presidencial dentro del ejecutivo autonómico. De la conjunción de sus previsiones con las estatutarias referidas al libre nombramiento de Consejeros y su relación fiduciaria exclusiva con la Cámara se deduce su posición privilegiada en el proceso de decisión política; en efecto, la función de dirección política (*indirizzo*) se ubica en el tándem Asamblea-Presidente, sin que quepa deducir una corresponsabilidad del Consejo de Gobierno en la definición de la orientación política en la Comunidad. Como muestras de este vector directamente político reténganse las funciones de los puntos 1º, 2º, 3º y 9º del Art. 10 y el 1º del 11.

Un ámbito material específico del Presidente es el organizativo de nivel superior. Así a él corresponde todo lo relacionado con la actividad y funcionamiento del Consejo de Gobierno (convocatorias, régimen de sesiones, etc.), el diseño departamental (número de Consejerías,

competencias, etc.), las relaciones departamentales (sustituciones, conflictos, etc.), las relaciones con la Asamblea (evacuación de información). Por fin, otras atribuciones conferidas son procedimentales (firma de Decretos propios y de los del Consejo de Gobierno, orden de publicación).

Gran parte de las funciones presidenciales se manifiestan en actos políticos, cuya esencia es precisamente su carácter no formalizado ni controlable jurisdiccionalmente. Aquellos otros actos que sí requieren tal formalización jurídica, por lo general los derivados de la incardinación presidencial en la cúspide del apartado administrativo, adoptan la forma de “Decretos del Presidente” (Art. 54.1 LGA). El carácter jerárquico de la Administración conlleva que las disposiciones administrativas se ordenen entre sí según el rango del órgano que las apruebe; si tenemos en cuenta que el Presidente aparece como el máximo órgano ¿debemos entender que sus Decretos son jerárquicamente superiores a los del Consejo de Gobierno? No creo que sea así, sino más bien que, conservando un rango jerárquico igual, se dirigen a materias diversas, existiendo, en consecuencia, una mera distribución competencial en razón de la materia. Por ello, la potestad presidencial de dictar decretos ha de entenderse limitada a los supuestos concretos regulados por el Estatuto o las leyes (Decreto de nombramiento de Consejero, Decreto de convocatoria de elecciones, etc.), mientras que la del Consejo de Gobierno no encuentra más limitaciones que las genéricas de la potestad reglamentaria autonómica (las reservas y habilitaciones legales, señaladamente, y las decurrentes del limitado ámbito competencial autonómico). Esta paridad en el rango viene reforzada por la previsión de que ni las resoluciones del Presidente ni las del Consejo de Gobierno son recurribles más que en reposición. De ello cabe también inferir una paridad de rango administrativo (que no político) entre los órganos, paridad que se deshace respecto de los Consejeros, pues al menos algunas de sus resoluciones sí podrían ser recurribles en alzada ante el Consejo (Art. 59 LGA).

El citado artículo 54 se refiere a los “Decretos del Presidente” como forma de los actos de este órgano “en el ejercicio de sus facultades”, sin distinguir entre disposiciones generales y simples resoluciones. El Art. 57 permite ya vislumbrar esa diferencia, aunque estos actos de eficacia restringida también adoptarán la misma forma. Los Decretos del Presidente deberán publicarse en el DOE. El Art. 56 obliga a ello respecto, específicamente, de las disposiciones generales, pero entendemos que en el

caso del Presidente ha de extenderse al resto de facultades, especialmente a los nombramientos, sustituciones, etc. Sobre la posibilidad de delegación ya se han hecho consideraciones más arriba; concretamente en esta sede de forma de actos administrativos hay que recordar que el régimen general de delegación establecido en el Art. 58 prohíbe esta técnica en el uso de la potestad reglamentaria, y por tanto, el Presidente no podrá delegar su específica potestad reglamentaria de organización de la Junta (número, denominación, adscripción de funciones a las Consejerías, etc).

EL CONSEJO DE GOBIERNO

La expresión habitual “Consejo de Gobierno”, utilizada corrientemente para designar al órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad, carece de rango estatutario. Como ya sabemos, el Estatuto dibuja este colegio supremo bajo el nombre de Junta de Extremadura, mientras que ya la Ley 2/84 utiliza las expresiones “Junta de Extremadura constituida en Consejo de Gobierno” (Art. 21), y “Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno” (Arts. 1 y 25), todo ello como consecuencia de la ya comentada interposición de la “Junta-Institución”, con las dificultades así mismo explicadas.

El diseño estatutario configura a la Junta como uno de los órganos superiores a través de los cuales ejerce su poder la Comunidad (en el mismo nivel institucional que el Presidente y la Asamblea). La Ley 2/84, sin embargo, habla del órgano colegiado ejecutivo como uno de los órganos de Gobierno y Administración (en el mismo nivel orgánico que el Presidente - en cuanto lo es del ejecutivo- y los Consejeros), y por tanto subordinado, al menos en el plano lógico-sistemático, a la “Junta-Institución”.

La característica más destacable de la Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno es la ausencia de la atribución explícita del poder de dirección política. Como ya se hizo notar, tal función (a salvo, claro está, de los superiores poderes de la Asamblea -Art. 38 LGA-) se vuelca del lado del Presidente al hacer una interpretación sistemática de la regulación que afecta a los mecanismos de confianza política, interpretación inexcusable al no estar tampoco confiada expresamente esa función al órgano unipersonal. Es cierto que “la Junta responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria” (Art. 40 LGA), pero esta afirmación no

puede suplir esa laguna observada, pues la confianza política de la Cámara es otorgada al Presidente en base a su programa personal, sin tener en cuenta la composición del colegio. Ello puede observarse en el caso extremo de que, planteada una moción de censura para exigir la responsabilidad política de la Junta, nada obsta para que el Presidente cambie por completo su gobierno, y ello sin que el mecanismo en marcha sufra menoscabo alguno. Hasta cierto punto, esa expresión sobre la responsabilidad política solidaria no es más que un recordatorio de que, aunque la actuación censurable provenga de algún o algunos departamentos concretos (pensemos en gobiernos de coalición), el responsable último es el Presidente, quien no podrá hacer valer ante la Asamblea en ningún caso esas posibles diferencias intragubernamentales.

Por contra, al hablar de las funciones del órgano colegiado ejecutivo, el Estatuto le atribuye “las funciones ejecutivas y administrativas propias del Gobierno de la Comunidad” (Art. 39), expresión de la que podríamos deducir *in extremis* que hay otras funciones propias del Gobierno de la Comunidad (las de dirección política, p.e.) que están atribuidas a otros órganos gubernamentales (el Presidente). La ley del Gobierno y de la Administración, ya se señaló, dice que el Consejo de Gobierno “es el órgano colegiado en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad”; se observará que esta expresión (por encima de su más que dudosa fortuna estilística) sería con mayor rigor y más correctamente predicable de la Asamblea, órgano de representación política del pueblo extremeño y manifestación más cumplida de su capacidad de autogobierno. De tal fórmula no cabe inferir pues, por ser también característica predicable tanto del Presidente como de la Asamblea, el conferimiento de potestades concretas y expresas de dirección política.

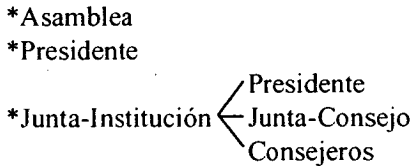
De lo que no cabe ninguna duda es de la caracterización normativa del Consejo de Gobierno como órgano administrativo, tanto al atribuirle estatutariamente las correspondientes funciones (Art. 39.I, ya citado), como al configurarlo legalmente como órgano superior de la Administración (Arts. 21 y 45 LGA). Esta nitidez no excluye, claro está, el que deba ser considerado también como órgano político, pues ambos caracteres asume, con actos en los dos ámbitos opera y con diversas consecuencias se enfrenta en cada caso. En el primer supuesto, los actos políticos (sea originaria, derivada o compartida esa facultad o potestad de decisión política), no estarán sujetos a control jurisdiccional (p.e. la iniciativa legislativa del Art. 24 del Estatuto), mientras que en el segundo, los que ejerza en cuanto

órgano de la Administración pública, serán controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así pues, cabe la caracterización del Consejo de Gobierno como órgano administrativo, y también político, pues, aunque no posee *per se* o en exclusiva la potestad de dirección política, le están confiadas facultades políticas, bien directamente por el ordenamiento (y no ya sólo por la voluntad presidencial), bien por virtud de los mecanismos de confianza y responsabilidad intragubernamentales, con origen en el poder de dirección del Presidente.

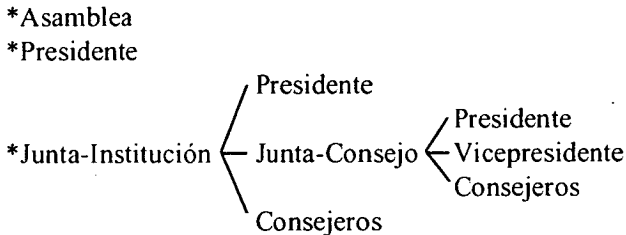
Como órgano colegiado, el Consejo se compone de miembros a los que ya el Estatuto denomina "Consejeros" (no se habla de Consejo hasta la Ley 2/84). Su número viene limitado estatutariamente a diez, decisión ésta con origen en los Pactos Autonómicos de 1981 y que parece cercenar la posibilidad de otros miembros del Consejo sin responsabilidades departamentales, más allá de esos diez. El Art. 22 de la Ley 2/84, siguiendo esa tónica reductora, incluye en el seno de la Junta constituida en Consejo de Gobierno al Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes -si los hubiere- y Consejeros. De este modo tenemos que del esquema originario (Art. 19 EA).

*Asamblea *Presidente *Junta

se pasa a (Art. 1 LGA)



y de éste a uno aún más complejo (Art. 22 LGA)



El Presidente es órgano de ejercicio del poder (Art. 19 EA), órgano de gobierno y Administración de la Junta-Institución (Art. 1 LGA) y miembro de la Junta-Consejo (Art. 22.1). Los Consejeros son *per se* órganos de Gobierno y Administración y a la vez miembros de otro órgano de Gobierno y Administración.

La introducción en la Ley de la figura del Vicepresidente (que también se cita de pasada en el Decreto 77/83, de estructura orgánica de la Presidencia) carece de mayores precisiones, no se dice si es al tiempo Consejero, en el sentido de tener asignadas responsabilidades departamentales, si debe ser o no parlamentario, ni se fijan unas específicas funciones salvo las de sustitución en caso de ausencia o enfermedad del Presidente. La figura tendría más sentido si se hubiera regulado un régimen completo de delegación de funciones (políticas y ejecutivas), cosa que como vimos no había sido hecho sino en sede genérica de actividad administrativa.

Se deduce de la regulación legal que todos los Consejeros tendrán asignado uno de los departamentos que fija el Art. 46 de la Ley 2/86 con la denominación de Consejerías, en consonancia con la denominación dada en el Estatuto a los miembros del colegio ejecutivo. A pesar de la inclusión en esta Ley, se realiza de inmediato en el apartado segundo de ese mismo artículo 46 una deslegalización por la que se permite la variación en el número (sin exceder de diez), denominación o competencias por Decreto del Presidente, con dación de cuenta a la Asamblea. En uso de esta potestad se dictó el Decreto del Presidente 10/1991, de 5 de julio, que establece la última denominación y distribución de competencias. Así pues, el número actual de Consejerías es de ocho, más la Presidencia. Son éstas:

- Presidencia y Trabajo.
- Economía y Hacienda.
- Agricultura y Comercio.
- Educación y Cultura.
- Sanidad y Consumo.
- Industria y Turismo.
- Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente.
- Emigración y Acción Social.

La adopción del modelo estatal de división departamental, como ha sido tónica general en el resto de las Comunidades Autónomas, implica la

creación de figuras intragubernamentales similares a las existentes en esa sede central. Así, se prevén Comisiones Delegadas, a crear por Decreto motivado (más correcto hubiera sido la forma de Decreto del Presidente, por afectar a la organización del ejecutivo y a su estructura conjunta) que fijará funciones, competencias, composición y Consejero encargado de presidirla. Con tal regulación caben tanto las Comisiones Permanentes como las puramente temporales, al hilo de algún problema concreto que afecte a más de un departamento.

Los Consejeros son nombrados libremente por el Presidente, sin que exista limitación alguna sobre su origen parlamentario. Esta discrecionalidad crea una relación de confianza política y por tanto una paralela responsabilidad intragubernamental que afecta a la configuración presidencialista del ejecutivo, pero sin consecuencias sobre el sistema de gobierno de la Comunidad, para cuya caracterización hay que examinar, no las relaciones intragubernamentales de confianza, sino las existentes entre el Ejecutivo y la Asamblea. No obstante, el Presidente dará cuenta a la Cámara de esos nombramientos, como muestra del nexo fiduciario existente, pero sin que la Asamblea pueda condicionar en modo alguno esa decisión discrecional. La dación de cuenta se evacuará por el procedimiento previsto en el Art. 144 del Reglamento de la Asamblea (por remisión del 145), salvo la exposición oral del Presidente, sin que haya votación ni, entendemos, propuesta de resolución.

Las normas de funcionamiento del Consejo de Gobierno están fijadas en el Cap. III del Título II de la Ley 2/84, siguiendo el esquema clásico de los órganos colegiados. La convocatoria, que se hará con 48 horas de antelación e irá acompañada del orden del día, corresponde al Presidente. Cabe la reunión sin previa convocatoria cuando lo decida el Presidente y se hallen presentes las dos terceras partes de los Consejeros; este supuesto no es precisamente inocuo pues permite un amplio poder presidencial en casos de gobiernos de coalición.

Para la validez de los acuerdos es necesaria la presencia del Presidente o su sustituto, y al menos la mitad de los Consejeros. Las decisiones se adoptarán por mayoría, dirimiendo el empate el voto del Presidente; esta precisión es de carácter formalista, pues parece difícil imaginar en un órgano de carácter político y bajo la superior dirección de su Presidente una votación en contra de la opinión de éste. En cualquier caso la

responsabilidad política por esas decisiones, fuese cual fuese la postura de cada Consejero, es solidaria. Hay, como es habitual, actas a cargo del Consejero de Presidencia y Trabajo, que ejerce de Secretario del Consejo. El deber de reserva sobre lo tratado y la documentación manejada por el Consejo se extiende después de dejar dicho órgano. Pueden acudir a las sesiones del Consejo otras personas no miembros, previa autorización del Presidente, para informar de algún asunto concreto. Tanto el Portavoz de la Junta, con derecho genérico a asistir, como estos otros informantes ocasionales, deben guardar secreto de lo tratado por el Consejo.

Por su origen en la confianza política del Presidente, el Consejo como órgano cesa cuando éste lo hace. El Art. 40 del Estatuto refleja alguna de esas situaciones (tras la celebración de elecciones; pérdida de la confianza; dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente). En cualquier caso, el Consejo cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo colegio.

En su condición de órgano con doble vertiente, el Consejo cumple múltiples funciones que podríamos resumir en cuatro grandes grupos: las nítidamente políticas, las normativas, las inherentes a su condición de órgano superior de la Administración y las referidas a las relaciones con otros poderes intra o extracomunitarios.

En el Estatuto, aparte de hacer mención a las genéricas funciones administrativas y ejecutivas, el Ap. 2 del Art. 39 cita como específicas la facultad para interponer recurso de inconstitucionalidad y la de plantear o personarse en conflictos de competencia. Otras atribuciones por virtud del Estatuto son la iniciativa legislativa (Art. 24); el inciso final del artículo 7 habla de la potestad reglamentaria que, aunque sin estar atribuida orgánicamente, corresponde lógicamente al colegio ejecutivo, y en su caso, al Presidente; también son atribuciones generales de la Junta “todas las funciones y facultades necesarias para la administración y aplicación de los recursos de la Comunidad” (Art. 60) y específicamente diversas funciones en materia financiera recogidas en el Art. 61 del Estatuto (elaboración y ejecución del Presupuesto, las relativas a los tributos propios y cedidos, empresas públicas, etc.). En esta misma sede superior le corresponden asimismo la función de propuesta del Art. 62, en relación con las materias del Art. 130 de la Constitución (modernización de los sectores económicos, en especial agricultura, ganadería, pesca y artesanía); la iniciativa en los

procedimientos de reforma del Estatuto (así como a la Asamblea y a las Cortes), según el Art. 63; y la de acordar con el Gobierno central la modificación de la Disposición Adicional Primera, punto 2.

Descendiendo del nivel estatuario, el Art. 25 de la Ley 2/84 recoge una detallada relación de funciones, entre las que destacan el desarrollo del programa de gobierno, de acuerdo con las directrices fijadas por el Presidente (papel subordinado del Consejo en la función de dirección política); la aprobación, remisión y retirada de los proyectos de ley; la emisión de decretos legislativos; la deliberación previa en casos de cuestión de confianza; el ejercicio genérico de la potestad reglamentaria; la aprobación de convenios con otras comunidades; el nombramiento de los altos cargos; etc.

Dejando de lado los actos políticos, no sujetos en gran parte de los casos a formalización jurídica, el Consejo de Gobierno se manifiesta mediante Decretos cuando aprueba disposiciones generales (Art. 54.1); sus resoluciones administrativas también adoptarán esa forma cuando así lo disponga la legislación vigente (Art. 57.2). Los Decretos del Consejo de Gobierno van firmados por el Presidente y refrendados por el Consejero competente. Si la disposición general afecta a varios departamentos, el Decreto se dictará a propuesta de los Consejeros interesados y será refrendado por el Consejero de Presidencia y Trabajo. El Art. 56 de la LGA prevé la publicación de las disposiciones generales (y entre ellas los Decretos) en el DOE y su vigencia a los veinte días salvo previsión expresa en contrario.

LOS CONSEJEROS

Vienen ya así designados los miembros de la Junta de Extremadura por el propio Estatuto (Art. 38). Como ya sabemos, son nombrados libremente por el Presidente, sin que sea precisa la condición de parlamentarios. Estas previsiones genéricas son reiteradas y matizadas por el Art. 31 de la Ley 2/84; así, añade que son titulares de las Consejerías que se les asignen y que su nombramiento será “inmediatamente” comunicado a la Asamblea. Tal nombramiento, evacuado mediante Decreto del Presidente, se publica en el DOE, iniciándose el mandato tras el acto de toma de posesión. A partir de ese momento deben residir en Extremadura (Art. 41.1 EA). Durante

su mandato podrán ser sustituidos interinamente en el ejercicio de sus funciones en los casos de enfermedad u otros impedimentos de naturaleza temporal por otro Consejero designado mediante Decreto del Presidente (Art. 36 LGA). Su cese, además de por el cese del Presidente, se da por dimisión aceptada, revocación de su nombramiento o fallecimiento (Art. 37 LGA).

El estatuto personal de los Consejeros es similar al presidencial, con alguna especialidades. Si fueran Diputados gozarán de los privilegios de tal condición, incluido el fuero especial; pero si no poseen esas prerrogativas no hay previsión expresa sobre inviolabilidad, inmunidad o fuero. Tienen el tratamiento de excelencia y derecho a los honores que les correspondan por razón de su cargo, así como a la remuneración personal y para gastos de representación. Su régimen de incompatibilidades es el mismo que el del Presidente (Art. 41 del Estatuto y posteriores precisiones del Art. 13 de la Ley 2/84 por remisión del Art. 35).

En su doble condición de miembros de un órgano colegiado político/administrativo y primera autoridad de un departamento, los Consejeros ejercen una serie de funciones en ambas vertientes. El Art. 33 de la Ley de Gobierno y Administración incluye una relación de funciones referidas a esas dos facetas (dirección, gestión, coordinación e inspección de los órganos y servicios de su departamento; elaboración del programa departamental; propuestas normativas; propuestas de nombramiento; firma de contratos; etc.).