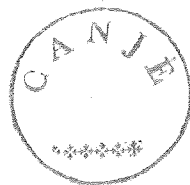


**Polítiques i Socials**

# **EL GOBIERNO AUTONÓMICO**

por Eduardo Espín

WP núm. 83  
Barcelona, 1994



"Working Papers" publica trabajos en elaboración, con el objetivo de facilitar su discusión científica. La inclusión de los mismos en esta serie no limita su ulterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido íntegramente, ni en parte, sin el permiso del autor.

342.46  
E. 778

# 4077

1104  
16218

Eduardo Espín es Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha. Toledo

## I. EL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA POLÍTICO AUTONÓMICO

La regulación del Gobierno en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (en adelante EA) posee, como toda la parte orgánica y al igual que en el resto de los Estatutos, una doble fuente de inspiración en la propia Constitución. Existe, en efecto, por un lado, una gran semejanza entre el sistema político de todas las CCAA, homogeneidad que es más evidente en los Estatutos aprobados con posterioridad a los Acuerdos Autonómicos de 30 de julio de 1981, destinados precisamente a lograr una configuración análoga de los Estatutos aún pendientes de elaboración de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 143 CE. Pues bien, esta semejanza de los sistemas de autogobierno autonómico tiene un origen fácil de detectar, y es el art. 152 CE, que configura un modelo institucional inicialmente pensado para aquellas CCAA que desde el primer momento podían asumir el máximo techo competencial contemplado por la Constitución. El hecho de que dicho precepto no excluyera la extensión de tal modelo a las CCAA del art. 143 CE, junto con el declarado objetivo por parte de estas CCAA de alcanzar en el más breve plazo el status de Comunidades de autonomía plena, llevaron a que dicho modelo se adoptase, con escasas variaciones, por todos los Estatutos de Autonomía.

Y existe, a su vez, un no menos acentuado paralelismo, salvando determinadas diferencias inesquivables, entre tales sistemas políticos autonómicos inspirados en el art. 152 CE y el sistema político nacional. Veremos, en efecto, sobre el ejemplo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cómo el sistema político de esta Comunidad Autónoma se inspira de una manera clara en el

modelo constitucional para el Estado central. Este doble paralelismo (de los sistemas autonómicos entre sí y de todos respecto del nacional) es tan notable que el Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que el modelo adoptado por las CCAA constituye "una variante del sistema parlamentario nacional" (STC 16/84, caso Presidente de la Diputación Foral de Navarra).

Es obvio, por lo demás, que tal semejanza ni llega hasta el punto de anular cualquier peculiaridad de interés (aunque sean de alcance limitado y, por lo general, comunes siempre a alguna otra CA), ni excusa, en cualquier caso, realizar una labor particularizada de exámen de cada uno de los sistemas políticos autonómicos.

### **1. El sistema político de Castilla-La Mancha como sistema parlamentario**

El sistema político diseñado en el Estatuto de Castilla-La Mancha es calificado generalmente, como el de las demás Comunidades Autónomas, como un sistema parlamentario. El parlamentarismo se ha configurado a lo largo de una larga evolución histórica como una de las dos modalidades básicas del constitucionalismo occidental. Edificado sobre la base de una aplicación flexible del principio de la separación de poderes, se asienta en un esquema de equilibrio y colaboración de los dos poderes políticos clave del Estado, el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Principios de colaboración y equilibrio entre ambos que no impiden, sin embargo, una primacía teórica y doctrinal de la Cámara (expresión de la soberanía popular), por un lado, junto con una indiscutible primacía política del Gobierno en la práctica por otro.

El equilibrio entre Parlamento y Poder Ejecutivo se plasma, principalmente, en la respectiva asunción de las funciones del Estado de mayor trascendencia: la elaboración de las leyes, a cargo

del Poder Legislativo, y las funciones de gobierno (o de dirección política) y ejecutiva, encomendadas al Poder Ejecutivo. A diferencia de lo que sucede con la función legislativa, las funciones atribuidas al Poder Ejecutivo no siempre son entendidas de igual manera por la doctrina. Podemos definir la función de gobierno como la tarea de elaboración y selección de los objetivos políticos del Estado, por lo general formulados en el programa político que ha sido presentado ante el electorado y refrendado por la mayoría parlamentaria. En cuanto a la tradicional función ejecutiva, podría describirse como la tarea de cuidar por la efectiva aplicación de aquellas obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a los poderes públicos en general y, muy especialmente, a la Administración.

Dicho equilibrio se plasma también en la configuración de las relaciones entre Gobierno y Parlamento y en las facultades respectivas que tradicionalmente poseen Gobierno y Parlamento. Así, en la necesidad de que el Gobierno cuente con la confianza parlamentaria (que se traduce en la capacidad de la Asamblea de derribar al Gobierno), por un lado, y las facultades gubernamentales de iniciativa legislativa o de disolución de la Cámara, por otro. Y aquí es donde, en ocasiones, han surgido dudas respecto a la caracterización como parlamentarios de los sistemas políticos autonómicos, precisamente por carecer el Ejecutivo de la mayor parte de las Comunidades Autónomas (entre las que se cuenta la de Castilla-La Mancha), de la facultad de disolución de la Cámara parlamentaria. Si a esto se le añade la configuración -ya desde el propio art. 152 de la Constitución-, de un ejecutivo muy presidencialista, que se asienta en una fuerte posición del Presidente de la Comunidad Autónoma, se entienden tales dudas que, a veces, han llevado a calificar de semipresidencialistas a los sistemas políticos autonómicos.

Pues bien, pese a ello, parece justificado considerar a los sistemas políticos autonómicos en general, y al de Castilla-La

Mancha en particular, como regímenes parlamentarios. Esta conclusión se apoya fundamentalmente en tres aspectos de las relaciones existentes entre Gobierno y Parlamento autonómicos. En primer lugar, en la existencia de un sistema de confianza parlamentaria entre ambos poderes. En segundo lugar, en el sistema de colaboración y equilibrio que puede observarse entre ambos. Por último, en la semejanza del funcionamiento del sistema con el del sistema nacional, de naturaleza inequívocamente parlamentaria, y en el cual el Gobierno sí que cuenta con la facultad de disolver las Cortes.

Veamos a continuación la concreción de los anteriores rasgos en el Estatuto de Castilla-La Mancha. El elemento clave es, sin duda, la necesidad de que el Gobierno cuente para existir y subsistir con la confianza parlamentaria. Esta relación de confianza la contempla el Estatuto de Autonomía, por un lado, en el art. 14, que regula la formación del Consejo de Gobierno (denominación oficial del órgano gubernamental) y que veremos en el próximo epígrafe. Por otro, en los arts. 19 a 22, que regulan las incidencias a que puede someterse esa relación de confianza a través de los clásicos procedimientos de exigencia de responsabilidad política (la cuestión de confianza y la moción de censura), que se examinan en el capítulo de estos comentarios dedicado a las Cortes.

Así pues, existe una relación de confianza entre Parlamento y Gobierno autonómicos, que expresa una correspondencia política entre ambos, y que se caracteriza por los siguientes rasgos:

-la confianza se otorga al candidato, personalmente, por mayoría absoluta de la Cámara. Si no se alcanza dicha mayoría en primera instancia, se considera otorgada por mayoría relativa en una segunda votación (art. 14.5 EA).

-la relación de confianza puede replantearse por decisión personal del Presidente del Consejo de Gobierno, tras la deliberación del Consejo. Para refrendarla le basta obtener la mayoría simple (art. 20 EA).

-la relación de confianza también puede ser cuestionada por iniciativa parlamentaria mediante un procedimiento de moción de censura análogo al del art. 113 CE, de carácter constructivo, esto es, que supone la presentación de una alternativa de gobierno y que requiere, congruentemente, ser aprobada por mayoría absoluta (art. 21 EA).

A esta configuración de la relación de confianza se añade la atribución a ambos órganos de sus funciones propias en todo sistema basado en el principio de la separación de poderes, según dijimos antes: al Consejo de Gobierno la función de gobierno y la función ejecutiva (art. 13 EA) y a las Cortes la función legislativa (art. 9.2 a EA). Pero, y esto es lo que nos interesa, en régimen de colaboración típico de los sistemas parlamentarios: iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno, control parlamentario del Gobierno y responsabilidad política del mismo ante la Cámara.

Finalmente, el sistema político diseñado por el EA presenta una mecánica en todo punto análoga a la del sistema nacional, de carácter inequívocamente parlamentario:

-un sistema que pretende, por medio de una doble estrategia, dar pie a un Gobierno de legislatura, esto es, un Gobierno que dure todo el mandato parlamentario: instando a obtener la mayoría absoluta, aunque se acepte en segunda instancia la mayoría simple, e impidiendo el derribo parlamentario del Gobierno salvo que exista una alternativa que goce de mayoría absoluta.

-un sistema en el que Presidente del Gobierno es reforzado en el seno del mismo, de manera que disfruta de una primacía que impide calificarle de un simple primus inter pares. Con respecto a la relación de confianza, dicha primacía se plasma en que la confianza recae de forma individualizada en su persona y en que a él se atribuye la decisión de plantear a la Asamblea parlamentaria la cuestión de confianza. Lo cual no obsta a que dicha confianza se proyecte de forma colectiva sobre el Consejo de Gobierno.

Así las cosas ¿tiene realmente trascendencia la inexistencia de la facultad gubernamental de disolución, que en principio, es sólito presentar como la facultad correlativa a la posibilidad parlamentaria de derribar al Gobierno? La contestación a este interrogante es claramente negativa: dicha carencia no modifica apenas la naturaleza parlamentaria del sistema. Ello no puede sorprender, si se considera, de un lado, que la facultad de derribar al Gobierno mediante la moción de censura tiene, por su carácter constructivo, una operatividad práctica muy escasa. No hay, por tanto, tanta diferencia entre las "armas" recíprocas de ambos órganos. Y, de otro lado, es preciso recordar que el sistema parlamentario, en España y, por lo general, en las CCAA, ha evolucionado en un sentido mayoritario (como el alemán o el británico), frente al modelo de parlamentarismo consensual (Italia). Y este sistema de parlamentarismo se caracteriza por apoyarse en partidos fuertes, con amplia mayoría parlamentaria para el que resulta vencedor en los comicios, y en los que la dirección del partido se encuentra, por lo general, bien representada en el Gobierno. En este modelo la disolución es un arma coyuntural que no sirve habitualmente sino para escoger el momento del fin del mandato parlamentario, puesto que, normalmente, el Gobierno no pasa apuros graves durante la legislatura en sede parlamentaria, al contar con una mayoría cómoda, aunque no sea absoluta. Por ello la imposibilidad de disolver la Cámara no perturba la naturaleza parlamentaria del sistema.

En definitiva, el sistema político de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, al igual que en el resto de las Comunidades Autónomas y que en España, puede considerarse un sistema parlamentario al que, empleando la terminología utilizada por I. Molas en su comentario al art. 91 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, podría calificarse de parlamentarismo mayoritario y de primer ministro, con un Consejo de Gobierno reforzado y con un Presidente igualmente realizado en el seno del Gobierno.

## 2. El Poder Ejecutivo en Castilla-La Mancha

El Poder Ejecutivo autonómico posee, como todo poder político autónomo de ámbito territorial, sea estatal o regional, una doble estructura. Por un lado, el órgano o los órganos directivos de naturaleza política (el Gobierno y, en su caso, el Presidente del Ejecutivo). Por otro, la Administración, organización burocrática y jerarquizada, que bajo la dirección del Gobierno, le permite a éste cumplir sus funciones. Corresponde en este capítulo examinar los órganos rectores del Poder Ejecutivo, dejando para un capítulo específico el estudio de la Administración autonómica. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dichos órganos rectores son, por un lado, el Presidente de la Junta y, por otro, el Consejo de Gobierno, presidido por aquél.

El art. 8 EA, introductorio del Título Primero, dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma, establece que "los poderes de la región se ejercen a través de de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha", y enumera como órganos de la Junta a las Cortes de la Región, al Presidente de la Junta y al Consejo de Gobierno. Luego, en el Capítulo II de dicho Título, denominado "Del Consejo de Gobierno y de su Presidente", regula el Consejo de Gobierno como órgano colegiado (art. 13). En este

Capítulo se definen las competencias del Presidente de la Junta de Comunidades, entre las que se cuenta, muy destacadamente, la dirección del Consejo de Gobierno (art. 14.1 EA), y se detalla el procedimiento de su elección (art. 14, apartados 2 a 5, EA).

Así pues, el Estatuto regula el Poder Ejecutivo en un único capítulo dedicado "al Consejo de Gobierno y su Presidente". En él se comprenden los preceptos dedicados al Consejo de Gobierno y al Presidente de la Junta, enumerando entre las funciones de éste precisamente la de dirigir la acción del Consejo de Gobierno. En definitiva, la Presidencia del Consejo queda configurada como una función propia del Presidente de la Junta. Por lo demás, el Estatuto se refiere al Jefe del Poder Ejecutivo, bien como Presidente de la Junta, bien como Presidente del Consejo de Gobierno, en función del contenido del precepto.

De esta manera, el Jefe del Ejecutivo autonómico es, antes que Presidente del Consejo de Gobierno, Presidente de la Comunidad Autónoma. Ello le otorga una posición peculiar que auna, en una misma figura y en el marco de un sistema de gobierno parlamentario, la de un Presidente republicano y la de su Jefe de Gobierno. Configuración del poder ejecutivo de la que se deriva, como es obvio, una posición del Presidente del Consejo considerablemente reforzada por su condición de Presidente de la Junta y que permite una considerable variabilidad en el funcionamiento práctico del sistema, según el mayor o menor protagonismo que el mismo quiera asumir.

Veamos a continuación los aspectos orgánicos del Jefe del Ejecutivo autonómico y las funciones que ostenta en su doble consideración de Presidente de la Junta de Comunidades y del Consejo de Gobierno.

## II. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COMUNIDADES

### 1. Elección y cese

Como hemos indicado, la elección del Presidente de la Junta de Comunidades se encuentra ubicada en el Capítulo dedicado al Consejo de Gobierno y su Presidente. La conexión entre ambas presidencias se realiza en el apartado primero del art. 14, que atribuye al Presidente de la Junta de Comunidades la dirección de la acción del Consejo de Gobierno. Ahora bien, todo el proceso de nombramiento del art. 14 EA está referido al Presidente de la Junta de Comunidades, esto es al Presidente de la Comunidad Autónoma. Parece lógico pensar que la mayor categoría de esta función respecto a la Presidencia del Consejo de Gobierno llevó a tratar dicho proceso de nombramiento como el de Presidente de la Junta de Comunidades.

Esta configuración no es, por supuesto, original del Estatuto de Castilla-La Mancha, sino que se ha adoptado siguiendo el modelo configurado por el art. 152 de la Constitución. En efecto, recuérdese que dicho precepto constitucional contempla una estructura institucional basada en una Asamblea parlamentaria, un Consejo de Gobierno, y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno y la suprema representación de la respectiva Comunidad. Y si bien esta estructura institucional sólo resultaba obligada para las Comunidades cuyo Estatuto se hubiera aprobado por el procedimiento del 151 CE, se ha seguido fielmente por el resto de las Comunidades, que han renunciado así a cualquier asomo de originalidad. Es claro, por lo demás, que los ya mencionados Acuerdos Autonómicos de julio de 1981 tenían por objeto, precisamente, evitar toda diversidad entre las Comunidades Autónomas

del art. 143 CE. Por otro lado, no deja de ser curioso que precisamente éstas Comunidades de segundo grado, con un techo competencial inicial forzosamente más limitado, eran las que contaban con una mayor libertad de configuración institucional, al no resultarles vinculante el art. 152 CE y no estarles vedado en cambio -aunque quizás esa fuera la intención implícita de los constituyentes-, una estructura política análoga.

En cualquier caso, y con independencia del origen de esta concreta estructura, es obvio que no resulta baladí el hecho de que las Cortes elijan al Presidente de la Junta, el cual ostenta, ex lege, la Presidencia del Consejo de Gobierno. Y no es indiferente porque ello refuerza el presidencialismo del sistema, al ser el Presidente de la Junta quien dirige el órgano de gobierno de la Comunidad. A un resultado ligeramente diferente se llegaría de contemplarse tal elección como la del Presidente del Consejo de Gobierno, quien, a la inversa de lo que sucede, ostentase ex lege la Presidencia de la Junta. En ese caso el peso político recaería sobre la figura del Presidente del Consejo de Gobierno, reforzándose así su dependencia parlamentaria y disminuyendo paralelamente en alguna medida el peso de la Presidencia de la Junta de Comunidades.

El EA establece (art. 14.2) que el Presidente de la Junta de Comunidades será elegido por las Cortes de Castilla-La Mancha de entre sus miembros. La necesaria pertenencia a la Cámara para acceder a la Presidencia del Gobierno tiene una honda tradición parlamentaria, siendo, como es sabido, una exigencia para todos los integrantes del Gabinete británico. No es, sin embargo, como tal requisito obligado, un rasgo generalizado en los sistemas parlamentarios actuales, y no se exige en el sistema nacional español, que ha optado por una mayor flexibilidad al no requerir ninguna condición al candidato a Presidente del Gobierno. En realidad, es raro que un candidato a la presidencia del Gobierno en un sistema parlamentario no pertenezca a la Asamblea legislativa, pero es

discutible que se obtenga ventaja alguna al imponerlo como condición obligada, lo que imposibilita la hipotética candidatura de quien, por cualesquiera razón, no haya obtenido escaño parlamentario en las últimas elecciones. Por otro lado, no parece que dicha pertenencia refuerze significativamente la capacidad de control parlamentario del Gobierno (aunque ahí reside, probablemente el sentido de la medida), puesto que los instrumentos parlamentarios de control de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Cámara serían en todo caso los mismos. Finalmente, tampoco habría mucha diferencia en cuanto a la mecánica interna de la mayoría parlamentaria y sus relaciones con el Gobierno, que dependen más de la posición que ocupe en el partido el Jefe del Ejecutivo que del hecho de que éste posea o no escaño parlamentario. En cualquier caso, al trasladar en su integridad el modelo institucional del art. 152 CE, el EA ha recogido también dicha exigencia.

El proceso de nombramiento de Presidente de la Junta, que como tal, ostenta la Jefatura del Consejo de Gobierno, constituye la fase primera y decisiva de la formación de un nuevo Gobierno. Por ello, tiene lugar en todos los casos en los que ha cesado el anterior Gobierno, supuestos que examinamos luego. Así pues, la situación de Gobierno cesante conlleva la iniciación del proceso que estudiamos a continuación, siguiendo las diversas fases en que se desarrolla: consultas (A), propuesta de candidato y debate (B), votación de investidura (C), investidura automática en su caso (D) y, finalmente, nombramiento (E).

#### A. Consultas

En todo sistema parlamentario, el elemento decisivo del proceso de formación de Gobierno es la necesidad de que éste obtenga el apoyo de la Asamblea o confianza parlamentaria, apoyo que, tanto en el sistema español central como en los autonómicos,

se encuentra personalizado en el candidato a Presidente. Esto requiere seleccionar uno o sucesivos candidatos a obtener la confianza parlamentaria, tarea que en los sistemas estatales se encomienda habitualmente al Jefe del Estado mediante la celebración de consultas con los partidos parlamentarios, al objeto de determinar qué candidato puede contar con un apoyo parlamentario más sólido.

Pues bien, este procedimiento tradicional de las consultas se reproduce en el sistema estatutario de Castilla-La Mancha, correspondiendo al Presidente de la Asamblea la mencionada función de celebrar las consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria (art. 14.3 EA). Tras esas consultas el Presidente de la Cámara debe estar en condiciones de conocer la actitud de los diversos grupos y sus eventuales apoyos y alianzas, pudiendo por tanto proponer el candidato que cuente, en principio, con un más sólido apoyo parlamentario.

Este trámite de las consultas merece algunas observaciones. La primera, la de que deben ser llamados todos los grupos políticos con representación parlamentaria, sea cual sea la configuración organizativa de los grupos y por muy exigua que sea dicha representación. Por el contrario, parece que la expresa mención estatutaria de quiénes deben ser llamados a consulta (los grupos políticos con representación parlamentaria) debe ser interpretada, sensu contrario, en el sentido de que sólo ellos deben ser consultados. Debe excluirse por lo tanto que las consultas constituyan un acto de configuración discrecional por parte del Presidente de la Asamblea, con llamamiento, por ejemplo, a personalidades independientes o representantes de partidos no parlamentarios.

En segundo lugar, conviene precisar el valor de las consultas. Como en todo sistema parlamentario, quien efectúa las consultas (normalmente el Jefe del Estado) no está vinculado, en

sentido estricto, por las propuestas formuladas por los diversos partidos o por el partido mayoritario. La vinculación se produce, en cambio, con el sentido institucional de las consultas, que no es otro que el de permitirle conocer por modo directo en qué candidato puede recaer la confianza de la mayoría parlamentaria más amplia o más sólida. El Presidente de la Asamblea está obligado, por consiguiente, a proponer el candidato que, de acuerdo con la opinión expresada por los representantes designados por los partidos parlamentarios, cuente con mayores posibilidades de recibir un amplio apoyo parlamentario o, para ser más precisos, el que cuente con un mayor y más sólido apoyo parlamentario. Es, por tanto, la finalidad institucional de las consultas lo que vincula a quien las realiza, no tanto el contenido de una determinada propuesta.

Cabe señalar, por último, que si en el ámbito estatal esta función es desempeñada normalmente por una figura institucionalmente imparcial, como lo es el Jefe de Estado, en el sistema autonómico la cumple otra figura, el Presidente de la Cámara, que también posee un perfil institucional de imparcialidad, pese a su normal procedencia de la mayoría parlamentaria. En cualquier caso, el Presidente de la Asamblea debe cumplimentar este cometido con la más absoluta imparcialidad, y en el breve plazo de quince días a que le obliga el Reglamento de la Cámara (art. 169.1).

#### B. Propuesta de candidato y debate

Tras las consultas, el Presidente de la Asamblea debe proponer el candidato que considere más idóneo, de acuerdo con los parámetros antes indicados. La propuesta debe formularse en el término máximo de quince días desde la constitución de las Cortes o de la dimisión del Gobierno (art. 169.1 del Reglamento de las Cortes -en adelante, RC). Este candidato ha de exponer su programa de gobierno a la Asamblea, solicitando seguidamente la confianza de ésta. No cuenta para su exposición con limitación



alguna de tiempo (art. 169.3 RC). En los términos del art. 14.4 EA, expondrá "las líneas programáticas generales que inspirarán la acción del Consejo de Gobierno". Es claro, por tanto, que la confianza se solicita sobre el programa global del Consejo de Gobierno como órgano colectivo, si bien se trata del programa que elabora y presenta el candidato a presidente, que asume así, de antemano, la representación del órgano que ha de encabezar. Cualquier negociación entre los partidos que presumiblemente vayan a formar parte de la mayoría de gobierno, tanto sobre el programa como respecto a la composición del Consejo de Gobierno, son negociaciones de carácter oficioso y en modo alguno preceptivas. El candidato, desde una perspectiva estatutaria, es plenamente responsable de su programa de gobierno, que lo será del Consejo de Gobierno, y de la composición que quiera dar a éste. Los condicionamientos que puedan existir son, por tanto, exclusivamente de carácter político.

Tras la intervención del candidato a Presidente y después de una interrupción preceptiva de la sesión, ha de celebrarse obligadamente un debate, que se encuentra regulado por el Reglamento de las Cortes del Castilla-La Mancha en el ya citado art. 169. La duración de la citada interrupción la decide la Presidencia de la Cámara, aunque no puede ser inferior a veinticuatro horas (art. 169.4 RC). Tras la misma comienza el debate, en el que cada grupo parlamentario que solicite intervenir dispondrá de media hora de intervención (*ibidem*), mientras que el candidato puede hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite (art. 169.5 RC). Cuando el candidato conteste individual o colectivamente a los representantes de los grupos parlamentarios, cada uno de éstos tiene derecho de réplica por tiempo de diez minutos (*ibidem*).

El carácter obligatorio de este debate deriva del propio Estatuto, ya que así lo exige la interpretación sensu contrario del art. 14.5, cuando prevé que en caso de que la primera propuesta no

alcance la mayoría necesaria para entender otorgada la investidura, las ulteriores propuestas se tramitarán sin debate. En este punto la regulación estatutaria se separa de la del art. 99 CE, la cual, por un lado no hace referencia alguna a la necesidad de debate, y, por otro, establece que las sucesivas propuestas se han de tramitar "en la forma prevista en los apartados anteriores", repitiendo, por consiguiente el mismo procedimiento seguido con la primera candidatura sometida a la consideración del Congreso de los Diputados. En el ámbito nacional el debate de investidura ha sido previsto por el Reglamento de la Cámara en relación con la primera candidatura y, por consiguiente, debe reiterarse también en las votaciones posteriores a la primera.

A nuestro juicio el debate anterior a una votación de investidura es, en general, conveniente, por lo que esta exclusión del EA para las ulteriores propuestas no nos merece un juicio positivo. Pues si bien puede ciertamente objetarse que los debates posteriores corren el riesgo de resultar reiterativos, nada impide al candidato o a los representantes de los grupos parlamentarios acortar su intervención o limitarla a hacer constar alguna variación en su posición. En cualquier caso, a diferencia de la Constitución, el EA requiere la necesidad de debate en la primera votación y lo excluye en las posteriores.

### C. Votación de investidura

El candidato a presidente necesita para obtener la confianza la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes en una primera votación (art. 14.5 EA). La votación es pública, por llamamiento nominal de los Diputados (art. 169.6 RC). La mayoría absoluta se computa, en principio, sobre los miembros de derecho del colectivo que decide. Efectivamente, el Reglamento de la Cámara establece que la mayoría absoluta se alcanza "cuando se expresen en el mismo sentido la mitad más uno del total de miembros de la

Cámara" (art. 105.2), lo que supone, en principio, veinticuatro de cuarenta y siete diputados. De todas formas, hay que tener en cuenta la práctica parlamentaria impuesta en las Cortes españolas de considerar como miembros de derecho no a la totalidad de los que deben integrar la Cámara, sino a la de aquéllos que han alcanzado la plena condición de diputados. De aplicarse también dicho criterio en las Cortes de Castilla-La Mancha, la mayoría absoluta podría alcanzarse con una cifra inferior a la indicada, en el supuesto de que no hubiera obtenido la plena condición de diputado alguno de los parlamentarios electos por no haber cumplido todos los requisitos precisos para el pleno ejercicio del mandato parlamentario. Hipótesis que, por lo demás, no parece muy verosímil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

De no alcanzarse dicha mayoría, se repite la votación cuarenta y ocho horas más tarde, bastando entonces la mayoría relativa, esto es, más votos a favor que en contra. El art. 105.2 RC especifica, en efecto, que hay mayoría simple cuando los votos positivos superen a los negativos "sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos". En cualquier caso, debe existir, claro, el quorum reglamentariamente establecido, que es la mitad más uno de los miembros de la Cámara (art. 100 RC).

La Cámara dispone de dos meses para otorgar su confianza a otros candidatos, cuyas propuestas se tramitan sucesivamente sin debate. La expresa exclusión del debate permite entender que los demás momentos del iter inicial ya visto sí subsisten, por mucho que puedan resultar simplificados. Esto es, a nuestro juicio, el Presidente de la Asamblea debe hacer una nueva ronda de consultas tras el fracaso de cada candidato. Ello le permite constatar cualquier cambio que se pueda haber producido en la posición de los partidos y, en consecuencia, efectuar una nueva propuesta que pueda obtener más fácilmente la confianza de la Cámara. En todo caso, nada impide, desde luego, que la nueva propuesta recaiga sobre un

candidato anterior, si de las consultas se deduce que el mismo puede recibir los votos que antes se le negaron, o bien si el Presidente de la Cámara no encuentra un candidato con más apoyo pese a la insuficiencia del que pueda recibir dicho candidato.

En todo caso, el candidato debe exponer su programa, aunque dicha exposición pueda ser, lógicamente, más breve. Lo que, como ya hemos visto, está estatutariamente excluido, es el debate posterior a dicha exposición (art. 14.5 EA, último inciso).

#### D. Investidura automática

La previsión estatutaria de mayor interés en esta materia es seguramente la que se contiene en el inciso final del art. 14.5 EA para el caso de que la Cámara no otorgue su confianza a ninguno de los sucesivos candidatos en el plazo de dos meses. En efecto, si se agota infructuosamente dicho plazo, el Estatuto establece que queda automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. Esta solución la comparten los Estatutos de Navarra y Andalucía y merece, a nuestro parecer, un juicio abiertamente positivo, frente al camino seguido en las restantes Comunidades Autónomas de forzar la disolución de la Asamblea, de forma análoga a lo establecido por el art. 99.5 CE para las Cortes españolas. Se trata, en efecto, de una gran simplificación del proceso, muy adecuada para los sistemas políticos autonómicos, ya que evita la proliferación excesiva de consultas electorales regionales cuando existe dificultad para alcanzar alianzas o acuerdos mayoritarios. Por otra parte, el criterio escogido para atribuir ex Estatuto la confianza parece, sin duda alguna, el más apropiado, por encima de otros posibles criterios como el número de votos (no siempre coincidentes con el del número de escaños), ya que la confianza se fundamenta precisamente en los apoyos parlamentarios. La disolución forzosa, aunque quizás resulte más conveniente en el ámbito general nacional para tratar de lograr un Gobierno más esta-

ble y con expresos apoyos parlamentarios, puede sin embargo provocar la reiteración de convocatorias electorales muy próximas cuyos resultados, con gran frecuencia, no difieren gran cosa. Resulta, en efecto, una técnica desmesurada para los Parlamentos autonómicos, donde no se aprecia que las posibles ventajas superen los inconvenientes antes indicados, dada la mayor limitación competencial de estas Cámaras y la restricción del ámbito territorial de su representación.

Por otra parte, la opción por una investidura automática en vez de por la disolución de la Cámara (al igual que la inexistencia de facultad gubernamental de disolución), es también más congruente con la decisión adoptada en 1991 de unificar en una fecha fija cada cuatro años (el cuarto domingo de mayo) la celebración de las elecciones autonómicas en un amplio número de Comunidades Autónomas. En efecto, con la investidura automática se excluye el riesgo de unas nuevas elecciones pocos meses después de dicha fecha, evitándose con ello que pueda producirse una reducción de la duración de la legislatura a menos de cuatro años. Reducción que, además, podría ser muy considerable en el caso de que la disolución automática tuviera lugar en el transcurso de la legislatura como consecuencia de un cese forzoso del Gobierno (por ejemplo, por dimisión o fallecimiento del Presidente).

Sobre este procedimiento extraordinario de investidura y en relación con Navarra, el Tribunal Constitucional ha hecho interesantes consideraciones que son también de indiscutible validez para el caso de Castilla-La Mancha (STC 16/84, de 6 de febrero, caso Presidente de la Diputación Foral de Navarra). Así, el TC afirmó que el procedimiento de investidura automática no puede entenderse de tal forma que reste todo protagonismo a la Asamblea, por lo que no es aceptable interpretar que transcurrido el plazo de dos meses el Presidente de la Asamblea proponga al Rey sin más trámites el nombramiento del candidato designado por el partido

que haya obtenido más escaños, "sin necesidad de que se haya dado a la Asamblea la oportunidad de pronunciarse sobre él y su programa", pues ello resultaría "difícilmente compatible con la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección, que se deriva de los mandatos constitucionales y estatutarios".

Lo anterior supone dos consecuencias, una para los partidos parlamentarios y otra para la Presidencia de la Cámara. Para los primeros, porque están obligados a presentar formalmente a la Presidencia de la Cámara su candidato a la Presidencia del Consejo, para que sea propuesto a la Asamblea "y ello independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse, como dijimos, a su intervención, un papel determinante, sino meramente instrumental". Al Presidente de la Cámara, por su parte, le resulta obligado presentar más de un candidato a la Asamblea, para darle a ésta la posibilidad de pronunciarse sobre varias alternativas, exigencia que se deriva tanto del tenor literal de los preceptos estatutarios que se refieren a "sucesivas propuestas" (en el caso del EA, el art. 14.5), como del papel primordial que corresponde a la Asamblea en el proceso de investidura. De no efectuar el Presidente de la Cámara varias propuestas, no cabría entender cumplido el período de dos meses anterior a la designación automática, que fue precisamente lo que decidió el TC en el supuesto enjuiciado en la referida Sentencia, en la que el alto Tribunal acordó retrotraer el proceso a un momento anterior la finalización de dicho plazo, al objeto de permitir que el Presidente propusiera un nuevo candidato, distinto al que se había sometido a la Cámara en varias ocasiones.

También debe mencionarse aquí, aunque sea tratado en forma detenida en el capítulo dedicado a las Cortes, la investidura, asimismo automática, que se otorga mediante la aprobación de una moción de censura. En efecto, de aprobarse la moción de censura

presentada contra el Presidente del Consejo de Gobierno, el candidato que necesariamente debía estar incluido en aquella "se entenderá investido de la confianza parlamentaria a los efectos previstos en el artículo 14 de este Estatuto" (art. 22.2 EA).

#### E. Nombramiento del Presidente

Una vez obtenida la confianza de la Cámara, por cualquiera de las vías examinadas, el candidato es nombrado por el Rey Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Esta previsión se encuentra reiterada en los apartados 2 y 5 del art. 14 EA. Ahora bien, en el primero de ellos se añade que dicho nombramiento contará con el refrendo del Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha. Esto contrasta palpablemente con los preceptos constitucionales que regulan el refrendo de los actos del Rey (arts. 56.3 y 64 CE), ya que en ellos sólo se contempla el refrendo a cargo del Presidente del Gobierno y, en su caso, de los ministros competentes, con las expresas excepciones de los tres supuestos contemplados en el art. 99 CE (art. 64.1 CE) y de los actos exentos de refrendo (arts. 56.3 y 65.2 CE). La existencia de esta contradicción ha sido taxativamente afirmada por el TC en su STC 5/87 (de 27 de enero, caso Lehendakari I), dictada en relación con la Ley del Gobierno elaborada por el Parlamento vasco, cuyo art. 4.2, que atribuía al Presidente del Parlamento vasco el refrendo del nombramiento de Presidente de dicha Comunidad Autónoma, fue declarado inconstitucional. Dicha inconstitucionalidad puede pues predicarse sin género de dudas sobre el citado inciso del art. 14.2 EA. Ahora bien, dicho precepto, que no ha sido aplicado hasta el momento, tampoco ha sido impugnado por ninguna vía ante el Tribunal Constitucional. Por consiguiente, formalmente sigue en vigor mientras no se produzca una declaración de inconstitucionalidad, lo cual es ya inviable salvo que se pretendiese su aplicación efectiva, algo que resulta altamente improbable debido al precedente jurisprudencial citado. Ello hace que, con toda seguri-

dad, dicho artículo continúe indefinidamente como un precepto inaplicable, pese a estar formalmente en vigor y cuya inconstitucionalidad material es cierta.

#### F. El cese del Presidente del Consejo

El Estatuto no trata de forma autónoma las causas de cese del Presidente del Consejo de Gobierno, sino que hace referencia a ellas tan sólo en tanto que causas de cese del propio Consejo de Gobierno. Ello tiene su razón, como es evidente, en que la inmediata consecuencia del cese del jefe de cualquier Gobierno parlamentario es el cese de todo el equipo gubernamental, que pasa así a ser el hecho fundamental. En cualquier caso y con independencia de que más adelante se vean las causas de cese del Consejo de Gobierno, nos referimos ahora específicamente al cese del propio Presidente.

Las causas de cese del Presidente son la dimisión, el fallecimiento y la enfermedad que le inhabilite de manera permanente para el ejercicio del cargo, aun cuando el Presidente no hubiese podido formalizar su dimisión. Las dos primeras las menciona expresamente el art. 16.1 EA como causas de cese del Consejo de Gobierno, mientras que la última hay que entenderla implícitamente admitida por el Estatuto de Autonomía.

La dimisión es un motivo de renuncia inexcusable en todo cargo político, con independencia de la obligación legal de permanecer ejerciendo las funciones del cargo hasta el relevo por quien le vaya a suceder. En cuanto a la hipótesis de una enfermedad que impidiera al Presidente ejercer sus funciones, aunque no se hubiera producido formalmente la dimisión, es preciso entenderla admitida, bien como supuesto de necesidad, bien como causa asimilada a la dimisión formal.

## 2. Funciones

Las funciones del Presidente de la Junta son de dos tipos, por un lado las que corresponden a su carácter de Presidente de la Comunidad Autónoma (A), por otro las que le corresponden como Jefe del Gobierno (B). En tanto que Presidente de la Comunidad le corresponde ostentar la superior representación de la Región, ostentar la representación ordinaria del Estado en la propia Comunidad Autónoma y presidir el Consejo de Gobierno. Como Presidente del Consejo de Gobierno le corresponde dirigir la acción del mismo, nombrar y cesar a sus miembros, coordinar sus funciones y plantear, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza en cualquiera de sus dos modalidades.

A. Las funciones en cuanto Presidente de la Comunidad Autónoma han sido recogidas en el sistema estatutario, una vez más, por directa influencia del art. 152 CE. En efecto, en este precepto constitucional se señala, que al Presidente de la Comunidad le "corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella". Es pues la Constitución la que ha marcado tanto el perfil del Presidente de la Comunidad Autónoma, como en general los principales rasgos del sistema institucional.

El Presidente de la Junta de Comunidades ostenta la superior representación de la Región. Es, por consiguiente, la máxima autoridad autonómica, y le otorga al sistema parlamentario autonómico un indiscutible sesgo presidencialista, ya que a esa máxima representación se le une su carácter de jefe del Poder Ejecutivo. Cabría considerar la posibilidad de que el Presidente se convirtiera en la cabeza de un Ejecutivo dual, delegando la dirección efectiva, día a día, del Consejo de Gobierno en un Vicepresidente, aunque fuese bajo su dirección genérica. En este caso, el sistema podría oscilar en el sentido de la V República Francesa, en la que la

Constitución admite tanto un Presidente que gobierna efectivamente, aunque sea a través del Jefe del Gobierno, como un jefe superior del Ejecutivo que se limita a ordenar las grandes directrices de la acción del Gobierno. Que esta es una posibilidad real lo muestra en que se ha plasmado expresamente en el Estatuto de Cataluña, cuyo art. 36.3 establece que el Presidente "podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros", añadiendo seguidamente que el Presidente "será, en todo caso, políticamente responsable ante el Parlamento".

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el sistema francés y los sistemas autonómicos españoles, y es que el Presidente francés cuenta con una legitimación democrática directa independiente de la parlamentaria. Ahí es donde se asienta el profundo presidencialismo del sistema galo, ya que esta circunstancia abre la posibilidad de una discrepancia entre el electorado que elige al Presidente -para un mandato, además, más duradero que el parlamentario-, y la mayoría parlamentaria, con la que ha de contar el Gobierno. Tal discrepancia no cabe en los sistemas autonómicos, en los que el Presidente surge y cesa con la formación de una nueva Cámara, de la que es directamente dependiente en cuanto a su origen y legitimación democrática. Esta circunstancia hace oscilar con toda claridad al sistema de Castilla-La Mancha, como al resto de los sistemas autonómicos, hacia el polo parlamentario. Ahora bien, aun con esa diferencia esencial en cuanto a la naturaleza última del sistema, no cabe tampoco duda de que en los regímenes autonómicos al Presidente le es posible limitarse a una dirección política genérica y dejar la aplicación de la misma (esas funciones ejecutivas a las que se refiere el art. 36.3 del Estatuto de Cataluña) a un vicepresidente. Con todo, no deja de ser una posibilidad que seguramente resultará excepcional, puesto que del conjunto de funciones que estamos examinando se deriva más bien un Presidente gobernante, directamente apoyado por la mayoría parlamentaria que le ha otorgado su confianza.

En cuanto a la representación ordinaria del Estado en la Comunidad, se trata de una cualidad que responde a la concepción integradora que late en la Constitución respecto a la distribución territorial del poder. En efecto, la distribución territorial del poder en el Estado autonomista español no supone disgregar el ejercicio del poder público en una serie de instituciones inconexas, sino muy al contrario, racionalizar dicho ejercicio atendiendo a criterios de descentralización y conservando al mismo tiempo una estrecha interrelación entre el entramado de instituciones políticas que conforman el Estado español. Así, si bien las Comunidades Autónomas gozan de poder político propio en su ámbito territorial, aunque de carácter derivado, su conexión con las instituciones que derivan directamente de la soberanía del conjunto del pueblo español se muestra con toda claridad en que la máxima autoridad de cada Comunidad Autónoma ejerce regularmente la representación del Estado globalmente considerado, denominado habitualmente Estado ordenamiento, esto es, del Estado en cuanto conjunto de instituciones, de sujetos públicos y privados, y de relaciones de todo tipo que se desenvuelven en el ámbito territorial estatal y que se proyectan unitariamente hacia el exterior (en este sentido, Mortati).

En estrecha relación con esta función de representante ordinario del Estado en el territorio de la Comunidad está la prerrogativa de promulgar las leyes regionales que, en nombre del Rey, le atribuye el art. 12.2 EA. Se trata, en efecto, de una potestad que ostenta más en tanto primera autoridad regional, que como jefe del Gobierno autonómico.

Finalmente, es claro que la propia Jefatura del Consejo de Gobierno es una función que deriva, precisamente, de su condición de Presidente de la Junta. Como ya hemos reiterado, el Presidente de la Comunidad Autónoma es, en principio, un Presidente que ostenta de manera efectiva la cabeza del poder ejecutivo y a quien,

como tal, le corresponde la jefatura del órgano de gobierno. Que luego el Presidente prefiera, en la línea antes indicada, permanecer en un plano político superior y encomendar la dirección diaria del Gobierno a un Vicepresidente, es ya una opción política en modo alguna forzosa. La atribución de esta función de dirección del Gobierno al Presidente de la Junta por parte del EA, siguiendo el modelo diseñado en el art. 152 CE, es la que le otorga a la figura su principal característica, la de ser un Presidente parlamentario, que encabeza un Gobierno que debe contar con la confianza de la Cámara y que no puede, por consiguiente, independizarse de la orientación política dominante en ella, negando así, en último término, la posible caracterización del sistema como presidencialista.

B. En cuanto Jefe del Consejo de Gobierno, órgano colegiado de Gobierno de la Comunidad Autónoma, el Presidente de la Junta ostenta, de acuerdo con el propio Estatuto, las siguientes funciones: la dirección del Consejo, la coordinación de las funciones de sus miembros y, por último, la facultad de plantear, previa deliberación del Consejo, la cuestión de confianza.

Como Jefe del Gobierno le corresponde, en primer lugar, la dirección del mismo. El alcance de esta facultad se encuentra en estrecha relación con el hecho de que la confianza parlamentaria se otorga personalmente al Presidente del Consejo, y precisamente en función de los objetivos que plantee respecto a la futura acción de su Gobierno. El es el responsable del programa gubernamental y, en congruencia, a él le corresponde dirigir la acción del Gobierno encaminada a su consecución. La acción del Gobierno adquiere así un carácter sumamente personalizado, pues se trata de la realización del programa político diseñado por el Presidente del Consejo. Lo cual no supone, conviene advertirlo, una concepción meramente personal de la acción gubernamental, puesto que el Presidente debe estar apoyado por una mayoría parlamentaria y es, normalmente, el

candidato de un partido cuyo programa constituye el esqueleto del programa gubernamental. Sin embargo, esta evidente precisión no quita que, aun dentro del marco general de los planteamientos programáticos del partido o coalición que haya presentado al candidato y que le haya otorgado la investidura, todo Presidente puede y suele dotar al programa de unos perfiles personales que difieren, por lo general, de los que caracterizarían a otros hipotéticos candidatos propugnados por la misma mayoría parlamentaria.

La dirección de la acción de Gobierno supone fijar los objetivos globales de la acción gubernamental y decidir sobre los medios y ritmos a emplear para la consecución de tales objetivos. En suma, se trata de las decisiones fundamentales sobre lo que constituye la propia función de Gobierno. Ello explica también el hecho de que el cese del Presidente suponga, necesariamente, el fin de un Gobierno: no cabe proseguir una política sin la persona que la encarna y que se responsabiliza por ella, por mucho que el Consejo, como órgano colectivo, la asuma como propia. Cuando el Presidente desaparece el Consejo queda privado de responsable interno y debe dejar paso a otro Gobierno presidido por otra persona que asuma de nuevo o modifique la política emprendida por el Gobierno cesante.

Aspecto indisoluble de la dirección de la acción del Gobierno es la coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo. Esta función supone la facultad de delimitar el ámbito de actuación de los integrantes del Consejo, así como la capacidad de resolver los eventuales conflictos que puedan surgir entre la acción de los distintos Consejeros. La delimitación y mediación entre la labor de los Consejeros constituye, por tanto, el contenido de esta función de coordinación. Tales facultades son tan esenciales que puede afirmarse, sin género de dudas, que no puede haber dirección sin la facultad de coordinación.

En cuanto a la facultad de presentar la cuestión de confianza ante la Cámara, prevenida en el art. 20 EA, constituye una facultad del Presidente que afecta de forma esencial a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Cámara (*infra*, epígrafe V).

### 3. Primacía del Presidente y colegialidad del Consejo de Gobierno

Como hemos visto, la figura del Presidente del Consejo de Gobierno recibe en la regulación estatutaria una indiscutible primacía en el seno de la cabeza del Ejecutivo. Esta primacía tiene un doble fundamento. De un lado, el rasgo específico de los sistemas autonómicos de que los Presidentes del Consejo de Gobierno son, simultáneamente, Presidentes de la Comunidad Autónoma. De otro, la circunstancia, común al sistema nacional y a los demás sistemas autonómicos, de que se atribuya directamente al Presidente del Consejo una serie de importantes facultades, que acabamos de examinar, que le otorgan una clara superioridad sobre sus colegas de gobierno.

Ahora bien, esta indiscutible primacía no supone anular una característica propia de los órganos de gobierno en los sistemas parlamentarios, la de su colegialidad. Esta viene taxativamente establecida por dos veces en el Estatuto, en los arts. 13.4 y 19.1. El primero de ellos señala que el Consejo de Gobierno "responde políticamente ante las Cortes de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión". El art. 19.1 EA, por su parte, vuelve a señalar que el Consejo de Gobierno "responde solidariamente de su gestión ante las Cortes de Castilla-La Mancha".



Aunque parece innecesaria semejante reiteración, no deja de ser un índice de la importancia que los redactores del Estatuto concedieron tanto a la responsabilidad política del Consejo de Gobierno ante la Cámara como al carácter solidario de dicha responsabilidad. La gestión del Gobierno es enjuiciada por la Cámara de forma global, de tal forma que la aprobación o descalificación de la misma afecta conjuntamente al órgano de gobierno. Esto ha sido un principio tradicional del régimen parlamentario que se ha mantenido hasta la actualidad con escasas variaciones. La principal de ellas sería la posibilidad de exigir la responsabilidad política de forma individualizada a los miembros del Gobierno, introducida mediante ley, por ejemplo, en el País Vasco. Aun con esta posibilidad, el principio básico en todo sistema parlamentario sigue siendo el carácter colectivo de la responsabilidad gubernamental; incluso, si el Presidente considera que la reprobación de uno de sus miembros afecta de manera esencial a la política del Gobierno, entra dentro de lo posible que el Jefe del Ejecutivo respalde la gestión del Ministro afectado y amenace con la dimisión colectiva en caso de triunfar la moción.

En el caso del Estatuto de Castilla-La Mancha el citado art. 13.4 establece esa responsabilidad política solidaria del equipo gubernamental, "sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión". Cabe preguntarse, por consiguiente, en qué responsabilidad de los Consejeros está pensando el EA. Pues bien, hay que entender que esa responsabilidad es, en primer lugar, la política, aunque se trata de una responsabilidad sin mecanismo alguno de exigencia por parte de la Asamblea. Ciertamente cada Consejero es políticamente responsable de su gestión, y la Cámara podrá manifestar su descontento o reprobación, pero al no haberse introducido un procedimiento de censura con efectos vinculantes, ese Consejero no tiene obligación de dimitir. De hecho, sólo el Presidente del Gobierno puede hacer efectiva esa responsabilidad

exigiéndole la dimisión o, en último caso, cesándole. Por otro lado, esa responsabilidad directa incluye, sin duda alguna, la de carácter civil, penal y administrativo, a las que hacemos referencia más adelante (epígrafe III 4 de este comentario).

### III. EL CONSEJO DE GOBIERNO

#### 1. Composición del Consejo de Gobierno

La estructura del Consejo de Gobierno viene recogida en el apartado 2 del art. 13 del EA, el cual determina que el Consejo de Gobierno se compone de tres tipos de miembros, Presidente, Vicepresidentes, en su caso, y Consejeros. A la vez, se impone una dimensión máxima al órgano de gobierno autonómico al precisar que el número de miembros no excederá de diez, aparte del Presidente. El precepto se inspira en el art. 98.1 CE, a cuyo contenido añade la preocupación por evitar un crecimiento excesivo del Consejo de Gobierno.

De esas tres categorías de miembros, sólo dos son obligadas, el Presidente y los Consejeros. El Presidente constituye la pieza esencial e insustituible del Consejo de Gobierno, de tal forma que su cese o desaparición por cualquiera de las causas previstas en el Estatuto (*infra*) conlleva obligadamente la renovación del Gobierno. Tan sólo por el tiempo imprescindible y hasta que esa renovación se produce permanece el Consejo de Gobierno sin Presidente. Y, en todo caso, hasta la toma de posesión del nuevo Jefe de Gobierno continuará en funciones el recién cesado o, de haber fallecido o estar incapacitado éste, ocupará su cargo en funciones el Vicepresidente o un Ministro.



La existencia de vicepresidentes es opcional. La figura de los vicepresidentes sufre la misma limitación que la del propio Presidente, la necesidad de ostentar la condición de Diputados (art. 15, segundo párrafo, EA), limitación respecto a la que cabe hacer idénticas consideraciones que en relación al candidato a Presidente. En la práctica, la limitación del número máximo de integrantes del Consejo hace relativamente improbable la existencia efectiva de la figura, a no ser que se le atribuya al Vicepresidente una cartera ministerial. En cuanto a esta posibilidad, nada hay en el Estatuto ni en la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno que se oponga a ella, por lo que un vicepresidente podría encargarse a la vez de una Consejería de la Administración autonómica. Al margen de esta opción, las funciones y competencias propias de los vicepresidentes dependerían de la delegación que en su favor efectuase el Presidente de la Junta (art. 10 de la Ley del Gobierno). Por lo demás, la configuración precisa de la figura del o de los vicepresidentes que puedan existir en un determinado momento depende, en definitiva, del decreto de nombramiento. Así, según dispone el citado art. 10 de la Ley del Gobierno, los vicepresidentes sustituirán al Presidente "en los casos en que proceda y por el orden que establezca el correspondiente Decreto de nombramiento".

Los Consejeros, denominación que reciben los ministros del Gobierno autonómico, completan la composición de éste y constituyen, como en todo Gobierno, los miembros ordinarios del mismo. La Ley del Gobierno señala que, además de su calidad de miembros del Consejo, "son órganos unipersonales del Gobierno a los que corresponde la titularidad de las Consejerías que integran la Administración Autonómica" (art. 19 de la Ley del Gobierno). Sus atribuciones específicas las examinamos al tratar más adelante las funciones del Consejo de Gobierno.

Sin duda, la previsión estatutaria de mayor trascendencia es la limitación del número total de miembros del Consejo de Gobier-

no a diez, aparte del Presidente. Esta limitación tiene sus orígenes en los pactos autonómicos de mayo de 1981 y se generalizó en los Estatutos posteriores a dichos pactos. Se trata, como ya hemos indicado, de una limitación destinada a evitar un sobredimensionamiento del Consejo, por evidentes razones de economía y racionalización de las Administraciones autonómicas. Con la mencionada excepción de la figura del Presidente, la limitación es absoluta, esto es, los eventuales Vicepresidentes se computan dentro de los diez máximos integrantes del Consejo. Por otro lado, ese límite de diez miembros del Consejo constituye un máximo estatutario a las Consejerías de Gobierno y, por esta vía indirecta, supone un condicionamiento respecto a la estructura de la Administración autonómica, que, deberá estructurarse en un máximo de diez Departamentos (aparte de la Presidencia).

## 2. Formación

La formación del Consejo de Gobierno sigue con absoluta fidelidad el modelo de la Constitución para el Gobierno de la Nación, estructurándose en dos fases. En la primera se designa, a través de un mecanismo plenamente parlamentario, al Presidente del Consejo, que recibe personalmente la confianza de la Cámara. En una segunda fase son designados por el Presidente los restantes integrantes del Consejo. El proceso viene regulado en los arts. 14 y 15 del Estatuto de Autonomía.

El nombramiento de Presidente del Consejo es el momento decisivo de la formación del órgano de gobierno, ya que es el Presidente quien recibe personalmente la confianza parlamentaria, a lo que se suma su status de Presidente de la Comunidad Autónoma. Como hemos visto al tratar las responsabilidades específicas del Presidente, es él quien encarna la orientación política que ha resultado vencedora en las elecciones. El procedimiento de nombra-

miento ha sido tratado en el epígrafe relativo a la figura del Presidente de la Junta.

Una vez nombrado y habiendo tomado posesión, el Presidente del Consejo de Gobierno nombra a los miembros que han de integrar dicho órgano (art. 15, primer párrafo, EA). Para estos nombramientos el Estatuto sólo le impone, en relación con los Vicepresidentes, la ya citada limitación de que han de ostentar la condición de Diputados (art. 15, segundo párrafo, EA). Una vez nombrados, han de tomar posesión de sus cargos, sustituyendo en ese momento a los anteriores miembros del Consejo, quienes se encontraban en funciones desde el momento del cese del anterior Gobierno.

### 3. El cese del Consejo de Gobierno

El art. 16 EA prevé como causas de cese del Consejo de Gobierno la celebración de elecciones regionales, la pérdida de la confianza parlamentaria en los supuestos contemplados en el propio Estatuto y la dimisión o fallecimiento del Presidente. Como puede verse, las causas de cese son de dos tipos. Aquellas que afectan, por su propia naturaleza, al conjunto del Consejo de Gobierno, y aquellas que traen su causa de la persona del Presidente.

Cualesquiera que sea la causa, el Consejo de Gobierno cesante sigue en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo (art. 16.2 EA). Esta obligación de permanecer en funciones afecta a todos los miembros del Consejo, cuya sustitución se ha de efectuar conforme se produzca, en los términos ya vistos, la toma de posesión de los nuevos integrantes del Consejo de Gobierno.

La primera de las causas de carácter general es la celebración de elecciones autonómicas. En efecto, sea cual sea el

momento en que el Gobierno se hubiere constituido, debe cesar tras la renovación de las Cámara parlamentaria. Es evidente que si el Gobierno debe contar con la confianza de la Asamblea, corresponde a la nueva representación regional otorgar la confianza, sin condicionamientos de ningún género, al Gobierno que más se adecúe a la orientación política de la Cámara resultante de las elecciones. El momento concreto en que debe considerarse cesado el Gobierno podría ser bien el de la propia fecha de celebración de las elecciones, bien el de proclamación de resultados, bien, finalmente, el de constitución de la nueva Asamblea. A falta de previsión concreta del Estatuto o de la Ley del Gobierno, cuyo art. 18 se limita a remitirse al EA ("el Consejo de Gobierno cesa en sus funciones de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía"), parece más adecuado entender que el Consejo de Gobierno cesa y continua en funciones a partir del propio día de celebración de las elecciones regionales. Además de ser la interpretación más literal del art. 16 EA, desde ese día y aunque la Cámara no se haya constituido todavía, puede haber una mayoría parlamentaria distinta a la que apoyaba al Gobierno.

La otra causa de cese que afecta al Gobierno en su conjunto es la pérdida de la confianza. Es evidente que, carente de su apoyo parlamentario, el Gobierno debe caer. En todos los sistemas parlamentarios recientes, en los que la mecánica parlamentaria se ha plasmado en el texto constitucional -en este caso, estatutario- (sistemas de parlamentarismo "racionalizado"), es lógico que la pérdida de la confianza se configure expresamente como una causa de cese forzoso del Gobierno. Los supuestos de pérdida de la confianza previstos en el Estatuto y, por consiguiente, los únicos que desencadenan el cese del Consejo de Gobierno son los propios de todo sistema parlamentario, la derrota en una cuestión de confianza planteada por el propio Gobierno y la aprobación de una moción de censura, que también en el sistema castellano manchego posee carácter constructivo (arts. 20 a 22 EA, vide infra epígrafe V).

Fuera de las anteriores causas de cese que afectan al Gobierno en cuanto tal, el Gobierno cesa siempre que lo hace su Presidente. Por ello, podría decirse que la tercera causa de cese del Consejo de Gobierno es el cese del Presidente del mismo. De hecho, las otras dos causas de cese del Consejo de Gobierno mencionadas por el art. 16.1 EA afectan personalmente al Presidente, pues son la dimisión y el fallecimiento del mismo. Aparte de estas dos causas, hay que mencionar la enfermedad del Presidente que le inhabilite para el ejercicio de su cargo. Para todas ellas vide supra epígrafe II, 1, F.

#### 4. Régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno

El art. 13.3 del Estatuto de Autonomía efectúa una remisión a la Ley para que ésta regule el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno. El legislador autonómico ha cumplido con este mandato mediante la Ley 3/84, de 25 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta, que dedica su capítulo II al Consejo de Gobierno. Aparte de su composición y funciones, que tratamos en otro lugar, la ley establece las siguientes previsiones.

El Consejo de Gobierno se reúne por convocatoria de su Presidente, acompañada del orden del día de la reunión (art. 13.1 Ley del Gob.). La celebración de las sesiones del Consejo requiere la presencia del Presidente o de quien le sustituya y un quorum mínimo de la mitad de los Consejeros (art. 13.2). Finalmente, el apartado 3 del art. 13 establece que los acuerdos del Consejo se adoptarán por mayoría de sus miembros presentes, ostentando su Presidente voto de calidad dirimente en caso de empate. Esta previsión respecto a la forma de adopción de acuerdos es claramente irrelevante, como en todos los casos de derecho comparado

en que se ha intentado regular la adopción de decisiones por parte del Gobierno en un sistema parlamentario. En efecto, semejante procedimiento reglado es incompatible, en la práctica, con la primacía del Presidente -formalmente reconocida en el Estatuto-, y hasta con su facultad de dirección del Gobierno. Sobre todo, porque mal puede perder una votación quien tiene la capacidad para cesar a cualquier miembro del Gobierno que discrepe de él. Las votaciones internas, cuando se producen, no tienen más valor, por lo general, que indicar al Presidente la opinión de los miembros de su Gobierno. Si existe división en el equipo de gobierno, la decisión recae inevitablemente en el Presidente, a quien corresponde la dirección del Consejo y que puede, bien cesar a los miembros contrarios a su opinión, bien, si se encuentra desasistido de su Gobierno, amenazar con la dimisión. En definitiva, no es una regla como la que comentamos lo que puede frenar la capacidad de decisión personal del Jefe del Gobierno, sino en todo caso, los partidos que integren una coalición de gobierno. Y, en ese caso, tampoco es verosímil que una decisión de relevancia quede sometida al resultado puramente numérico de una votación. Más bien dependerá de la posición que al respecto adopten los partidos que integran la coalición y de la respectiva fuerza política de los mismos, con independencia del número de Ministros que les representen en el Gobierno. Así pues, con independencia que en cuestiones de menor importancia y sobre las que el Presidente del Consejo de Gobierno no tenga una posición definida, sean sometidas por éste a votación, el proceso de decisión interno es por necesidad difícilmente formalizable y depende en todo caso de la voluntad del Presidente. Ha de insistirse en que las alteraciones a este principio vendrán por razones políticas, en función de las fuerzas políticas presentes en el Gobierno (coalición de partidos o, incluso, de tendencias de un mismo partido), pero nunca por una norma que pretenda concebir al Gobierno como un órgano administrativo estrictamente colegiado.

El Consejero de Presidencia ostenta la condición de Secretario del Consejo de Gobierno (art. 15, in fine), que supone hacerse cargo de las tareas de preparación de las reuniones del Consejo, de la elaboración de las actas de las reuniones y de la certificación de las resoluciones adoptadas; a estas tareas se refiere también el Decreto que regula la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia. El citado art. 15 tan sólo estipula que el Consejero de Presidencia, firmará, como tal Secretario del Consejo, las actas de las sesiones, en las que se recogerán los acuerdos adoptados. Sin embargo, la labor de Secretario de actas puede ser atribuida por el Presidente a otro miembro del Consejo o, incluso, a alguien no perteneciente a él. En efecto, el art. 16 prevé que el Presidente puede atribuir la función de Secretario de Actas del Consejo de Gobierno a "alguna persona que no ostente la condición de Vicepresidente o Consejero". Ello fuerza a interpretar, sensu contrario, que el Presidente puede, en primer lugar, designar Secretario de Actas del Consejo a un Vicepresidente o a cualquier Consejero que no sea el de Presidencia. En segundo lugar, tal como establece el citado precepto, que puede designar incluso a alguien que no pertenezca al Consejo. En tal caso, dicha persona asiste a las sesiones del Consejo sin voz ni voto y previo juramento o promesa de guardar secreto de las deliberaciones y acuerdos que se adopten. En realidad, esta solución parece la más idónea para permitir la participación del Consejero de Presidencia en las deliberaciones del Consejo sin la necesidad de tomar nota de las cuestiones de las que se deba dejar constancia en acta y de las decisiones que se vayan adoptando.

La Ley del Gobierno también prevé que los documentos que se presenten a las reuniones del Consejo tendrán, hasta que éste los haya publicado, carácter reservado, mientras que las deliberaciones tienen el carácter de secreto. Estas dos calificaciones coinciden con las dos categorías de materias clasificadas contempladas por la Ley de Secretos Oficiales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que

esta ley estatal es de aplicación a la Administración del Estado y que en ella se prevé que los dos únicos órganos que pueden otorgar dicha calificación son el Consejo de Ministros y la Junta de Jefes de Estado Mayor (arts. 3 y 4 de la Ley 9/68, de Secretos Oficiales, tras la reforma operada por la Ley 48/78, de 7 de diciembre). A falta de regulación específica de la propia Comunidad Autónomas sobre el régimen de materias reservadas y secretas en su propia Administración, puede entenderse que la citada regulación estatal es de vigencia supletoria en aquéllos aspectos en que pueda ser aplicable. Asimismo, la previsión de la Ley autonómica del Gobierno debe ser interpretada en relación con el deber de reserva que afecta a los funcionarios públicos y con las previsiones del Código penal sobre revelación de secretos por éstos.

Finalmente, el art. 17 de la Ley del Gobierno contempla la posibilidad de que el Consejo de Gobierno considere oportuno asesorarse de algún experto en alguna materia incluida en el orden del día, admitiendo que en tal caso dicha persona acceda a una reunión del Consejo. La redacción del precepto y la lógica de esa función asesora aconseja que la presencia del experto se limite a la exposición del informe que se le hubiere solicitado y a responder a las preguntas que se le formulen, sin que presencie el debate posterior del Consejo. En cualquier caso, hay que entender que el experto queda obligado a guardar reserva tanto sobre el informe y sobre las preguntas que se le formulen, como sobre la discusión del Consejo, en caso de que asista en todo o en parte a la misma.

## 5. El estatuto de sus miembros

El Estatuto de Autonomía se remite a la ley para determinar el régimen legal de los miembros del Ejecutivo, aunque incluye ya alguna previsión en relación con los dos aspectos básicos del mismo, el régimen de incompatibilidades y el aforamiento penal y

civil de los mismos. El art. 13.3 EA establece que "el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha".

a) Incompatibilidades. En efecto, por previsión expresa del mentado art. 13.3, *in fine* EA, tanto el Presidente como los Consejeros (entre quienes hay que considerar incluidos a los Vicepresidentes, no expresamente mencionados en dicho inciso), están impedidos de ejercer "cualquier otra actividad laboral o profesional". Pero aparte de enunciar este principio general el EA se remite a una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha que deberá determinar las causas de incompatibilidad. En realidad, con un principio tan absoluto como el enunciado por el propio Estatuto poco queda para la labor del legislativo, que ha de limitarse a concretar ese principio y prever las eventuales excepciones.

El procedimiento empleado por la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos (2/84, de 28 de marzo) es el de crear la categoría legal de "alto cargo", incluyendo en la misma a los miembros del Consejo de Gobierno, cuyo estatuto es, por consiguiente, el general para todos los puestos de mayor responsabilidad de la Administración autonómica. La Ley incluye en la citada categoría, por un lado, a determinados cargos y, por otro, de forma genérica a aquéllos titulares de cargos de libre designación que, "por implicar especial confianza o responsabilidad, sean calificados como tales en la disposición que otorgue su nombramiento, o por Ley". Entre los cargos incluidos de forma expresa e la categoría de alto cargo, se incluyen, en primer lugar, al Presidente de la Junta de Comunidades y a los restantes miembros del Consejo de Gobierno (art. 2.1), y luego a una serie de cargos que van desde los puestos de responsabilidad de las Consejerías a los directivos de empresas públicas, así como a un todavía no creado Defensor del Pueblo de la Región Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 2.2).

Los altos cargos deben desempeñar su función con dedicación "absoluta y excluyente", siendo incompatibles con cualquier actividad de carácter profesional o laboral, así como con puestos electivos de entidades como Colegios o Cámaras que tengan atribuidas funciones públicas, con excepción de las previstas en la propia Ley (art. 3.1). Por otra parte, los altos cargos no pueden percibir más que una remuneración de carácter público (art. 3.2).

Prevé la Ley que los miembros del Consejo de Gobierno (así como los viceconsejeros) pueden compatibilizar sus cargos con el de Diputados de las Cortes regionales y con el de Senadores de las Cortes Generales. También enumera una serie de actividades públicas y privadas que constituyen las excepciones a la prohibición general; entre ellas, y en relación con los miembros del Consejo de Gobierno, únicos altos cargos que aquí nos interesan, merece la pena señalar que se ha admitido la compatibilidad de los altos cargos con ser miembro de las Corporaciones locales, salvo ostentar la Presidencia de las mismas (art. 5). La Ley enumera las actividades de carácter privado que son incompatibles con la titularidad de un alto cargo (art. 6) y admite la posibilidad de la administración del patrimonio familiar, con la única excepción de participación superior al 10% entre el interesado, su cónyuge e hijos menores, en empresas que tengan conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera que sea su naturaleza, con la Entidad pública en la que desempeñe su cargo (art. 7). Finalmente, se les exige efectuar una declaración notarial de sus bienes (art. 9.1).

b) Aforamiento penal y civil. El otro aspecto del Estatuto de los miembros del Gobierno autonómico expresamente contemplado por el EA es el aforamiento penal y civil. Recordemos primero que la responsabilidad política solidaria del Gobierno no impide la responsabilidad personal, básicamente penal, civil y administrativa, de cada miembro del Consejo por su gestión.

Pues bien, de acuerdo con el art. 17.1 EA, la responsabilidad penal del Presidente y de los Consejeros (nuevamente hay que entender incluidos aquí a los Vicepresidentes) por los actos delictivos cometidos en el territorio regional es exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, y por los cometidos fuera de dicho territorio lo es ante el Tribunal Supremo. Así pues, el Estatuto de Autonomía establece un aforamiento penal ante el máximo órgano jurisdiccional de la región o general de toda España, en función del lugar de comisión del hecho delictivo, en sustitución del órgano judicial que resultase procedente según las reglas procesales comunes.

Asimismo, el apartado 2 del propio art. 17 atribuye a los citados Tribunales y de acuerdo con el mismo criterio territorial el conocimiento de la responsabilidad civil en que los miembros del Consejo de Gobierno hubieran podido incurrir con ocasión del ejercicio de sus cargos.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad de naturaleza administrativa, sobre la que el Estatuto de Autonomía no entra, la Ley del Gobierno y la Administración autonómica recoge el principio de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y agentes de la Administración de la Junta, a quienes ésta podrá exigir la responsabilidad en que hubieran incurrido por culpa o negligencia grave (art. 44). A este respecto, los miembros del Consejo de Gobierno son, como es obvio, autoridades de la Junta, sometidas a dicho principio de responsabilidad. Ello sin perjuicio de que la Junta esté obligada a indemnizar a los particulares por los perjuicios que éstos puedan sufrir en sus bienes y derechos tanto a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 42), como en los supuestos en los que la Administración autonómica actúa en régimen de derecho privado, en los que la misma responde directamente por los daños y perjuicios causados por sus autoridades y agentes (art. 43).

#### IV. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El art. 13.1 EA define las funciones del Consejo de Gobierno inspirándose, una vez más, en los términos de la Constitución (art. 97 CE). Así, se le atribuyen de forma expresa la función de gobierno y la función ejecutiva.

1. En cuanto a la función de gobierno, el citado precepto estipula que el Consejo de Gobierno "dirige la acción política y administrativa regional", traducción al ámbito autonómico de lo que dice el art. 97 en relación con el Gobierno de la Nación ("el gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado").

La función de gobierno en la Comunidad Autónoma consiste en la determinación de los fines de la política autonómica, de los medios a emplear, y en la planificación de los ritmos y etapas a seguir en la actuación gubernamental. Se trata de una función que corresponde globalmente al Consejo de Gobierno, si bien no cabe olvidar que la dirección de éste corresponde a su vez al Presidente. Por lo tanto, el Gobierno orienta la política y la Administración regional bajo la dirección del Presidente, facultad ésta que supone, en definitiva, la capacidad de decidir en última instancia sobre las cuestiones relevantes de la acción de gobierno.

2. La función ejecutiva es atribuida al Consejo de Gobierno en los siguientes términos "(el Consejo de Gobierno) ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales". El Estatuto de Autonomía vuelve a mencionar la función ejecutiva tras enumerar las competencias de la Junta, estableciendo que corresponde a ésta, en el ejercicio de tales

competencias "la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que serán ejercidas respetando en todo caso lo dispuesto en la Constitución" (art. 31.2 EA).

Históricamente concebida en sus orígenes como la acción encaminada a la ejecución de las leyes, es preciso entender hoy día la función ejecutiva en un sentido más amplio, como aquella actividad encaminada a la aplicación del ordenamiento jurídico, pero teniendo bien presente que esa aplicación no se limita a la ejecución mecánica de previsiones legales específicas, sino que incluye la realización de actuaciones contempladas tan sólo genéricamente por el ordenamiento, en respuesta a las exigencias de la vida colectiva. Comprende, por tanto, el deber de atender necesidades sociales de muy diversa naturaleza, lo que constituye una obligación de los poderes públicos derivada tanto de mandatos genéricos de la Constitución, como de expresas previsiones legales y presupuestarias. La función ejecutiva, en este sentido genérico de velar por la aplicación del ordenamiento jurídico, constituye, en cierto modo, una prolongación de la función de gobierno, puesto que implica la tarea de plasmar en realidades concretas los objetivos de gobierno que hayan sido recogidos por el ordenamiento.

Como hemos visto, los dos preceptos estatutarios antes citados, el 13.1, que enumera las funciones del Consejo de Gobierno y el 31.2, que se refiere a las competencias de la Junta, mencionan, junto con la función ejecutiva, a la potestad reglamentaria. Ello responde a la tradicional inclusión en la función ejecutiva de dicha potestad reglamentaria, que se define como la facultad de dictar normas de aplicación de las leyes, facultad que el Ejecutivo regional ejerce en relación con las leyes dictadas por las Cortes de Castilla-La Mancha. No se puede olvidar, empero, que la potestad reglamentaria excede en la práctica una mera función "aplicativa" de las leyes, y se ha convertido en la actualidad en una auténtica colaboración del poder ejecutivo en la función normativa material

que corresponde primariamente en todo Estado democrático a la Asamblea legislativa mediante su potestad legislativa. Si bien esta transformación se manifiesta también, aunque en menor medida, en el ámbito regional, la potestad reglamentaria puede seguir considerándose una potestad englobada materialmente en la función ejecutiva, puesto que su finalidad básica es la de permitir una adecuada aplicación de las leyes mediante la pormenorización de sus previsiones y la regulación de aspectos materiales impropios de la generalidad de la ley. La potestad reglamentaria es la única, de entre las que integran la función ejecutiva gubernamental, expresamente mencionada por el art. 13.1 EA, y es citada por el art. 31.2 EA, al enumerar las competencias de la Junta, al mismo nivel que la potestad legislativa y la función ejecutiva; ambas circunstancias denotan con claridad su relevancia en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma (en realidad, igual que en el marco de cualquier ordenamiento estatal contemporáneo).

Finalmente, mencionemos también en relación con la potestad reglamentaria, que el Estatuto se refiere de nuevo a ella al tratar de la materia fiscal, estableciendo que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar los reglamentos generales de sus propios tributos (art. 50 a, EA) y elaborar las normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos, de acuerdo con los términos de dicha cesión (art. 50 b, EA). Dado que la potestad reglamentaria le corresponde ya genéricamente al Consejo de Gobierno por virtud del art. 13.1 EA ya examinado, esta mención específica de la potestad reglamentaria en materia tributaria adquiere un significado suplementario. En efecto, esta mención supone en realidad una reserva reglamentaria en esos dos puntos, al determinar que ha de ser precisamente el Consejo de Gobierno quien deberá dictar tales normas, excluyendo con ello que pudiera hacerlo por ley la propia Asamblea. El establecimiento de esta reserva reglamentaria parece menos relevante en el caso de los reglamentos generales de los propios tributos de la Comunidad,



dado que no resultaría muy lógico que la propia Cámara elaborase el reglamento de una ley suya. Sí puede tener trascendencia, en cambio, en el supuesto de los reglamentos de aplicación de los tributos estatales cedidos, puesto que al ser impuestos regulados por ley estatal, las normas reglamentarias precisas para gestionar los mismos "de acuerdo con los términos de la cesión", constituyen una normativa de desarrollo que en muchos supuestos ha sido elaborada por las propias Asambleas legislativas. La reserva establecida impide a la Cámara asumir esta función de desarrollo normativo, conservándose así, pese a la participación del Estado y de la Comunidad Autónoma, que el rango normativo de ley tributaria y reglamento de aplicación se mantenga también en este supuesto. Por lo demás, la LOFCA, al recoger esta competencia de las Comunidades Autónomas en su art. 17 f, la atribuye de forma indeterminada al órgano autonómico que resulte competente de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

El Estatuto, en el mencionado art. 13, señala la necesaria adecuación del ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria al principio de legalidad, citando expresamente todo el marco normativo que debe respetar el Ejecutivo autonómico en su actuación: Constitución, Estatuto, leyes del Estado y leyes regionales. Asimismo, en el también citado art. 31.2, reitera el sometimiento del ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria a la Constitución.

3. El Estatuto atribuye expresamente al Consejo de Gobierno pocas potestades o facultades específicas, comprendidas o no en sus funciones genéricas, aparte la de la potestad reglamentaria a la que antes hemos hecho referencia. En concreto, lo hace en tres ocasiones: (a) en relación con su participación en la función legislativa, (b) en relación con su participación en la función presupuestaria y (c) en relación con su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad.

(a) Participación del Consejo de Gobierno en la función legislativa. Sin perjuicio de que el núcleo esencial de dicha función (la elaboración y aprobación del texto de las leyes), corresponda, evidentemente, a la Asamblea legislativa, la participación del Gobierno autonómico en la misma es, como en todo sistema parlamentario, muy intensa. Así, en primer lugar, el art. 12.1 EA atribuye al Consejo de Gobierno la iniciativa legislativa. Por otro lado, y aunque no sea propiamente función legislativa, debe mencionarse aquí que el Consejo de Gobierno cuenta también con la iniciativa de reforma estatutaria (art. 54 EA).

En segundo lugar, el art. 9.2 a) EA contempla la figura de la delegación legislativa, que se rige por los términos de los arts. 82, 83 y 84 de la Constitución, a los que expresamente se remite el citado precepto estatutario. Ello quiere decir que el Consejo de Gobierno cuenta con la posibilidad de dictar Decretos Legislativos regionales, con fuerza de ley, dentro de los límites de la delegación que le otorguen las Cortes de Castilla-La Mancha y, en todo caso, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En tercer lugar y como ya vimos, al Presidente del Consejo de Gobierno le corresponde promulgar las leyes regionales en nombre del Rey.

(b) Participación en la función presupuestaria. Al Consejo de Gobierno le corresponde la elaboración del Presupuesto regional, que ha de ser luego examinado y aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 51 EA). Como es obvio, y expresamente lo indica el citado precepto, es también al Consejo de Gobierno a quien corresponde, en el marco de su función ejecutiva, la aplicación del presupuesto, aplicación que a su vez debe ser controlada por las propias Cortes (*ibidem*).

(c) El Consejo de Gobierno es también, finalmente, órgano legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el



Tribunal Constitucional, y está capacitado para personarse en dicha sede en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la L.O. del Tribunal Constitucional (art. 18 EA).

## V. RELACIONES CON LA ASAMBLEA

Por evidentes razones sistemáticas, conviene referirse aquí a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa, si bien sea sólo para remitirnos a los apartados de estos comentarios en que se tratan dichas relaciones.

Estas relaciones tienen lugar en tres momentos del proceso político: la formación del Gobierno, el control de la acción de éste y la exigencia de responsabilidad política. Por un lado, en la fase de formación del Gobierno, las Cortes de Castilla-La Mancha intervienen para otorgar la confianza al Presidente de la Junta, como vimos más arriba (epígrafe II,1 de este capítulo). En cuanto al control parlamentario del Consejo de Gobierno mediante los tradicionales instrumentos parlamentarios de control (mociones, preguntas, interpelaciones, etc.) y a los mecanismos de exigencia de responsabilidad política (cuestión de confianza y moción de censura), se examinan en el capítulo relativo al Parlamento autonómico.

## WORKING PAPERS

---

"Working Papers" son publicados y distribuidos por el Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona.

Si desea recibir alguno de los números publicados de "Working Papers" sin cargo alguno, diríjase a:

Institut de Ciències Polítiques i Socials  
Mallorca, 244, 2n. 1a.  
08008 Barcelona  
España

Use formulario al dorso

Institut de Ciències Polítiques i Socials

WORKING PAPERS

Nombre \_\_\_\_\_

Institución \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Ruego me envíen los siguientes Working Papers: (indique número, autor y título)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

HOJA DE PEDIDO



- 01/89 VALLÈS, Josep M.: Political Science in Contemporary Spain: An overview
- 02/89 SOTELLO, Ignacio: Filosofía y Ciencia Social. La actualidad de la Escuela de Frankfurt
- 03/89 BOTELLA, Joan: Does party membership really not matter? In search of an electoral model for mass parties
- 04/89 CULLA, Joan B.: L'evolució de l'espai centrista a Catalunya (1976-1982)
- 05/89 PORTANTIERO, J.C.: Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina
- 06/89 COLOMÉ, G. and LÓPEZ NIETO, L.: Leadership selection in the Spanish political parties
- 07/89 LIEBERT, Ulrike: The centrality of Parliament in the consolidation of democracy: A theoretical exploration
- 08/89 MOLINS, Joaquim: Chambers of Commerce as interest groups
- 09/90 MOLAS, Isidre: Alexis de Tocqueville: The traditionalist roots of democracy
- 10/90 GARRAUD, Philippe: Le maire urbain français: un entrepreneur politique
- 11/90 FUNDACIÓN LARGO CABALLERO: Profile, attitudes and requests of UGT delegates and members
- 12/90 MARCET, Joan: La tradició política alemanya: el pes del passat i la construcció de la nova República Federal
- 13/90 DE WINTER, Lieven: Christian Democratic Parties in Belgium
- 14/90 MORESO, Josep J.: La teoria del dret de H.L.A.Hart (Herbert versus Hèrcules)
- 15/90 ESPIN, Eduardo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades como factor de integración jurídica
- 16/90 PORRAS, Antonio J.: Claus Offe and the late democratic state theory
- 17/90 MORAGAS, Miquel de: New technology and changes in the mass media. Considerations for political scientists
- 18/90 MÁIZ, Ramón: Nation and representation: E.J. Sieyes and the theory of the state of the French revolution
- 19/90 SEILER, Daniel-Louis: Sur les partis autonomistes dans la CEE
- 20/90 SUBIRATS, Joan: Modernizing the Spanish public administration or reform in disguise

- 21/90 ALCÁNTARA, Manuel: Problems of democracy in Argentina: Alfonsín, crisis and elections
- 22/90 MONTERO, José Ramón: Non-voting in Spain: some quantitative and attitudinal aspects
- 23/90 BRAND, Jack: Defeat and renewal: the Scottish National Party in the eighties
- 24/90 BALFOUR, Sebastian: El movimiento obrero desde 1939 en España
- 25/90 CALSAMIGLIA, Albert: El derecho como integridad: Dworkin
- 26/90 PASQUINO, Gianfranco: Political science in Italy: recurrent problems and perspectives
- 27/90 CULLA, Joan B.: Unió Democràtica de Catalunya: Le parti démocrate- chrétien catalan (1931-1989)
- 28/91 GUNTHER, Richard: The dynamics of electoral competition in a modern society: models of Spanish voting behavior, 1979 and 1982
- 29/91 MARCET, Joan: Gran Bretanya i el sistema bipartidista
- 30/91 ZANFARINO, Antonio: Democrazia tra liberalismo e socialismo
- 31/91 MIAILLE, Michel: La régulation et le pouvoir politique
- 32/91 ARAGON, Manuel: La democracia como forma jurídica
- 33/91 DE BROUWER, Alain: Le Parti Populaire Européen: son identité et son nécessaire élargissement
- 34/91 MORATA, Francesc: Spanish regions and the 1993 Community Challenge
- 35/91 DE IPOLA, Emilio: Peronismo y populismo. Una nueva propuesta de interpretación
- 36/91 PARÉS MAICAS, Manuel: La Communication politique en Catalogne
- 37/91 RAMENTOL, Santiago: L'era de la LLum: Societat i Comunicació a les portes del s. XXI
- 38/91 SHARPE, L.J.: The rise and fall of the metropolitan authority?
- 39/91 ARBÓS, Xavier: Notes sur la crise de la régulation étatique
- 40/91 MARCET, Joan: La República Francesa: el multipartidisme bipolaritzat
- 41/91 CACIAGLI, Mario: ¿Condenada a gobernar? La Democracia Cristiana en el sistema político italiano
- 42/91 REQUEJO, Ferran: Elitist democracy or liberal democracy? Schumpeter revisited

- 43/91 PICÓ, Josep: Els límits de la socialdemocràcia europea
- 44/92 BUDGE, Ian: Postwar issues in 23 democracies
- 45/92 CAYROL, Roland: 1980-1991: La derecha, la izquierda y las referencias ideológicas de los franceses
- 46/92 BIORCIO, Roberto: Il movimento verde in Italia
- 47/92 BARAS, Montserrat: Los partidos políticos verdes en Cataluña
- 48/92 SEILER, Daniel-Louis: Les partis politiques dans le Benelux
- 49/92 MONTERO, José Ramón; PALLARES, Francesc: Los estudios electorales en España: un balance bibliográfico
- 50/92 MARCET, Joan: Dinamarca: el multipartidisme extrem amb tendència bipolar
- 51/92 JUSTEL, Manuel: El líder como factor de decisión y explicación de voto
- 52/92 JEREZ, Miguel: Business and Politics in Spain: from francoism to democracy
- 53/92 JIMÉNEZ, Rafael; SAIZ, Alejandro: Instituciones y partidos políticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991
- 54/92 IORGOVAN, Antonie: Le système politique et constitutionnel de la Roumanie
- 55/92 CAZORLA, José: Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características
- 56/92 MARQUES DE MELO, José: Eleições e meios de comunicação no Brasil. Análise do fenómeno Collor de Mello
- 57/92 VILAS NOGUEIRA, José: Las elecciones en Galicia (1976-1991)
- 58/92 MARCET, Joan: Irlanda: un sistema bipolar
- 59/92 GILLESPIE, Richard: Factionalism in the Spanish Socialist Party
- 60/92 CASCAJO, José Luis: Partidos políticos y Constitución: sistema de controles sobre los partidos políticos
- 61/92 MOSSUZ-LAVAU, Janine: Le vote des françaises (1945-1992)
- 62/92 CAPO GIOL, Jordi: The local political elite in Spain
- 63/92 NOHLEN, Dieter: Sistemas electorales y gobernabilidad

- 64/93 LLERA RAMO, Francisco J.: The construction of the basque polarized pluralism
- 65/93 BARREIRO, Julio: El sistema de partidos políticos en Uruguay
- 66/93 KEATING, Michael: Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales
- 67/93 VALLS, Ramon: Societat civil i Estat a la Filosofia del Dret de Hegel
- 68/93 SEILER, Daniel-Louis: Le système de partis au Québec
- 69/93 BOSCH, Agustí: Economic well-being and support for the EC
- 70/93 HARTLYN, Jonathan: Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980s
- 71/93 DE BLAS, Andrés: La ambigüedad nacionalista de Ramiro de Maeztu
- 72/93 SADEK, Maria Tereza: Sistema Partidário Brasileiro: a debilidade institucional
- 73/93 LECA, Jean: Une conceptualisation politique de l'Europe du traité de Maastricht
- 74/93 CASTRO, Demetrio: Burke: la Revolución y los intelectuales
- 75/93 FONT, Joan: Non-voting in Catalonia
- 76/93 MAGRE, Jaume: L'abstencionisme entre els joves a Catalunya: una primera tipologia
- 77/93 RIHOUX, Benoît: Émergence et développement des deux partis ecologistes belges: Ecolo et Agalev
- 78/93 SAINTENY, Guillaume: L'écologisme en Allemagne et en France: deux modes différents de construction d'un nouvel acteur politique
- 79/93 CARRINO, Agostino: Eugen Ehrlich e Hans Kelsen: una controversia sulla sociologia del diritto
- 80/93 SORBETS, Claude: Elites politiques, elections locales et partis politiques
- 81/93 RICHARDSON, Bradley M.: The Political Economy of Japan
- 82/93 MORESO, Josep J.: J. Bentham: utilitarisme moral i democràcia
- 83/94 ESPÍN, Eduardo : El gobierno autonómico
- 84/94 GOMÀ, Ricard, BRUGUÉ, Joaquim: Public participation in a decentralized city: the case of Barcelona

- 85/94 PELLICANI, Luciano : Eclissi o tramonto dell'idea socialista?

- 86/94 CAZORLA, José: El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas

