

b13032756

i 14840325

CB 0000779851



~~Nº DOBIL 779843~~
~~Nº LIBIL 779851~~

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
Facultad de Derecho



“EL EJECUTIVO AUTONÓMICO”

TESIS DOCTORAL

Presentada por :

Catalina Escuin Palop

Dirigida por el Catedrático :

Dr. Boquera Oliver

UMI Number: U607201

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607201

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

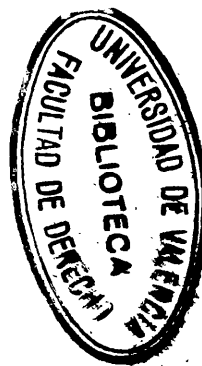
C A T A L I N A E S C U I N P A L O P

TESIS DOCTORAL

REDACTADA BAJO LA DIRECCION DEL DR.
BOQUERA OLIVER

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE VALENCIA



TR.122675

C A P I T U L O P R I M E R O

LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL OBJETO Y EL METODO.

Es frecuente que los estudios sobre el Ejecutivo comiencen con un lamento por el reducido interés que el tema ha despertado en la literatura científica. Cuando el estudio versa sobre el Ejecutivo autonómico la escasez en el tratamiento doctrinal aumenta porque a los inconvenientes de carácter general se suma la novedad de las Comunidades Autónomas y el mayor interés despertado por otros temas, como el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el alcance de la potestad legislativa autonómica. Si la falta de un adecuado tratamiento doctrinal justifica por sí sólo la elección del tema, como objeto de tesis doctoral, el papel preponderante que en el autogobierno va a jugar el Ejecutivo autonómico refuerza la justificación del tema seleccionado y estimula su estudio. Este, sin embargo, no se encuentra libre de trabas. Junto a la compleja naturaleza político-administrativa de los órganos ejecutivos superiores, aparece un modelo de Ejecutivo casi por estrenar. Ello supone que el análisis se mueve, en ocasiones, sobre un terreno resbaladizo por la falta de una experiencia consolidada por los años.

En el estudio efectuado se ha partido de la idea de que el trabajo no podía dar la espalda a las teorías suscitadas por la doctrina en relación al Estado en las que se funda la ciencia jurídica actual, ya fuera para reivindicar

su aplicabilidad al Ejecutivo autonómico o para negarla. La pretensión, sin duda, holgada para quién se inicia en la investigación jurídica. Obliga, en este lugar, a presentar disculpas por los errores cometidos al tratar de ajustar la dogmática estatal a la realidad autonómica.

El trabajo que presento para la colación del grado de doctor es, fundamentalmente, de Derecho positivo. A partir de los Estatutos de Autonomía y de la legislación autonómica se ha intentado describir la organización y el funcionamiento del Ejecutivo autonómico, y de ofrecer la interpretación que la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha mantenido en relación a los problemas que ha planteado su corta existencia.

Conviene señalar que aunque se ha tratado de limitar la exposición al objeto analizado. Su dinamicidad y la intención de dar una visión activa del Ejecutivo autonómico, nos ha inclinado a tratar el sistema de relación y de influencia con la Asamblea autonómica y con el Estado. Sin embargo, la necesidad de acotar el trabajo ha hecho que renunciemos a la exposición de otros aspectos, no por ello menos importantes, como son las implicaciones derivadas del ingreso en la Comunidad Económica Europea y el sistema de relaciones con las Administraciones locales.

Por último, cabe indicar que la naturaleza multidisciplinar de la materia estudiada, lleva a tratar junto a los problemas propios de nuestra disciplina, otros más pró-

ximos al Derecho Político e incluso al Derecho Procesal.

La intención de reflejar el panorama general del Ejecutivo autonómico ha determinado que, en cierta forma, se excedan los límites académicos del Derecho Administrativo y que no se analicen con el debido detenimiento y exhaustividad todas las cuestiones que suscita.

II. FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Para evitar equívocos, conviene comenzar fijando el sentido que damos a la expresión forma de gobierno, ya que la doctrina suele conferirle diversos significados. La locución forma de gobierno puede significar el modo en que se organiza la Suprema Magistratura de un País, el régimen de relaciones entre sus poderes, la contraposición entre sistema absolutista y representativo o la diferencia entre el poder constituido y el poder constituyente (1).

Por nuestra parte, damos al término gobierno un sentido amplio, quiere expresar la dinámica de las principales instituciones autonómicas. La expresión forma de gobierno, en el sentido que aquí nos interesa, indica la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos estatutarios, el sistema de relaciones y de mutua influencia en la formación de la voluntad autonómica (2). Significado que

(1) PEREZ SERRANO, N., "Tratado de Derecho Político", Ed Civitas, 1976, pag. 267.

(2) BISCARETTI di RUFFIA, R., "Derecho Constitucional" Ed. Tecnos 1982.

LOEWENSTEIN, R., "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, 1976. pag. 32.

algunos autores dan a las expresiones regimen político (1), sistema (2) o subsistema de gobierno (3).

De la diversidad terminológica ofrecida por la doctrina especializada, se ha seleccionado la expresión, de origen italiano, "forma de gobierno" porque pese a carecer de tradición entre nosotros es la que nuestra doctrina ha utilizado, mas frecuentemente, en relación a las Comunidades Autónomas (4).

La investigación sobre la forma de gobierno ha sufrido una evolución importante. En un principio el interés doctrinal se centra en la organización política. El Ejecutivo se clasifica en monocefalo o bicefalo, según cuente o no, con un Presidente y con un Gobierno, configurados como cen-

(1) PEREZ SERRANO, N., op. cit., p. 819.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A., "Tratado de Derecho Administrativo". Ed. Rev. de Derecho Privado, 1968, Tomo I, p. 100.

La expresión régimen político se utiliza también por Hauriou, A., "Derecho Constitucional e instituciones políticas". Ed. Ariel, 1971, p. 240.

(2) LUCAS VERDU, P., voz "Gobierno". Nueva Enciclopedia jurídica Seix, vol. X, 1960, p. 613.

VIRGA, P., "Diritto Costituzionale". Ed. Dott A. Giuffrè, 1979, p. 71.

(3) GONZALEZ CASANOVA, J.A., "Teoría del Estado y Derecho constitucional". Ed. Vicéns, 1982, p. 348.

(4) Entre otros, ARGULLOL MURGADAS, E., "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", D.A. nº 182, 1979, p.56; ENTRENA CUESTA, R., en el volumen colectivo "Comentarios a la Constitución", Ed. Civitas 1980, p.1595; GARCIA HERRERA, M., "Consideraciones en torno a la forma de gobierno vasca" RVAP nº 2, 1981, p.63; PUNSSET, R., "Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional", RDUC nº4, 1981, p.80

tros independientes de poder. La organización administrativa carece de significado a los efectos de determinar la forma de gobierno.

La teoría tradicional, como señala Merkl (1) mantiene una visión unidimensional del Derecho Público al considerar que el análisis de la forma de gobierno se agota en el estudio de los órganos que intervienen en la formación de la ley y de las normas que gozan del mismo rango, y al entender que la administración por ser mera ejecución de la ley, queda fuera del proceso de formación de la voluntad estatal. Sin embargo, la constatación de que la Administración continúa y lleva a término la voluntad manifestada en la ley y que ésta no ampara siempre la actividad administrativa, lleva a considerar que la forma de gobierno se encuentra condicionada y comprometida por el modelo de Administración pública.

La Administración puede ajustarse a un modelo autárquico o democrático. Basicamente, las diferencias entre uno y otro modelo son las que están en la distinción entre institución y corporación.

El modelo democrático de Administración pública fué

(1) MERKL, A., "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Rev. de Derecho Privado, 1935, p. 429.

objeto de una rigurosa crítica por Merkl y Kelsen (1) cuando se discutió en Austria la implantación en los Länder de un sistema de administración indirecta o de una Administración autónoma. Los motivos de oposición al modelo democrático se encuentran graficamente descritos en la obra *Demokratie und Verwaltung* de Merkl con las siguientes palabras:

"En realidad la Administración autónoma en todas sus auténticas realizaciones histórica... no es ni una administración por el pueblo, como dice la leyenda política idealizadora, ni tampoco una administración autocrática como afirma la crítica corrosiva, sino conforme está establecida en esencia la administración territorial autónoma -la administración por representantes electivos de un partido mayoritario que se hace más o menos desagradablemente perceptible como "administración política por extraños" a los partidos minoritarios excluidos de la Administración. Difícilmente se convertirá a la exigencia de una progresiva democratización de la Administración ante tal estado de cosas, con la ideología de la Administración autónoma quién se de-

(1) MERKL, A., op. cit., p. 430.

KELSEN, M., "Vortrag über die Demokratie", en *Verhandlungen des Fünften Deutschen Soziologentages* von 26 bis, 29-IX-1926 in Wien, Tübingen, 1926, reedición Frankfurt, 1969, pp. 37 y ss. citado por PAREJO ALFONSO, L., en "Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa". Ed. Civitas, 1983, p. 109.

je estupidizar por frases o ficciones políticas" (1).

Para esta tendencia de opinión, como queda reflejado en las líneas precedentes, la Administración democrática se identifica con la autoadministración. Esto es, con la administración directa del pueblo, en sentido jurídico y de la dificultad práctica de que ésta se lleva a efecto por la complejidad y heterogeneidad de las tareas administrativas, concluyen su imposibilidad real. Para estos autores, la ley encuentra su legitimación en la democracia indirecta y la Administración se legitima en la ley y en la representación política del Gobierno.

Desde este planteamiento, confiar la Administración a los partidos mayoritarios resulta inadecuado por carecer de representatividad general y porque la Administración representativa, podría contravenir los dictados de la ley. Dicho en otros términos, la democracia en la ley comporta, para estos autores, la autarquía administrativa.

Estos argumentos conducen al sistema institucional burocrático en el que el funcionario deja a un lado su individualidad y sus condicionamientos culturales y sociales para convertirse en una máquina movida en todos sus resortes por la ley. Este sistema es el propio del modelo autárquico

(1) MERKL, A., "Demokratie und Verwaltung", Wien y Leipzig, 1923 p. 45. La referencia del texto se encuentra en la obra de SCHMITT, C., "Teoría de la Constitución". Ed. Rev. Derecho Privado, 1934, p.317

de Administración pública y ofrece, según sus defensores, las ventajas de la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones personales y de su esencial racionalidad (1).

El conjunto de ventajas que la organización burocrática reporta a la Administración, deberían convertirla en una máquina objetiva, experta y predecible. Sin embargo, para un amplio sector de la opinión pública, la burocracia significa lo contrario de lo que sus defensores mantienen. Les sugiere rigidez y demora.

La división del trabajo, como señala Smith (2) no implica, necesariamente, un aumento de la productividad y limita la capacidad y la potencialidad humana. La especialización y la unidad en el mando son incompatibles. Pero la crítica más aguda que se puede hacer a la organización burocrática es que el interés general en el que se justifica su actividad, es una ficción que encubre la naturaleza conflic

(1) WEBER, M., "Economía y Sociedad". Ed. F.C.E, 1964, Tomo II, pp. 730 y ss.

ARGYRIS, C., "Personalyti and organitation". Ed. Harper and Brothers, 1957, p. 54.

LIMON, H., "El comportamiento administrativo". Ed. Aguilar, 1962 p. 15.

(2) SMITH, A., "Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones". Ed. Edwin Cannan, Mejico, 1976, p. 236.

tiva del papel que la burocracia desempeña en la sociedad actual (1).

La burocracia asume en el ejercicio de la actividad administrativa un triple papel: 1) Un papel sectorial mediante el que representa sus propios intereses como sector; 2) Un papel mediador a través del cual expresa o promueve intereses en beneficio de determinados sectores, y 3) Un papel de infraestructura mediante el que tiende a cumplir los objetivos formalmente definidos por las normas.

No se puede decir, sin faltar a la verdad, que la burocracia es un mero ejecutor de los intereses económicos de la clase dominante, pero tampoco que es simple expresión del interés general de la sociedad (2).

(1) BELTRAN, M., "La élite burocrática española", Fundación Juan March, 1977, pp. 130 y ss.

GARCIA PELAYO, M., "Burocracia y Tecnocracia". Ed. Tecnos, 1974, pp. 8 y ss.

LOPEZ NIETO y MALLO, A., "La reforma administrativa como instrumento de la reforma política". D.A., 177 (1979), pp. 31 y ss.

MARTIN RETORTILLO y BAQUER, S., "El reto de una Administración racionalizada", Ed. Civitas, 1983, pp. 25 y ss.

NIETO, A., "Burocracia y sociedad democrática", en Jornadas Administrativas del INAP, 1978, pp. 51 y ss. Del mismo autor, "La organización del desgobierno". Ed. Ariel, 1984, pp. 8 y ss.

(2) BATAGLINI, A.O., "Estado liberal y sistema de Autonomía del garantismo a las nuevas formas de democracia". D.A. 192 (1981), pp. 295 y ss.

BERTI, G., "Autonomía y transformaciones jurídicas" D.A. 192 (1981), pp. 249 y ss.

SANCHEZ MORON, M., "Notas sobre la función administrativa en la Constitución". En la Constitución española de 1978. Civitas, 1981, pp. 641 y ss.

Los modelos democrático y autárquico de Administración pública son admisibles constitucionalmente. Al primero por exigencia del artículo 140 y 141 de la Constitución, de be ajustarse la Administración Local; al segundo, la Administración del Estado por imperativo del principio de jerarquía establecido en el artículo 103.1 de la Constitución. Respecto a las Comunidades Autónomas la Constitución remite la decisión al legislador estatutario y, en su caso, al legislador autonómico.

La insuficiencia de los esquemas clásicos, estimula la búsqueda por la doctrina de nuevos datos capaces de caracterizar lo esencial de cada forma de gobierno. La doctrina acude a la dirección política al observar que su titularidad y el predominio en su ejercicio difiere en las diversas formas de gobierno (1). En su estudio se introduce un elemento extraño a la organización política, me refiero a los partidos políticos. La experiencia demuestra que los partidos mayoritarios estimulan y dirigen la actividad de los órganos políticos, que las crisis de gobierno son en su mayoría extraparlamentarias y que los mecanismos de relación entre el ejecutivo y el legislativo pierden su razón o riginaria para amoldarse a las circunstancias que el sistema de partidos crea.

(1) ELIA, L., Voz "Governo" (forme di)" En Enciclopedia Del Diritto, vol XIX, 1970, p. 636.

Se aprecia, además, por la doctrina que la representación política, suficiente garantía del principio democrático para la seriedad de clase dominante del sistema liberal. Es insuficiente en la actual sociedad pluriclase

(1). La realización práctica de la democracia depende, también, de las técnicas de democracia directa y de la participación ciudadana.

La doctrina revaloriza la posición del ciudadano en el juego político, al denunciar la insuficiencia de su papel de elector y reivindicarle el papel de arbitro supremo de las grandes decisiones políticas. Postula que de simples objetos pasen a convertirse en verdaderos sujetos de la política. Se observa, también, que las técnicas participativas son más numerosas en los entes autónomos territoriales que en el Estado central, al concebir el federalismo como una estructura de gobierno tendente a garantizar el principio de democracia de un Estado de Derecho avanzado (2).

Destacados los elementos que se han de tomar en consideración a los efectos de catalogar la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas procede comenzar con el análisis de la organización del Ejecutivo autonómico y de sus relaciones con la Asamblea.

(1) GIANNINI, M.S., "I pubblici poteri negli stati pluriclasse" Riv. Trim. Dir. pubb. nº2-3 (1979), p. 389 y ss.

TORRES DEL MORAL, A., "La crisis del Estado representativo en el Estado de partidos" R.D.P. de la U.N.E.D nº14 (1982) pp. 7 y ss.

(2) HESSE, H., "Der Unitazisierung Bundesstaat" pag.21 citado por BARBERA, A., en "Regionieinteresse nazionale" Ed. Dott A. Giuffrè, 1974 pag. 175

1. LA ORGANIZACION DEL EJECUTIVO AUTONOMICO Y SUS RELACIONES CON LA ASAMBLEA.

El artículo 152 de la Constitución no impone un modelo de Ejecutivo común para todas las Comunidades Autónomas. Mientras los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143-146 de la Constitución podían estructurar el Ejecutivo libremente, sin ajustarse a ningún modelo previo. Los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución debían conformarse al patrón básico establecido en el artículo 152 de la Constitución.

La limitación en la libertad organizativa de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de primer grado tiene, según Sole Turá (1), una explicación política. La diferencia reside en el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía. Respecto a los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento establecido en el artículo 143 de la Constitución, las Cortes Generales mantenían un completo control sobre el proceso de elaboración y podían definir el modelo institucional de la Comunidad Autónoma, independientemente del contenido del proyecto elaborado inicialmente por la Asamblea prevista en el artículo 146 de

(1) SOLE TURA, J., "Las Comunidades Autónomas como sistemas presidencialistas" en "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985, pag. 293 y ss.

la Constitución. En cambio, respecto a los Estatutos elaborados por la vía del artículo 151 de la Constitución, las Cortes Generales no eran titulares exclusivas del procedimiento de elaboración, en la medida que el proyecto de Estatuto ^{era} elaborado por una Asamblea de parlamentarios del territorio que pretende constituirse en Comunidad Autónoma, que la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea proponente lo examina para determinar de común acuerdo su formulación definitiva y que dicho texto era sometido a referendum en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El Pleno del Congreso y del Senado intervienen para decidir, con un voto de conjunto, sobre un texto del proyecto de Estatuto que no pueden modificar y que ha sido acordado por la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios proponente del proyecto.

La Constitución fija las bases de la organización institucional de las Comunidades Autónomas, constituidas conforme al procedimiento establecido en el artículo 151, para impedir el establecimiento de diferencias institucionales importantes y garantizar una estructura básica común.

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de segundo grado son libres, constitucionalmente, para determinar el modelo organizativo debido al indiscutible protagonismo que en su elaboración y aprobación tienen las Cortes Generales. Sin embargo, la libertad conferida por la

Constitución para escoger la organización se utilizó en la práctica por los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 143-146 de la Constitución, para imitar a los Estatutos de las Comunidades Autónomas de primer grado. Las razones que motivaron el fenómeno de emulación operado, fueron diversos. De entre ellos cabe señalar el bloqueo sufrido por Valencia y Canarias para constituirse en Comunidades de primer grado que impidió variar la estructura institucional prevista en el proyecto inicial de Estatuto de Autonomía y el compromiso político surgido de los pactos autonómicos de 1981.

El proceso de homologación iniciado en los Estatutos de Autonomía termina con el establecimiento en la legislación de las primeras Comunidades Autónomas, de los mecanismos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo autonómico que, como resultado de los pactos autonómicos, habían previstos los Estatutos de Autonomía que le sucedieron.

La organización política es, por los motivos señalados, común en todas las Comunidades Autónomas. La estructura general del Ejecutivo autonómico se ajusta en todos los Estatutos de Autonomía a los criterios establecidos en el artículo 152 de la Constitución y en los pactos autonómicos de 1981. El Ejecutivo se compone del Presidente, de un Consejo de Gobierno, configurados como órganos políticos y administrativos, y de una Administración Pública ajustada en su organización al modelo institucional burocrático.

El Presidente, elegido por la Asamblea, es representante supremo de la Comunidad Autónoma, presidente del Consejo de Gobierno y órgano ejecutivo unipersonal.

La elección presidencial, dado el sistema de partidos existente se traduce en la confirmación por la Asamblea de la persona que encabeza la lista más votada en las elecciones autonómicas. Esta circunstancia determina que la campaña electoral este orientada hacia los cabezas de lista y que la elección a Presidente de la Comunidad Autónoma sea una elección casi directa.

El Consejo de Gobierno integrado por el Presidente y los Consejeros por él elegidos es el órgano director de la política y de la Administración autonómica. Esta se estructura en Departamentos o Consejerías. Los otros órganos administrativos están jerárquicamente subordinados al Presidente o a los Consejeros.

El Consejo de Gobierno es responsable políticamente ante la Asamblea. Los constitucionalistas suelen identificar la responsabilidad política al control parlamentario. Parece, sin embargo, que los conceptos de control y de responsabilidad, pese a estar íntimamente relacionados, no son identificables. Sus diferencias se encuentran, fundamentalmente, en los sujetos, en el ámbito de aplicación y en el fin perseguido. La responsabilidad política se exige por la Asamblea al Consejo de Gobierno. El control se ejerce por los parlamentarios individualmente considerados, por los

grupos parlamentarios y por la Asamblea y supervisa la actividad del Ejecutivo en su conjunto. Sus fines son, también diversos. La responsabilidad política pretende la remoción del Consejo de Gobierno y el control se dirige a comprobar si la actividad del Ejecutivo se corresponde con parámetros de conducta previamente fijada.

La responsabilidad política del Consejo de Gobierno se exige a través del procedimiento de la cuestión de confianza y del procedimiento de la moción de censura. Los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica regulan una moción de censura de carácter constructivo, semejante a la establecida en el artículo 113 de la Constitución para el Estado, y una cuestión de confianza que puede plantear el Presidente de la Comunidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, a la Asamblea autonómica, también, al estilo de la establecida para el Gobierno del Estado en el artículo 112 de la Constitución.

Respecto a la facultad del Presidente o del Consejo de Gobierno de disolver anticipadamente el Parlamento la mayoría de los Estatutos de Autonomía guardan silencio. No faltan, sin embargo, Estatutos de Autonomía que como consecuencia de los pactos autonómicos, excluyen expresamente la facultad de disolución al limitar la disolución anticipada de la Asamblea al supuesto en que ésta sea incapaz de desig

nar Presidente de la Comunidad Autónoma (1). El silencio estatutario y el compromiso incluido en los pactos autonómicos de no establecer la disolución parlamentaria (2), no ha sido obstáculo para que ésta se prevea por la legislación vasca y catalana a favor del Presidente de la Comunidad Autónoma (3).

Los elementos analizados dimanantes del artículo 152 de la Constitución han conducido a soluciones doctrinales diversas. Se ha pensado que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas está decididamente orientada hacia la del tipo parlamentario (4), que la regulación constitucional implica un acercamiento a los principios del sistema

-
- (1) Estatuto de Autonomía de Cantabria (ART.10.3), La Rioja (ART.18.3), Murcia (ART.27.3) y Castilla-La Mancha (ART.10).
- (2) Informe de la Comisión de Expertos, Ed. C.E. C., 1981, pag. 101.
- (3) Ley del Gobierno Vasco 7/81 de 30 de junio (ARTS.50 y 51). Ley de 24-V-85 de modificación de la ley de 23-III-82 del Parlamento, Presidente y del Consejo Executiu de la Generalidad de Cataluña (ART.46.c).
- (4) ARGULLOL MURGADOS, E., op. cit., p.58; DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., op. cit., p.375; ENTRENA CUESTA, R., en "Comentarios a la Constitución...", p. 1597; PUNSSET, R., op. cit., p.81; SANTAMARIA PASTOR, J.A. "Apuntes de Derecho Administrativo". Ed. Universidad de Valencia, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1982, p. 337; VILLARROYA, J.T., "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en la Constitución y las fuentes...", cit., vol.I. e. 141.

de gobierno de asamblea (1) y que la Constitución si bien excluye la forma asamblearia pura y el parlamentarismo clásico, no impide que, en base a su artículo 152, los Estados de Autonomía adopten variantes del gobierno parlamentario, tendiendo a formas de gobierno intermedias entre la parlamentaria y la de asamblea (2).

2. LA FORMA PARLAMENTARIA Y ASAMBLEARIA.

Limitadas las opciones sobre la forma de gobierno autonómica, según las tendencias doctrinales señaladas, a la parlamentaria y asamblearia, procede en este lugar, exponer las diversas teorías doctrinales sobre una y otra forma de gobierno como parámetros para su posterior catalogación.

En el análisis del parlamentarismo la doctrina enumera las diversas modalidades que se han sucedido en función de la redistribución del poder y del diverso soporte social que ha apoyado, a lo largo del tiempo, a los órganos políticos. Doctrinalmente se trata de captar los rasgos esenciales del parlamentarismo para extraer un criterio que defina la identidad del mismo.

Al inicial protagonismo real e infravaloración del

(1) ALVAREZ CONDE, E., "Regimen político español..." p. 494.

(2) VANDELLI, L., "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". Ed. IEAL, 1982, p. 244.

Parlamento, sucede la dialéctica Parlamento-Gobierno como centros equi-ordenados de poder. La tarea de abstracción doctrinal tiene como resultado el dogma del equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo. El parlamentarismo reposa esencialmente sobre la íntima colaboración entre Parlamento y Gobierno y sobre la acción que ejercen uno sobre otro para limitarse recíprocamente (1). En este orden de consideraciones, el parlamentarismo se caracteriza por las siguientes notas: los miembros del Gobierno son designados por su Presidente en base a la orientación política de la mayoría parlamentaria; la permanencia del Gobierno es consecuencia del apoyo parlamentario, por lo que cuando se interrumpe la confianza, pierde la legitimación para gobernar; y por último, las posibilidades de control entre Parlamento y Gobierno son recíprocas.

El centro de gravedad de la forma parlamentaria se sitúa por la doctrina en dos elementos. De una parte, en la necesidad de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno y, de otra, en la facultad de disolución de la Asamblea por el Ejecutivo.

Los Estatutos de Autonomía en orden a la disolución parlamentaria adoptan una de estas tres soluciones: Ni la excluyen ni la prevén con carácter general (2), limitan

(1) DUGUIT, L., "Traité de Droit Constitutionnel", vol. II, Ed. J. Bière, 1923, p. 639.

(2) Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Asturias, Valencia, Aragón, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Castilla-León.

la disolución anticipada al supuesto de la incapacidad parlamentaria para elegir Presidente (1) o la prevén como supuesto de constitución de la Diputación permanente (2)

La imprevisión estatutaria no ha sido obstáculo para que la facultad de disolución se introduzca en el País Vasco y en la Comunidad Catalana a través de la ley autonómica (3), pese a que los acuerdos políticos propuestos por la Comisión de Expertos sobre Autonomía excluían, de forma tajante, la disolución parlamentaria (4). El fundamento de este reconocimiento legislativo se encuentra, como señala el Profesor Tomás Villaroya, en el apartado primero del artículo 148 de la Constitución, así como "en los principios propios del régimen parlamentario que inspiran toda Constitución" (5).

La disolución parlamentaria es el elemento que dificulta la catalogación como parlamentaria de la forma autonómica de gobierno, porque la mayoría de los ordenamientos au

-
- (1) Estatutos de Autonomía de Cantabria (art.10.3), La Rioja (art.18.3), Murcia (art.27.3) y Castilla-La Mancha (art.10).
 - (2) Estatuto de Autonomía de Madrid (art.13).
 - (3) Ley del Gobierno Vasco 7/1981, de 30 de junio (arts. 50 y 51); Ley de 24-V-85 de modificación de la Ley de 23-III-82 del Parlamento, Presidente y del Consejo Executiu de la Generalidad de Cataluña (art. 46.c)
 - (4) Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía. Ed. CEC, 1981, p. 101.
 - (5) TOMAS VILLAROYA, J., "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit., p. 147.

tonómicos, como hemos visto, silencian o excluyen este mecanismo (1). Hay que señalar, sin embargo, que la doctrina especializada no se muestra unánime al valorar este elemento, ya que mientras algunos autores lo califican de esencial (2), otros lo conciben como elemento accidental de la forma parlamentaria de gobierno (3). Por ello, pese a que en el orden teórico se cuenta con la disolución para definir la forma parlamentaria de gobierno, en la práctica ante su ausencia se adoptan diversas soluciones doctrinales. Una, considera que su inexistencia desvía la forma parlamentaria a la de asamblea (4). La otra, entiende que se convierte en una forma racionalizada de parlamentarismo (5). La última parece la solución adecuada si se parte, como aquí se hace de la consideración de la forma de asamblea como una categoría independiente de organización del gobierno; y no, como una mera categoría residual.

(1) La disolución a la que se hace referencia en el texto es la disolución anticipada, que para algunos autores como VIRGA (op. cit.72), se encuentra condicionada a la pérdida de la cuestión de confianza, para otros, como LOEWENSTEIN (op. cit., p. 103), carece de condicionamientos. Conviene añadir, que la disolución anticipada, además de gubernativa y presidencial puede adoptar la forma de autodisolución y de disolución popular. Cfr. MORTATI, C., op. cit., vol. I, p. 412.

(2) HAURIUO, A., op. cit., p. 245., LUCAS VERDU, P., "Tratado...", p. 327., PEREZ SERRANO, N., op. cit., p. 826.

(3) ELIA, L., op. cit., p.256; DUVERGER, M., "Instituciones políticas y Derecho constitucional". Ed. Ariel, 1980, p. 412.

(4) VIRGA, P., op. cit., p.73; HAURIUO, A., op. cit., p. 219.

(5) BISCARETTI DI RUFFIA, P., op. cit., p. 251.

La forma asamblearia de gobierno se caracteriza según Loewenstein por la existencia de una Asamblea de estructura unicameral, configurada como único detentador del poder; por un Gobierno sometido a la Asamblea que funciona como su órgano ejecutivo al ser cesado y designado libremente por aquélla y no poder disolver la Asamblea; y por último, por la inexistencia de un Jefe de Estado (1). Ello quiere decir que la ausencia de la disolución parlamentaria no caracteriza por sí sola la forma de asamblea. Junto a la inexistencia de la disolución parlamentaria deben concurrir otros requisitos, como el nombramiento íntegro del Gobierno por la Asamblea, la ausencia de condicionamientos en los procedimientos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno y, lo que sin duda es más importante, la configuración de la Asamblea como único detentador del poder.

Por otra parte, la tesis de mantener el equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno en base a los mecanismos de interferencia mutua (revocación gubernativa y disolución parlamentaria) carece de validez intemporal. El acceso de la clase trabajadora a la vida política supuso la ampliación de las exigencias sociales y la necesidad de dar una rápida y eficaz satisfacción a las mismas. Los condicionamientos económicos y sociales rompen el pretendido equili-

(1). LOEWENSTEIN, K., op. cit., p. 99.

brio en favor del Ejecutivo, que se presenta como la instancia capaz de corregir la ambigüedad, la lentitud y la insuficiencia técnica del Parlamento.

Los partidos políticos contribuyen a desvirtuar el esquema de las relaciones interorgánicas, al incardinarse como elementos de la forma de gobierno (1). De nada sirve la censura o la disolución parlamentaria cuando el Presidente, líder del partido vencedor en las elecciones, es apoyado por una mayoría parlamentaria que sigue fielmente las directrices marcadas por el partido político. En estas circunstancias desaparecen, en gran medida, las posibilidades de conflicto y aquellos mecanismos que tuvieron su razón de ser en un momento histórico determinado, pierden su significado originario.

Dejando a parte su conveniencia, el mecanismo de la disolución parlamentaria, no sólo puede ser fruto de previsión estatutaria; sino, también, producto de una Ley amparada en el artículo 148.1 de la Constitución o del Reglamento parlamentario (2). Ahora bien, su previsión extraestatutaria no va a servir para garantizar el equilibrio entre Ejecutivo y Asamblea autonómica, sino para confirmar la prevalencia del Ejecutivo y racionalizar el parlamentarismo ha

(1) VIRGA, P., op. cit., p. 97.

(2) TOMAS VILLAROYA, J., "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en las fuentes del Derecho en la Constitución. vol. I, Ed. IEF, 1979, p. 147.

cia el predominio del Presidente o del Consejo de Gobierno. A este respecto es interesante señalar que los Estatutos de Autonomía que, expresamente, excluye la disolución anticipada de la Asamblea, requieren para la propuesta de la moción de censura, una iniciativa parlamentaria superior a la prevista en el artículo 113 de la Constitución y mayoría absoluta, como éste, para su aprobación, lo que contribuye a fortalecer la posición del Consejo de Gobierno frente a la Asamblea.

Los ordenamientos Vasco y Catalán han configurado a favor del Presidente, una facultad de disolver la Asamblea de carácter discrecional. El ejemplo que ofrece el Derecho alemán se encamina en otra dirección. Las Constituciones de las Länder muestran diversos supuestos de otras formas de disolución parlamentaria. Así en los Estados de Schleswig-Holstein y de Saarland, el Parlamento se puede autodisolver por mayoría de sus miembros (1). En la Constitución de Baviera y de Rheinland-Platz, por ejemplo, se prevé la disolución popular mediante referéndum. El Gobierno tiene facultad de informe sobre la iniciativa popular de referéndum, pero es el Parlamento (Landtag) quién convoca el referéndum y el pueblo quién decide la disolución del Parlamen-

(1) ART. 24 de la Constitución ratificada el 13-XII-1949 y el art. 71 de la Constitución de 15-XII-1946, respectivamente.



to (1). En Hansestadt Hamburg se prevé la autodisolución del Parlamento (Burgerschaft) y la disolución gubernativa del Parlamento se supedita a la pérdida de la cuestión de confianza. El Parlamento dentro de los tres meses siguientes a la pérdida de la cuestión de confianza por el Gobierno cuenta con las siguientes opciones:

- 1) Elegir un nuevo Gobierno por mayoría de sus miembros.
- 2) Confirmar al anterior otorgándole de nuevo la confianza y
- 3) Autodisolverse.

Si el Parlamento no utiliza ninguna de las alternativas señaladas, el Gobierno adquiere la facultad de disolver al Parlamento (2).

Los caracteres configuradores de la forma parlamentaria han variado tanto con la actual organización del cuerpo electoral y la burocratización de los partidos políticos, que se ha propuesto bautizarlo con el nombre de "régimen mayoritario" para significar la dependencia del Parlamento frente a los grupos parlamentarios mayoritarios. Esta forma de gobierno, que en términos generales parece que se ajusta a la adoptada por las Comunidades Autónomas se caracteriza,

(1) Constitución de 2-XII-1946 (arts. 18.1 y 3) y art. 99 de la Constitución de 18-V-1947.

(2) Constitución ratificada el 6-VI-1952 (art.36).

según Mortati (1), por las siguientes notas:

- 1) El Parlamento ejerce la función de registro de las decisiones adoptadas por la dirección de los partidos mayoritarios, limitandose a ratificar sus decisiones en el ejercicio de la actividad legislativa;
- 2) El Gobierno se convierte en el centro motor de la política. Sus miembros son líderes del partido o de los partidos políticos mayoritarios;
- 3) La necesidad de acción unitaria acentúa la influencia del Presidente sobre los otros miembros del Gobierno y
- 4) La disolución de la Cámara se configura en su versión popular.

En la nueva modalidad del parlamentarismo, los órganos políticos pierden legitimación democrática y este debilitamiento de la legitimación democrática hace que la disolución parlamentaria se configure en la versión popular. De otra forma, el ciudadano en el simple papel de elector, que da desvinculado de la decisión política, lo que desvirtúa el objeto político de la forma parlamentaria y conduce al sistema representativo puro, inconciliable con el pluralismo político y social (2).

(1) MORTATI, C., op. cit., p. 407.

(2) CARRE DE MALBERG, "Teoría general del Estado". Ed. F.C.E., México, 1963, pp. 1054 y ss.

C A P I T U L O S E G U N D O

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.

I. NATURALEZA DE LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.

La Comunidades Autónomas se organizan a semejanza de los Estados y son tributarias, como éstos, de los principios formulados por el Derecho Constitucional clásico. Este sello de fábrica aconseja iniciar el análisis de la presidencia de la Comunidad Autónoma desde la óptica de la teoría del Estado.

El Ejecutivo en el derecho constitucional clásico se clasifica en monocefalo y bicefalo, según cuente o no, con un Jefe del Estado, dotado de un poder superior e independiente al del Gobierno. Desde esta perspectiva, la primera cuestión que conviene destacar es que la Jefatura del Estado, entendida como órgano unipersonal titular de un repertorio específico de competencias, no es un elemento esencial del Estado (1).

La Jefatura del Estado no existe en el gobierno de asamblea, y sólo en la forma parlamentaria puede llegar a alcanzar una funcionalidad propia e independiente de la del Gobierno, ya que en la forma presidencialista de gobierno, el Presidente es a la vez Jefe del Estado y del Ejecutivo y los Ministros no integran junto con el Presidente un verda-

(1) MENENDEZ REXACH, A., "La Jefatura del Estado en el Derecho Público español". INAP, 1979, p. 231.

dero órgano colegiado.

En la evolución hacia el parlamentarismo de los regímenes nonárquicos la figura del Jefe del Estado ha sufrido diferentes transformaciones, Garrido Falla describe dicha evolución como la historia de la despersonalización del poder, con las siguientes palabras:

"El Monarca absoluto pasa a ser rey constitucional y se identifica con el Poder ejecutivo en un sistema de separación de poderes; posteriormente, el Poder ejecutivo se aloja en el Gobierno y el Monarca se convierte en árbitro o moderador de poderes..." (1).

La Historia muestra que el Monarca pierde progresivamente sus poderes, hasta que se separa del Ejecutivo para elevarse a la máxima Magistratura del Estado. Esta transformación es predicable, en términos muy parecidos, del parlamentarismo republicano ya que a la presidencia de la República parlamentaria se aplica, también, el principio de irresponsabilidad política y la técnica del refrendo. El Presidente de la República parlamentaria se convierte en Jefe del Estado, en el representante de la unidad nacional. La Jefatura del Estado se transforma así en una Magistratura revestida de atribuciones simbólicas y representativas, do

(1) GARRIDO FALLA, F., *er aliis*, "La Administración en la Constitución", CEE, 1980, p. 41.

tada de una reserva de poder, que solo es utilizable en circunstancias críticas.

La presidencia o jefatura del Estado parlamentario, como resultado de este proceso, expresa dos ideas distintas. La primera, es que el órgano situado constitucionalmente al frente del Estado, ocupa una posición de preeminencia formal en dignidad y honores. La segunda, es que ostenta un poder imparcial y neutro situado fuera y por encima de los otros órganos. Reflejo de la unidad del Estado y capaz de actuar en caso de conflicto como moderador de los otros órganos constitucionales.

El Jefe del Estado, para desempeñar la función que es hoy propia de la presidencia de la República parlamentaria, debe disponer de independencia para desarrollar adecuadamente su función moderadora y arbitral. Esta independencia se garantiza, a través de procedimientos de elección del Jefe del Estado, mediante su separación del Gobierno y del Parlamento (incompatibilidad) y a través de su irresponsabilidad política (refrendo).

Tres son los procedimientos de elección del Presidente de la República parlamentaria históricamente ensayados:

- 1) Elección parlamentaria (Constitución francesa de 1875).
- 2) Elección por sufragio universal (Constitución de Weimar).
- 3) Elección por un colegio integrado por el Parlamento y por representantes de los entes territoriales más significativos (Constitución italiana de 1947).

Ahora bien, como señala Menendez Rexach (1) sólo el tercer procedimiento de elección referido, garantiza adecuadamente la neutralidad presidencial, ya que el primero, convierte al Presidente en un órgano de parte y el segundo, en un órgano políticamente beligerante. En estos procedimientos el Presidente deja de ser un poder neutro y, en consecuencia, pierde su función arbitral o moderadora. Tampoco podrá ejercer dicha función cuando la presidencia sea compatible con la condición de miembro de la Asamblea y del Gobierno o cuando su actividad este sometida a responsabilidad política (2).

El carácter parlamentario del procedimiento de elección, la condición de parlamentario exigida por la legislación autonómica, como requisito de elegibilidad, y la responsabilidad del Presidente de la Comunidad Autónoma, ponen de manifiesto, que el Presidente no es titular de un poder neutro o moderador de los otros órganos estatutarios. La presidencia de la Comunidad Autónoma no es un órgano situado fuera y por encima del juego político desarrollado por el Ejecutivo y el Legislativo autonómico. Es, por el contrario,

(1) MENENDEZ REXACH, A., op. cit., p. 327.

(2) En contra De Carreres, F., "Notas sobre la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma según el proyecto de Constitución de 21-V-1978" IV Jornadas de Ciencia Política y de Derecho Constitucional. Valencia, 1978.

un órgano del Ejecutivo (1) sometido a la confianza parlamentaria.

Las Asambleas autonómicas, eligen a través del procedimiento parlamentario de elección al titular de un órgano ejecutivo unipersonal.

La presidencia entendida como órgano ejecutivo unipersonal parece encuadrar dentro del esquema definido en el artículo 152 de la Constitución, ya que lo único que la Constitución impide es que las Comunidades Autónomas constituidas conforme al procedimiento establecido en su artículo 151, confieran al Presidente un poder neutro, capaz de desarrollar una función arbitral entre el Gobierno y el Parlamento. Prohibición, que ha sido incorporada a todos los Estatutos de Autonomía, ya se hayan elaborado por el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución o por otro procedimiento constitucional.

La Constitución permite la configuración del Presidente de la Comunidad Autónoma, como órgano unipersonal de gobierno y administración y, en consecuencia, la configuración de un ejecutivo bicéfalo, ya que las normas constitucionales reguladoras de la Monarquía no son aplicables, por razones evidentes, al Presidente de la Comunidad Autónoma.

(1) ALVAREZ CONDE, E., "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 25. VIVER PI SUNYER, C., op. cit., p. 212. GARCIA FERNANDEZ, J., "Fuentes normativas y estructura institucional de la Comunidad Autónoma Cantabria". Rev. de Política Comparada, nº8 (1981), p. 150.

En contra de esta opinión, se ha pronunciado buena parte de nuestra doctrina, al entender que la Constitución y los Estatutos de Autonomía, consagran un Ejecutivo monocéfalo y que, en consecuencia, el Presidente sólo puede ejercer sus funciones a través del Gobierno (1). Parece que esta interpretación parte de la opinión mantenida por un importante sector de la doctrina italiana que ve, en cualquier forma de potenciación de la presidencia, un peligro para la democracia, por el riesgo cesarista que conlleva; que parte de un contexto jurídico-político caracterizado por los matices assemblearios en que se inspira el gobierno regional. Y que cuenta con una práctica política en la que son frecuentes los Gobiernos de coalición (2).

Sin embargo, desde un planteamiento estrictamente jurídico, despojado de toda valoración en orden a la conveniencia de la dimensión presidencialista, que parta de los

(1) ARGULLOL MURGADAS. E., "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", D.A., nº 182 (1979), p. 27.

ENTRENA CUESTA, R., "Comentarios a la Constitución", cit., p. 1595.

GARCIA HERRERA, M.A., "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", RVAP, nº 2 (1981), pp. 63 y ss.

SANTAMARIA PASTOR, J.A. op. cit., p. 378.

(2) PORRES AZCONA, J., "La posición institucional del Lehendakari", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco". Ed. Erakunde Bilduma, 1983, vol. II. pp. 935 y ss.

presupuestos que nos son propios, es posible mantener la configuración de la presidencia como órgano ejecutivo unipersonal.

Por otra parte, conviene indicar que la negativa doctrinal señalada, se mueve dentro de los límites de la teoría constitucional clásica, en la que la organización administrativa queda fuera del análisis, al tomar como objeto del mismo al Presidente y al Gobierno, exclusivamente, y para la que un Ejecutivo bicefalo requiere que el Jefe del Estado este dotado de un poder directo y superior al del Gobierno, conforme aconteció en los orígenes del gobierno parlamentario. Parece que esta doctrina tampoco es trasladable a las Comunidades Autónomas porque la separación entre estructuras políticas y administrativas, no constituyen un imperativo constitucional de la organización autonómica, como demuestra el artículo 152 de la Constitución al atribuir al Consejo de Gobierno funciones ejecutivas y administrativas. Y porque la organización del Ejecutivo autonómico de no ajustarse al modelo de parlamentarismo dual clásico, no tiene que ser, necesariamente, monista. Puede configurarse conforme a unas características propias.

Los mecanismos de elección del Presidente que seguidamente exponemos son perfectamente encuadrables en la forma de gobierno parlamentaria. Ahora bien, más allá de la letra

estricta de la ley se debe tener en cuenta otros elementos como el sistema electoral y el juego de los partidos políticos. La combinación del método de Hondt con el sistema de partidos políticos autonómicos, convierte la elección del Presidente, como ha señalado Sole Tura (1), en una elección prácticamente directa. Las campañas electorales giran cada vez más en torno a los candidatos a Presidente -cabeza de lista electoral-. La combinación de esta realidad electoral con la disciplina de partido político y de grupo parlamentario, convierte, normalmente, la posterior elección parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma, en la ratificación jurídico formal de un resultado ya establecido por el voto de los electores.

En términos generales parece que los datos señalados, otorgan al gobierno autonómico una dimensión presidencialista. Configuran la presidencia como órgano político beligerante, como titular de poderes políticos y administrativos ejercitables fuera del Consejo de Gobierno.

El ordenamiento autonómico confirma la tesis mantenida, al configurar la presidencia de la Comunidad Autónoma como órgano de gobierno y de administración.

(1) SOLE TURA, J., "Las Comunidades Autónomas como sistemas presidencialistas" en el V. Col. "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985, p. 298.

II. PROCEDIMIENTO DE ELECCION DEL PRESIDENTE.

El artículo 152 de la Constitución establece para las Comunidades Autónomas constituidas conforme al procedimiento establecido en el artículo 151 de su texto, que constarán de:

"... un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey...".

Martín Retortillo, mantuvo en el Senado la conveniencia de suprimir la referencia "de entre sus miembros" del proyecto constitucional (1). Sin embargo, el texto del proyecto fué aprobado definitivamente y su contenido asumido por los Estatutos de Autonomía, independientemente, del procedimiento de elaboración al que fueron sometidos, con la excepción de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (2).

En la elección de Presidente de la Comunidad Autónoma, cabe distinguir un procedimiento ordinario y otro extraordinario.

(1) Diario de Sesiones del Senado. nº 54, 13-IX-1978 pp. 2671 y ss.

(2) Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (ART. 28). La Ley de 11-IV-1983 sobre el Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra compatibiliza la presidencia con el cargo de parlamentario navarro (ART.27).

1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO.

El procedimiento ordinario es el que está directa y exclusivamente destinado a la elección de Presidente de la Comunidad Autónoma. Procede su utilización, en consecuencia, en todos los supuestos de cese del Presidente a excepción del que tiene su origen en la victoria de una moción de censura ya que, en este caso, se sigue el procedimiento extraordinario de elección.

La legislación autonómica, regula un procedimiento parlamentario de elección del Presidente. En línea de principio se puede afirmar, que los trámites del procedimiento ordinario de elección del Presidente son la presentación de candidatos, la formulación del programa de gobierno, el debate y la votación de investidura. Estos trámites presentan en algunos ordenamientos autonómicos determinadas singularidades. Interesa resaltar, en este lugar, que algunas legislaciones autonómicas prevén, para el supuesto de que ningún candidato obtenga la confianza parlamentaria, un procedimiento subsidiario de elección, que hemos calificado de ordinario, por oposición al extraordinario, y que consiste en designar como Presidente de la Comunidad Autónoma al representante del partido político que tenga mayor número de escaños en la Asamblea. Este procedimiento subsidiario de elección del Presidente, que pretende evitar la formación de

Gobiernos de coalición, se analiza como una consecuencia de la pérdida de la votación de investidura.

A. CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD.

El candidato o los candidatos a la presidencia de la Comunidad Autónoma, deben ser parlamentarios autonómicos y tiene que reunir, por lo tanto, las condiciones requeridas para su elección como tal.

La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, sobre Régimen Electoral General constituye la regulación básica y supletoria de las elecciones a los Parlamentos autonómicos (ART. 1.2 y disposición adicional primera).

Son elegibles como parlamentarios autonómicos los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna causa de inelegibilidad.

Las causas de inelegibilidad son las generales consagradas en la Ley de 19 de junio de 1985 (1) y las espe-

(1) ART. 6. de 19-VI-85: "1. Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad: a) Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27-XI así como sus cónyuges. b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución. c) Los Magistrados del Tribunal Cons-

./.

ciales establecidas por la legislación de cada

./.

titucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas. d) El Defensor del Pueblo y Adjuntos. e) El Fiscal General del Estado. f) Los Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado. g) Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional. h) Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo. i) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo. j) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales. k) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Gobernadores y Subgobernadores Civiles y las Autoridades similares con distinta competencia territorial. l) El Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público. m) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales y autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas. n) Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional. ñ) El Director de la Oficina del Censo Electoral. o) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito. p) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear. 2) Así mismo son inelegibles: a) Los condenados por Sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena. b) Aunque la Sentencia no sea firme, los condenados por un delito de rebelión o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas. 3) Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción: a) Quién ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarca-

./.

Comunidad Autónoma(1).

Las causas de inelegibilidad lo son de incompatibilidad. El parlamentario autonómico que acepte un cargo, función o situación constitutiva de incompatibilidad cesa automáticamente como parlamentario por lo que no podrá ser candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma.

./.

- b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- c) Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.
- d) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos Civiles.
- f) Los Delegados Provinciales de la oficina del Censo Electoral.

(1) ART. 5. Ley Vasca de 25-XI-83: "No serán elegibles:

- a) Los cargos públicos de libre designación nombrados mediante Decreto del Gobierno Vasco o de Consejo de Ministros. Los Ministros del Gobierno del Estado. Los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades públicas dependientes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado.
- b) Los Delegados Territoriales de la Administración Común de la Comunidad Autónoma, incluida la institucional, así como, en los mismos casos, los Delegados, Directores o Jefes Provinciales de la Administración del Estado.
- c) Los miembros profesionales de las Fuerzas Armadas.
- d) Los miembros de la Ertzaintza, Cuerpo de Miñones dependientes de la Diputación Foral de Alava, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y Policías Municipales.
- e) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- f) Aquellos otros que así sean declarados por otra norma con rango de Ley.

En términos parecidos prevé las causas de inelegibilidad el artículo 6 de la Ley de 13-VIII-1985 de elecciones al Parlamento de Galicia.

B. PRESENTACION Y NUMERO DE CANDIDATOS.

El análisis de las diversas regulaciones autonómicas permite distinguir entre los siguientes modelos de presentación del candidato o candidatos a la presidencia de la Comunidad Autónoma:

a) Presentación del candidato por el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los portavoces designados por los partidos o por los grupos parlamentarios.

El Presidente de la Asamblea no está jurídicamente vinculado al resultado de las consultas efectuadas por los partidos o grupos parlamentarios.

Este es el sistema generalmente adoptado por los Estatutos de Autonomía y por la legislación autonómica. Presenta el inconveniente de confiar la propuesta del candidato a una autoridad dependiente de un partido político. El Presidente de la Asamblea forma parte de un grupo parlamentario y está sometido disciplinariamente al mismo, por lo que carece de relevancia las consultas previas con los portavoces parlamentarios. En este modelo se deja en manos de un grupo parlamentario la posibilidad de presentar candidatos incapaces de recibir la confianza parlamentaria y, en consecuencia, la posibilidad de disolver anticipadamente la Asamblea o de elegir, a través del procedimiento subsidiario de elección, Presi-

dentes apoyados por una inestable minoría parlamentaria. Esta es una posibilidad remota, si tenemos en cuenta que el procedimiento de elección del Presidente, por la combinación del sistema electoral y del sistema de partidos, constituye la confirmación jurídico formal de los resultados de la elección a la Asamblea. Pero no deja por ello de ser factible.

- b) Presentación del candidato por los grupos políticos con representación parlamentaria.

Esta modalidad, establecida por la Ley 7/1981 sobre el Gobierno Vasco, refuerza el papel de los diversos grupos políticos, pero presenta el inconveniente de que sólo puede ser utilizada en un sistema de candidatura plural porque puede darse la circunstancia de que dos o más grupos parlamentarios presenten diferente candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma.

- c) Presentación del candidato por los grupos parlamentarios.

Esta forma de designación del candidato se establece en la Ley 5/1984 sobre el Gobierno Valenciano. Se diferencia de la precedente en que los titulares de la iniciativa son aquí los grupos parlamentarios y no los grupos políticos. Presenta la misma limitación que la anterior, ya que sólo se puede utilizar en el sistema de candidatura plural o múltiple.

- d) Presentación del candidato por un porcentaje de parlamentarios y proclamación, ante el Parlamento, por el Presidente de la Asamblea.

Esta forma de iniciación del procedimiento electoral, prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, requiere para la presentación de un candidato la firma de la cuarta parte de los miembros de la Asamblea. Ofrece la misma limitación que las dos anteriores y las ventajas de confiar el protagonismo del proceso electoral al Parlamento, de limitar el número de los posibles candidatos a cuatro y de limitar las posibilidades de disolución anticipada de la Asamblea por no recibir ningún candidato la confianza parlamentaria al garantizar el apoyo de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea.

La propuesta del candidato a Presidente puede ser única o plural. El sistema plurinominal que es el previsto por el ordenamiento vasco, valenciano y extremeño, presenta las siguientes ventajas, sobre el uninominal:

- 1) Permite la exposición de diversos programas políticos.
- 2) Contribuye a clarificar las posturas de los partidos políticos frente al electorado.
- 3) Permite el traslado del voto y pone de manifiesto a

priori la estabilidad del Consejo de Gobierno (1).

- 4) Resta protagonismo al Presidente de la Asamblea, evitando los problemas que dicha forma de iniciación plantea.

El sistema plurinominal de presentación de candidatos dificulta la votación y alarga el proceso electoral. Con todo, parece que la modalidad de iniciación del procedimiento electoral que resulta más idónea para la elección del Presidente de la Comunidad Autónoma es la de candidatura plural.

C. INVESTIDURA.

Los ordenamientos autonómicos se ajustan al modelo parlamentario positivo de elección (2). Los trámites previstos por la legislación autonómica son la formulación del programa de gobierno por el candidato o los candidatos, el debate parlamentario con posibilidad de réplica y contestación y la votación de investidura.

(1) PORRES AZCONA, J., "Parlamento y Gobierno en Euskadi", en Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Ed. IVAP, 1982, p. 176.

(2) Suele entenderse como modelo parlamentario positivo de elección aquél que contiene el trámite de presentación del programa de Gobierno.

a. Formulación del programa de gobierno.

El candidato o los candidatos propuestos exponen ante la Asamblea su programa de gobierno que puede responder a la ideología de un sólo partido político o ser consecuencia de un pacto de coalición. En ambos casos, la definición del programa corresponde a los partidos políticos. El candidato se limita a exponer públicamente el programa de gobierno previamente seleccionado, como garantía del grupo o grupos políticos comprometidos en su apoyo de que su programa es el acordado. El candidato queda de esta forma vinculado a la mayoría parlamentaria, que le otorga la confianza.

El programa de gobierno es una manifestación de la función de gobierno (1). Carece, por no ser alegable ante ninguna instancia jurisdiccional, de eficacia jurídica (2).

-
- (1) SANCHEZ AGESTA, L., "Sistema político en la Constitución española de 1978". Ed. Nacional, 1981, pp. 253 y ss.
- (2) AGUIAR, L., "La estructura del proceso de formación del Gobierno", RDDP, nº 6 (1980), p. 74, describe además de la tendencia doctrinal recogida en el texto, otras que reconocen eficacia jurídica al programa, al configurarlo como verdadero derecho objetivo o conferirle un estatuto jurídico propio, acudiendo a la analogía con los pactos de Derecho Internacional o aplicando categorías de Derecho Mercantil y considerando a los pactos como prácticas concertadas. Y también, NICOLAS MUÑIZ, J., "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura", D.A. nº188 (1980), pp.411 y ss.

b. Debate de investidura.

Tras la exposición del candidato, interviene cada grupo parlamentario. El debate parlamentario, cuando hay varios candidatos, se realiza de forma sucesiva en relación a cada uno de ellos.

La intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios tiene por objeto manifestar públicamente la posición razonada de cada grupo en relación al programa de gobierno, para ponerla en conocimiento del electorado. No comporta la posibilidad de transacción.

c. Votación de investidura.

En la exposición de la votación de investidura, conviene separar la votación de candidatura uninominal y de candidatura plural ya que una y otra presentan algunas diferencias que conviene poner de manifiesto.

a.' Votación de candidatura única.

Para la elección de Presidente se requiere en la primera votación que la mitad más uno de los parlamentarios

autonómicos voten a favor del candidato (1). En las sucesivas votaciones basta que la mayoría simple de los miembros del Parlamento apoyen al candidato.

b.' Votación de candidatura plural.

Las particularidades de este sistema se presentan en la primera vuelta ya que los diversos candidatos pueden ser votados conjunta o sucesivamente.

La votación simultánea como consecuencia de distribuir los votos entre los diversos candidatos disminuye la posibilidad de que uno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta en la primera vuelta. Favorece la elección del Pre

(1) La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (art.20) requiere mayoría absoluta en la primera y segunda y simple en las sucesivas votaciones. La regla general es la que se señala en el texto como se comprueba con la lectura del ART. 5 de la Ley 7/81 del País Vasco, del artículo 51 y 52 de la Ley catalana de 23-III-83, del ART. 17 de la Ley de Galicia 1/83, del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, del ART. 3 de la Ley de 5-VII-84 de Asturias, del ART. 6 de la Ley 2/82 de Cantabria, del artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, del artículo 21 del Estatuto de Autonomía de Aragón, del artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el artículo 16 del Estatuo de Autonomía de Canarias, el artículo 4 de la Ley de Extremadura de 7-VI-84, el artículo 6 de la Ley de Baleares de 24-X-84 y el artículo 15de la Ley de Castilla-León.

sidente en la segunda o sucesivas vueltas.

A la segunda votación se pueden presentar todos los candidatos (1) o sólo los dos más votados (2). En esta ocasión la confianza parlamentaria la recibe el candidato que haya obtenido el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de la Asamblea. En caso de empate se tramitan nuevas votaciones (3), hasta que uno de los candidatos resulte elegido o se agote el plazo de elección.

d. Consecuencias de la pérdida de la votación de investidura.

De no otorgar la Asamblea la confianza, se formulan sucesivas propuestas de candidatos en igual forma que la primera; con la diferencia de que en algunas legislaciones autonómicas se suprime el debate de investidura (4).

Estas nuevas propuestas y las sucesivas votaciones, pueden estar sometidas a un plazo preclusivo o contar con una duración indefinida.

(1) País Vasco, Ley 7/1981 (art.5); Estatuto de Extremadura (art.34) y Ley 7-VII-1984 (arts. 3 a 5).

(2) Comunidad Valenciana (art.15 del Estatuto y 128 del Reglamento de las Cortes Valencianas).

(3) ART. 129 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

(4) Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art.29 del Estatuto).

Generalmente, la normativa autonómica, supedita el procedimiento de elección del Presidente, a un plazo de sesenta días, computables desde que fué convocada la Asamblea para la elección (1) o de dos meses contados desde la primera votación de investidura (2). El transcurso de este plazo sin que ningún candidato haya obtenido la confianza parlamentaria conlleva, normalmente, la disolución automática de la Asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias (3).

La excepción a esta regla general se encuentra en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (artículo 37), de Castilla-La Mancha (artículo 14) y de Navarra (artículo 29) en los que se prevé que transcurrido el plazo de elección sin que ningún candidato haya recibido la confianza del Parlamento, será designado como Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños en la Asamblea.

Esta modalidad, que pretende evitar la celebración

(1) Ley 7/1981 del País Vasco (art.6).

(2) Ley 3/1982 de Cataluña (art. 54).

(3) Ley 7/81 del País Vasco (ART.5), Ley catalana de 23-III-83 (ART. 54), Ley de Asturias de 5-VII-84 (ART. 4), Ley 2/82 de Cantabria (ART. 6), Estatuto de Autonomía de La Rioja (ART. 22), Estatuto de Autonomía de Murcia (ART. 31), Estatuto de Autonomía de Aragón (ART. 21), Estatuto de Autonomía de Canarias (ART. 16), Ley de 7-VI-84 de Extremadura (ART.4), Ley de 24-X-84 de Baleares (ART.6), Estatuto de Autonomía de Castilla-León (ART. 15).

de elecciones anticipadas al Parlamento mediante la formación de gobiernos minoritarios, olvida que varios partidos políticos pueden tener el mismo número de escaños. Una forma de salvar esta imprevisión es la de precisar en la legislación autonómica que cuando varios partidos políticos tengan el mismo número de escaños, será elegido Presidente de la Comunidad Autónoma el candidato del partido más votado, en las elecciones al Parlamento autonómico.

Esta forma de designación de Presidente de la Comunidad Autónoma puede plantear problemas en los ordenamientos autonómicos que encomiendan al Presidente de la Asamblea la presentación del candidato a Presidente porque se puede dar la paradoja de que el Presidente electo no haya sido propuesto como candidato a la Asamblea y, en consecuencia, no haya presentado su programa. En este caso, no se puede considerar al Presidente como receptor de la confianza parlamentaria y las técnicas de exigencia de la responsabilidad política al Consejo del Gobierno carecen del sentido que la forma parlamentaria de gobierno les confiere. Tanto en su configuración originaria como actual.

El sistema de propuesta que parece más adecuado a esta forma de terminación del procedimiento electoral, es el de candidatura plural, y dentro de éste las modalidades que encomiendan la iniciativa a los grupos políticos o a los grupos parlamentarios, ya que a través de este sistema se

garantiza la presentación a la Asamblea como candidato a Presidente, del representante del partido político mayoritario.

A este respecto hay que señalar que ninguno de los ordenamientos autonómicos en los que se prevé el sistema de candidatura plural (País Vasco, Valencia y Extremadura) prescriben esta forma subsidiaria de designación del Presidente de la Comunidad Autónoma.

Los ordenamientos autonómicos que prevén la designación automática como Presidente del representante del partido mayoritario, por el mero transcurso del plazo de elección (Andaluz, de Castilla-La Mancha y Navarra), confían al Presidente de la Asamblea la propuesta sucesiva de candidatos. Esta forma de iniciativa, como se ha dicho, otorga al Presidente de la Asamblea libertad para presentar y proclamar candidatos, ya que no está vinculado por las consultas con los grupos parlamentarios. Permite la designación como Presidente de la Comunidad Autónoma a quién no ha presentado ni debatido su programa de gobierno ante la Asamblea. Esta circunstancia ha llevado al Tribunal Constitucional ha mantener en la Sentencia de 26 de noviembre de 1984, que el Presidente una vez elegido debe presentar ante el Parlamento su programa de gobierno. Sin embargo, este requisito no deja de ser una mera formalidad; incapaz de evitar la desnaturalización del parlamentarismo que dicha forma de de-

signación conlleva.

El procedimiento subsidiario de elección del Presidente es la confirmación normativa de que la elección del Presidente es una elección prácticamente directa.

Por último, hay que señalar que el Estatuto de Galicia (artículo 15) y de la Comunidad Valenciana (artículo 15) no establecen un límite temporal al procedimiento de elección del Presidente. El procedimiento de elección en estas Comunidades Autónomas tiene una duración indefinida. Esta forma de terminación pretende evitar la disolución anticipada de la Asamblea y favorecer la formación de Gobiernos de coalición, cuando no exista una mayoría parlamentaria estable. En este supuesto la búsqueda de acuerdo parlamentario para la elección del Presidente se realiza por los partidos y los respectivos grupos parlamentarios. La disciplina interna de estos últimos asegura que el acuerdo, una vez alcanzado, será ratificado por el Parlamento.

2. PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO.

El procedimiento extraordinario de elección es aquél que destinado a derrocar al Gobierno, provoca la designación de nuevo Presidente.

Procede en los supuestos de victoria de una moción de censura. El candidato a Presidente es presentado en la

propuesta de moción de censura. Deberá reunir las condiciones de elegibilidad exigidas por la legislación electoral, para ser candidato.

El debate parlamentario y la votación tienen lugar en el procedimiento de tramitación de la moción de censura, que por razones sistemáticas se expondrá en el capítulo siguiente. En este lugar, resta sólo por decir, que la elección como Presidente del candidato requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea.

3. NOMBRAMIENTO.

Los Estatutos de Autonomía, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, prevén que el candidato a Presidente, una vez elegido por la Asamblea, debe ser nombrado por el Rey. Esta previsión, plantea la necesidad de averiguar la naturaleza jurídica del nombramiento, si el nombramiento real requiere o no, el refrendo y, en su caso, quién es la autoridad competente para refrendar el nombramiento real de Presidente de la Comunidad Autónoma.

La doctrina ha analizado la naturaleza jurídica del nombramiento por el Jefe del Estado al estudiar la elección del Presidente del Gobierno. No es pacífica la doctrina en orden a la valoración del nombramiento y de la elección parlamentaria. Mientras que algunos autores conside-

ran que el nombramiento tiene igual valor y efecto que la elección parlamentaria; otros, minusvaloran el nombramiento al configurarlo como simple requisito de eficacia o como requisito meramente formal de la elección parlamentaria.

El estudio de estas tendencias doctrinales y su posible aplicación al supuesto debatido, tiene especial interés a la hora de admitir o negar, la posibilidad de que el Jefe del Estado se pueda negar a realizar el nombramiento del candidato elegido por la Asamblea.

Las posiciones doctrinales mantenidas al respecto se pueden resumir en las siguientes:

- 1) El nombramiento del Jefe del Estado integra un acto complejo perfecto y constituye presupuesto para la validez de la designación de Presidente por la Asamblea.

El Jefe del Estado se puede negar al nombramiento por motivos de oportunidad y de legalidad (1).

- 2) El nombramiento del Jefe del Estado integra un acto complejo debilitado y constituye presupuesto de eficacia la elección parlamentaria de Presidente.

El Jefe del Estado sólo se puede negar al

(1) VIRGA, P., "Diritto Costituzionale" Ed. Dott. A. Giuffrè, 1979, p. 271.

nombramiento en base a motivos de estricta legalidad (1).

- 3) El nombramiento del Jefe del Estado carece de contenido sustantivo y constituye un simple requisito formal que caracteriza al acto como debido.

El Jefe del Estado no puede negarse al nombramiento (2) del Presidente por constituir un acto debido.

Aplicando las opiniones doctrinales señaladas, al nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma resulta que la primera es manifiestamente inadecuada porque el control sobre la oportunidad de la elección parlamentaria de Presidente es una decisión política que está fuera de las facultades reales (artículo 56 de la Constitución) (3).

El análisis de la aplicabilidad o inaplicabilidad de la doctrina del acto complejo debilitado, resulta más complicada ya que depende del contenido que se reconozca a la

-
- (1) MORTATI, C., "Instituzioni di Diritto Púbblico". CEDAM 1975. Vol. II, p. 655.
STEIN, K., "Derecho Político". Editorial Aguilar, 1973, p. 93.
- (2) ALVAREZ CONDE, J., "El régimen político español", cit. p. 98.
DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., "El régimen constitucional español" Vol. II. Ed.Valor, p.234.
- (3) ALVAREZ CONDE, G., "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 496.

institución monárquica, pues de entender que el Rey además de símbolo de unidad, es defensor del orden constitucional (1) resultaría aplicable la doctrina del acto complejo debilitado (2) al nombramiento por el Rey del Presidente de la Comunidad Autónoma. No obstante, la solución doctrinal que se presenta como más correcta constitucionalmente, es la que considera que el nombramiento real del Presidente de la Comunidad Autónoma es un acto debido (3). Sin embargo, hay que señalar que Viver Pi Sunyer, uno de los primeros autores que mantuvo esta opinión y que es cita

(1) ALZAGA VILLAMIL, O., "Comentarios sistemáticos a la Constitución española de 1978", cit., p. 622.

BAR, A., "Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978", en Estudios sobre la Constitución española de 1978, Ed. Pórtico, 1979, pp. 203 y ss.

(2) SANCHEZ AGESTA, L., "Sistema político de la Constitución española de 1978". Ed. Nacional, 2ª Ed., 1981, p. 231.

(3) SANCHEZ AGESTA, L., "Sistema político de la Constitución española de 1978". Ed. Nacional, 2ª Ed., 1981, p. 231.

ALVAREZ CONDE, G., op. cit., p. 883.

ENTRENA CUESTA, R., "Comentarios a la Constitución" cit., p. 1597.

MARTIN MATEO, R., op. cit., p. 138.

VIVER PI SUNYER, C., "La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomía de Catalunya", en Rev. Jurídica de Cataluña, nº 1 (1980), pp. 154 y ss. Y también en "Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomía de Catalunya". Ed. Nova-Grafik, 1982, p. 70.

do por la mayoría de los autores que la comparten, admite la posibilidad de que el Rey se niegue al nombramiento cuando el procedimiento de elección adolezca de vicios sustanciales, con lo que viene a mantener que el nombramiento tiene carácter de acto complejo debilitado.

La opinión descrita parece que encuentra su fuente de inspiración, en un sector de la doctrina italiana (1). Parece, sin embargo, que esta tendencia doctrinal no se puede trasladar al nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma, porque los autores italianos que la sustentan parten en su formulación de diferentes presupuestos jurídicos, de los que concurren en el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma por el Jefe del Estado. El Presidente de la República italiana, a diferencia del Monarca español, está dotado de una facultad de defensa del orden constitucional que le permite negarse al nombramiento cuando concurren vicios graves en el procedimiento de elección.

(1) CHEBALLARD, G., "La posizione del Presidente della Giunta Regionale" Rev. Trim. Dir. Pubbl., 1968, p.919.

El Rey no está legitimado para impugnar ante el Tribunal Constitucional la resolución del Presidente de la Asamblea por la que se le dá a conocer el resultado de la elección parlamentaria, para que proceda a su nombramiento, ni puede de oficio apreciar la inexistencia o nulidad de la designación de Presidente por la Asamblea, porque ningún precepto constitucional ni legal le configuren dicha facultad; el nombramiento real del Presidente es un acto debido cuyo único efecto es el de dotar de la forma adecuada la elección presidencial realizada por la Asamblea.(1). El Rey no puede oponerse, en ningún caso, al nombramiento.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26-X-84, la designación parlamentaria del Presidente no es un mero acto de trámite, sino un procedimiento resolutivo, impugnable por el Gobierno del Estado, ante el Tribunal Constitucional a través del recurso directo de inconstitucionalidad establecido en el artículo 161.2 de la Constitución y regulado en los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El artículo 64 de la Constitución determina que todos los actos del Rey deben ser refrendados.

Parte de nuestra doctrina se ha mostrado partidaria de que la autoridad refrendante del nombramiento real debía

(1) STC 26-XI-1984.

ser el Presidente de la Asamblea autonómica, de igual forma que en el nombramiento del Presidente del Gobierno, lo es el Presidente del Congreso de Diputados (1). Esta tendencia doctrinal tiene su reflejo normativo en el artículo 4 de la Ley 7/81 sobre el Gobierno Vasco. Sin embargo, los nombramientos de Presidentes vascos que se han sucedido hasta la fecha, se han refrendado por el Presidente del Gobierno del Estado y no por el Presidente del Parlamento Vasco como prescribe dicho precepto.

La razón de esta inaplicación puede encontrarse en que el artículo 64 de la Constitución determina que, salvo el nombramiento de Presidente del Gobierno del Estado, los actos del Rey deben ser refrendados por el Presidente del Gobierno del Estado (2) y en que por esta vía se permite al Gobierno del Estado impugnar ante el Tribunal Constitucional la resolución del Parlamento autonómico por la que se comunica al Rey, el nombre del designado como Presidente por la Asamblea, cuando la elección parlamentaria adolezca de vicios procedimentales. Pues de lo contrario, el

(1) ALVAREZ CONDE, G., op. cit., p. 490.

VIVER PI SUNYER, C., op. cit., p. 72.

(2) En el momento de escribir estas líneas está pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional un conflicto de competencia suscitado por el País Vasco mediante el que se impugna el acto de nombramiento del Presidente Garaicoechea, en base a que el artículo 4 de la Ley 7/81 confiere la facultad de refrendo al Presidente del Parlamento Vasco.

Gobierno del Estado no podría impugnar el nombramiento. A estos razonamientos cabe añadir que el Presidente de la Asamblea autonómica no puede ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nombramiento de Presidente.

El resto de los ordenamientos autonómicos no han previsto nada al respecto por lo que de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución, se debe concluir que corresponde al Presidente del Gobierno del Estado refrendar el nombramiento real.

4. PUBLICACION DEL NOMBRAMIENTO.

La publicación es condición de eficacia del nombramiento. La normativa autonómica comunmente prevé que la publicación del nombramiento precederá al juramento o promesa y a la toma de posesión. Así la Ley gallega 1/1983 reguladora de la Junta y de su Presidente establece en su artículo 19 que:

"El Presidente elegido tomará posesión de su cargo dentro de los cinco días siguientes a la publicación de su nombramiento".

Por su parte el artículo 22.1 de la Ley Foral de Navarra 13/1983 determina que:

"Dentro de los diez días siguientes a la publicación del nombramiento

en el Boletín Oficial del Estado
prestará ante el Presidente del
Parlamento juramento o promesa..".

En ámbas leyes se prevé que el nombramiento se publi-
cará en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Comuni-
dad; pero, a diferencia de la Ley Navarra, la gallega no de-
termina que publicación iniciará el computo del plazo para
que el Presidente tome posesión del cargo. La solución que
parece más correcta por proceder del Rey el nombramiento,
es la de considerar, al igual que la ley de Navarra, que el
computo del plazo se inicia con la publicación del nombra-
miento en el Boletín Oficial del Estado.

En otras Comunidades Autónomas no se prevé expresa-
mente que la publicación del nombramiento debe preceder, en
el tiempo, a la toma de posesión y al juramento o promesa,
lo que, sin duda, no es obstaculo para llegar a la misma
conclusión, por ser la publicación condición de eficacia del
nombramiento. La Ley del Gobierno Vasco, por ejemplo, esta-
blece en su artículo 4 que:

"El Lehendakari será designado, de
entre sus miembros, por el Parla-
mento, y nombrado por el Rey me-
diante un Real Decreto que será
publicado en el Boletín Oficial
del Estado y en del País Vasco...".

La ausencia de una previsión normativa que determine el plazo para efectuar el juramento o promesa no permite entender, que dicho acto pueda preceder a la publicación del nombramiento. En la práctica se ha dado, sin embargo, el juramento del cargo del Presidente con anterioridad a la publicación del nombramiento. Esta anticipación puede plantear algún problema cuando el procedimiento de designación se encuentre viciado ya que la impugnación por Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional tiene efectos suspensivos. (1).

5. JURAMENTO O PROMESA Y TOMA DE POSESION DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.

Publicado el nombramiento, el Presidente debe jurar o prometer y tomar posesión del cargo.

La relación de servicio del Presidente neoelecto se inicia en la toma de posesión del cargo, por lo que el orden lógico es que el juramento o promesa antecedan o sean simultáneos en el tiempo, con la toma de posesión. A este respecto, la legislación autonómica no ha seguido una regla uniforme. En Galicia y en La Rioja (2), por ejemplo,

(1) Segundo mandato del Presidente Garaicoechea.

(2) Galicia Ley 1/1983 (ART.20) y La Rioja, Ley de 29-XII-1983 (ART.7).

se ha previsto que el Presidente tome posesión al jurar o prometer el cargo, mientras que en la Comunidad Valenciana se dispone que el Presidente tome posesión antes de jurar o prometer el cargo (1) y en Navarra el juramento o promesa precede a la toma de posesión (2).

El juramento o la promesa pretenden manifestar pública y solemnemente la asunción del compromiso de adecuar la conducta a la Constitución y de ejercer fielmente los deberes del cargo.

Los ordenamientos autonómicos prevén la alternativa entre una u otra fórmula haciendo depender de la voluntad del Presidente que el acto tenga un sentido religioso o social (3).

La promesa y el juramento tiene en la legislación autonómica carácter necesario.

(1) Según el artículo 7 y 9 de la Ley 4/1983 sobre el Gobierno Valenciano el Presidente comienza a ejercer sus funciones el día de la publicación de su nombramiento en el Boletín Oficial del Estado y jura o promete en la primera sesión que celebren las Cortes Valencianas tras la publicación de su nombramiento.

(2) Navarra, Ley 23-1983 (art. 22).

(3) La laicización del Estado provoca la sustitución del juramento, de origen religioso por la promesa. La no beligerancia del Estado respecto a ninguna confesión religiosa determina la búsqueda de valores sociales capaces de conferir al acto de promesa carácter solemne. GARCIA HERRERA, N.A., "La estructura del Gobierno Vasco", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Erakunde Bilduma, 1983, Vol. II, p. 1050.

Este requisito ha sido criticado por algunos autores al postular su sustitución por otras técnicas que puedan garantizar más eficazmente el correcto ejercicio del cargo(1). Otros autores opinan, que la promesa o el juramento gana en importancia cuando mayores son las responsabilidades políticas ya que el elemento moral que conllevan sirve de complemento a la incapacidad del ordenamiento jurídico de fijar todos los supuestos de incumplimiento (2).

(1) JELLI-NECK, G., "Teoría General del Estado". Buenos Aires, 1973, p. 271.

(2) LOMBARDI, G., voz "Giuramento", en Noviss. Digesto italiano, T. VII, Turín, 1961, pp. 964 y ss.

III. COMPETENCIA DEL PRESIDENTE.

Los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica encomiendan al Presidente de la Comunidad Autónoma funciones representativas, la presidencia del Consejo de Gobierno y el ejercicio de otras competencias ejecutivas y administrativas.

1. FUNCIONES DE REPRESENTACION.

A. REPRESENTACION ORDINARIA DEL ESTADO.

El Presidente de la Comunidad Autónoma es, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía, el representante ordinario del Estado.

El antecedente de esta atribución se encuentra en los Estatutos de Autonomía de la II República. El artículo 20 de la Constitución del 31 disponía que " Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas". El posesivo "sus" utilizado por dicho precepto se refería, según la interpretación dominante, a las autoridades de la República, por lo que para atribuir la competencia ejecutiva a las regiones se convirtió al Presidente en representante de la República y, en consecuencia, en la principal autoridad del Estado en el

territorio de la Región. Con tal fin los Estatutos Vasco (ART.10) y Catalán (ART.14) establecieron que el Presidente asumía la representación de la Región "...en sus relaciones con la República" y la del Estado en las funciones "cuya ejecución directa correspondiese al Poder Central". Sin embargo, dicha expresión que en su sentido original supone la configuración del Presidente como representante del Estado y de la Comunidad Autónoma (1), ha perdido en los actuales Estatutos de Autonomía su razón de ser (2) ya que la legislación del Estado puede ser ejecutada por las Comunidades Autónomas y que nuestra Constitución no prevé una forma indirecta de administración de las competencias ejecutivas, semejante a la prevista en la Constitución Austriaca. No obstante, su consagración constitucional y estatutaria ha planteado la necesidad de justificar doctrinalmente dicha atribución e incluso, de concretar normativamente algunas de sus manifestaciones.

En su explicación nuestra doctrina se ha servido de la distinción conocida en la doctrina italiana entre el Estado-comunidad y el Estado-organización. Y ha entendido, ge

(1) LA PERGOLA, F., "La técnica constitucional de la autonomía: Aspectos de Derecho comparado", en Autonomía y partidos políticos, Tecnos, 1984 p. 50.

(2) MUÑOZ MACHADO, S., "Derecho...." vol. II, p. 63.

neralmente, que la representación del Estado que ostenta el Presidente de la Comunidad Autónoma toma el término Estado en su acepción de Estado-comunidad (1). Sin embargo, en dicha acepción resulta difícil considerar al Presidente como representante del Estado porque el Estado-comunidad carece de una organización propia, independiente a la de sus miembros, no desarrolla actividad y, en consecuencia, no tiene que ser representado. El Estado-comunidad es una abstracción doctrinal que designa, en palabras de Mortati, todas las manifestaciones de poder que se dan dentro del mismo, a todos los entes autonómicos que existen en su seno y al conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre los mismos (2).

La representación ordinaria del Estado, en la acepción indicada, sólo tendría sentido desde la teoría del Estado Federal de tres miembros (Dreigliedri gur Bundesstaat) en la que se distingue entre la Federación, el Estado Central y los Estados miembros y para la que el Tribunal Constitucional y el Jefe del Estado son órganos de la Federación. Pero, al ser inconciliable esta teoría con el modelo

(1) La expresión Estado-comunidad o Estado ordenamiento designa, en palabras de Mortati, todas las manifestaciones de poder que se dan dentro del mismo, a todos los entes autónomos que existen en su seno y al conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre los mismos. El Estado-organización o Estado aparato es un elemento del Estado-comunidad.

(2) MORTATI, C., "Instituzione di Diritto Pubblico", cit., vol. I, p. 46.

de Estado autonómico diseñado en la Constitución ya que el Jefe del Estado y el Tribunal Constitucional son órganos del Estado-organización; parece que el Estado representado por el Presidente sólo puede ser el Estado-organización.

Ahora bien, como nuestro modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas permite la ejecución de la legislación del Estado por la Comunidad Autónoma, parece que la representación ordinaria del Estado encomendada al Presidente de la Comunidad Autónoma, carece de contenido y tiene, fundamentalmente, un significado simbólico. La representación del Estado en la Comunidad Autónoma se puede interpretar, en el sentido de que el Presidente simboliza la unidad del ordenamiento autonómico y su integración en el ordenamiento del Estado cuya unidad representa el Jefe del Estado. El Presidente de la Comunidad Autónoma sólo puede representar al Estado aparato cuando le delegue el ejercicio de competencias como ocurre en el supuesto contemplado por el artículo 7 de la Ley Orgánica 4/81 sobre el Estado alarma, excepción y sitio. Ahora bien, este supuesto de representación del Estado tiene carácter extraordinario y encuentra su cobertura constitucional en el artículo 150.2 de la Constitución.

Hay que señalar, que con el calificativo de ordinario, el constituyente parece que quiso evitar los problemas protocolarios que pudieran derivarse entre la máxima autoridad

de la Comunidad Autónoma y las máximas autoridades de otras instituciones del Estado, que se organizan en ámbitos territoriales que pueden coincidir con los de las Comunidades Autónomas. Como ha señalado Carreres (1), el conflicto que podía crearse entre el Presidente de la Comunidad Autónoma y las autoridades de las Fuerzas Armadas fue una de las principales razones que motivaron la inclusión en dicho término en el artículo 152 de la Constitución.

No obstante, el legislador autonómico con la excepción del vasco, además de reproducir la cláusula constitucional (art. 152 de la Constitución Española) ha querido llenarla de contenido y ante la inexistencia de relaciones que poder encomendar al Presidente en su calidad de representante del Estado, la legislación autonómica le atribuye, con tal carácter, facultades representativas que corresponden al Presidente en su calidad de representante de la Comunidad Autónoma. El resultado es incongruente como evidencia este simple ejemplo.

En el País Vasco, Navarra, Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla-León, el Presidente como representante de la Comunidad Autónoma promulga las leyes y ordena su publica-

(1) De CARRERES, F., "Notas sobre la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma según el proyecto de Constitución de 21-V-78" IV Jornadas de Ciencia Política y de Derecho Constitucional. Valencia 1978.

ción (1). En Galicia ordena la publicación de las leyes autonómicas en el Boletín Oficial del Estado, como representante ordinario del Estado y las promulga y las manda publicar en el Diario Oficial de Galicia (2), como supremo representante de la Comunidad. En el resto de las Comunidades Autónomas, tanto la promulgación como el mandato de publicación, en ambos Boletines, son manifestación de la representación ordinaria del Estado (3).

Las facultades atribuidas al Presidente por los respectivos Estatutos de Autonomía y por la correspondiente legislación autonómica en su calidad de representante del Estado, son consecuencia de su condición de representante supremo de la Comunidad Autónoma. La promulgación y publicación de las leyes, la firma de convenios y acuerdos de cooperación y la orden de publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, no integran la competencia del Estado central por lo que no pueden ser realizados por el Presidente de la Comunidad Autónoma como representante ordinario del Estado.

(1) BISCARETTI DI RUFFIA, op. cit., p. 229.

(2) GIZZI, op. cit., p. 198.

(3) País Vasco, Ley 7/81 (ART. 7), Castilla-La Mancha Ley 25-IV-84 (ART. 7), Navarra, Ley 23/83 (ART. 24), Baleares, Ley 24-X-84 (ART. 15), Castilla-León, Ley 1/83 (ART. 12).

En este punto, resulta necesario separarse del derecho positivo y entender que la función de representación "ordinaria" del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma constituye una reminiscencia histórica, carente de sentido en la actualidad y que el Presidente de la Comunidad Autónoma con carácter ordinario sólo puede representar al Jefe del Estado, que es un órgano del Estado aparato.

B. REPRESENTACION SUPREMA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El Presidente ostenta, según el artículo 152 de la Constitución, la más alta representación de la Comunidad Autónoma.

Los Estatutos de Autonomía refieren la función representativa del Presidente a la institución de autogobierno o a la Comunidad Autónoma (1). Algunos Estatutos de Autonomía regulan esta función presidencial como representación de la institución de autogobierno. Así por ejemplo, el Estatuto de Cataluña distingue claramente entre Cataluña como nacionalidad y la Generalidad catalana como institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña.

(1) SOLE TURA, J., "Las Comunidades Autónomas como sistema presidencialista", en la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Diputación de Barcelona. 1985, p. 303.

De acuerdo con esta distinción el Presidente es definido como representante de la Generalidad. La Ley Catalana 3/1982 de 23 de marzo del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad confirma esta distinción, en sus artículos 48 y 60.

No ocurre lo mismo con otros Estatutos. Así por ejemplo, el de Galicia no configura ninguna institución específica que organice globalmente la autonomía y, por lo tanto, la función representativa se refiere a la Comunidad Autónoma, cuyo concepto no coincide jurídicamente con el de pueblo gallego (ART. 1 y 3 del Estatuto de Autonomía).

Ninguna de las dos fórmulas tiene especiales efectos políticos. La representación de la institución de autogobierno o de la Comunidad Autónoma encomendada por los Estatutos de Autonomía al Presidente, parece que debe interpretarse como una representación jurídica (1).

Los autores italianos, generalmente, atribuyen carácter político a la facultad del Presidente de representar a la Región, aunque con alcance y sentido diverso. Mientras algunos consideran que el Presidente Regional actúa como representante político de los intereses generales de la colec

(1) El deseo de reforzar la representatividad social producto de la especial configuración del País Vasco -Territorios Históricos- ha llevado al legislador vasco a conferir al Presidente la representación del Pueblo Vasco (Ley 7/81. ART.1). Esta fórmula ha sido criticada por Garcia Herrera, M.A. al entender que con ella se priva al Parlamento de su legítima función. (op. cit., pag. 1019).

tividad (1), de los intereses unitarios de la Región (2) o de los intereses que son expresión de la general orientación política regional (3); otros entienden que representa la orientación política de la Giunta (4).

Parece que las soluciones doctrinales italianas no son aplicables al Presidente de la Comunidad Autónoma, fundamentalmente, por las siguientes razones. En primer lugar, porque a diferencia de algunos Estatutos Regionales Italianos, ni la Constitución, ni los Estatutos de Autonomía, ni la legislación autonómica confieren carácter político a las funciones representativas del Presidente. Y en segundo lugar, porque los actos mediante los que el Presidente ejerce la función representativa se configuran por el ordenamiento autonómico como actos debidos.

Entre nosotros, no se encuentra explicitada normativamente la facultad del Presidente regional italiano de intervenir en el Consejo de Ministros, cuando delibere sobre asuntos particularmente relacionados con la Región, que es

-
- (1) Ley 1/83 de Galicia (ARTS. 24 y 25).
- (2) Cataluña, Ley 23-III-82 (ART.61), Andalucía, Ley 6/83 (ART.15), Asturias, Ley 5-VII-84 (ART.16), Cantabria, Ley 2/82 (ART.12), La Rioja, Ley 4/83 (ART.12) Murcia, Ley 18-X-82 (ART.7), Valencia, Ley 5/83 (ART.15), Aragón, Ley 4/83 (ART.11), Canarias, Ley 1/83 (ART.8), Extremadura, Ley de 7-VI-84 (ART.9) y Madrid, Ley de 30-XII-(ART.8).
- (3) CHEVALLARD, G., "La posizione del Presidente della Giunta Regionale" Rev. Trim. Dir. Pubbl., 1968, p. 919.
- (4) PALADIN, po, cit., p. 331.

la que ha servido de fundamento a las tendencias doctrinales expuestas.

En nuestro ordenamiento, las decisiones que afectan a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o con otras Comunidades Autónomas o que inciden sobre la Comunidad en su conjunto, se adoptan por el Consejo de Gobierno o por la Asamblea (1). Al Presidente, en su condición de representante de la Comunidad Autónoma, le corresponde, tan sólo, una participación meramente formal. La "firma" de los convenios y acuerdos de colaboración es un ejemplo que pone de manifiesto el carácter formal de la función representativa.

El Presidente simboliza la unidad de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el Presidente constituye el órgano habilitado para exteriorizar la voluntad unitaria de la misma. Esta función se traduce entre otras, en la facultad de promulgar y ordenar la publicación de las leyes autonómicas, en poderes de representación en juicio, o en la firma de los acuerdos y convenios de cooperación de la Comunidad Autónoma con otras Comunidades Autónomas o con el Estado. A este

(1) La disolución del Parlamento que la legislación Vasca y Cataluña atribuyen al Presidente, constituye una decisión que afecta a la Comunidad Autónoma en su conjunto. No obstante, parece que al igual que la Constitución se la atribuye al Presidente del Gobierno, la legislación autonómica se la confía al Presidente no como representante de la Comunidad Autónoma; sino como Presidente del Consejo de Gobierno.

respecto hay que señalar que el Presidente se configura por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía como el supremo representante de la Comunidad Autónoma. Pero no, como el único representante (1). La legislación autonómica no está obligada a atribuir al Presidente todos los su puestos de representación, por lo que es posible que existan diferencias respecto al contenido de la función de representación de la Comunidad Autónoma que cada legislación autonómica establece.

Los actos que generalmente corresponde adoptar al Presidente con este carácter son promulgar las leyes y decretos legislativos, ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, convocar elecciones a la Asamblea Autónoma y la firma de los acuerdos y convenios de cooperación. De ellos, vamos a centrar nuestro estudio en los dos primeros, por ser los que mayores problemas interpretativos presenten.

La promulgación tiene el efecto de imputar a la Comunidad Autónoma, la actividad legislativa de la Asamblea y del Consejo de Gobierno, cuando actúa por delegación de aquella. Consiste pura y simplemente, en la proclamación

(1) El Gobierno y el Parlamento actúan como representantes de la Comunidad Autónoma al recurrir ante el Tribunal Constitucional.

formal de la Ley como tal Ley, y en el consiguiente mandato genérico de cumplimiento.

La promulgación de la leyes es un acto debido de naturaleza controvertida (1) del que conviene, siquiera sea brevemente, analizar algunos aspectos. Una primera cuestión que conviene plantear en este lugar, es la de averiguar si la sanción real alcanza a las leyes autonómicas, o si se suple con la promulgación.

La respuesta a este interrogante parece que debería ser positiva, dado el tenor literal del artículo 62.a de la Constitución y la configuración constitucional del Rey como Jefe del Estado y "símbolo de su unidad" (artículo 56.1 de la Constitución española). Sin embargo, la práctica apoya la solución contraria; el silencio mantenido en los Estatutos de Autonomía, en relación a la sanción de las leyes autonómicas, ha sido interpretado en el sentido de excluir la sanción. En las Comunidades Autónomas, como en las Repúblicas, no hay sanción y los efectos de ésta se suplen con la promulgación (2).

En relación a la promulgación de las leyes autonómicas, hay una segunda cuestión que conviene analizar. La cuestión a debatir se reduce a la admisibilidad o inadmisibilidad

(1) MORTATI, C., "Instituzione...", vol. II, vit., pp. 757 y ss.

(2) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., "Curso...", cit., p. 140.

bilidad del veto suspensivo del Presidente, fundado en la existencia de vicio en el procedimiento legislativo (1) porque, dada la beligerancia política del Presidente quedan excluidos el veto de oportunidad política y el veto suspensivo basado en vicios materiales.

Esta cuestión que, como en Italia, no se encuentra regulada, plantea la necesidad de averiguar si el Presidente puede o no puede negarse a promulgar las leyes autonómicas cuando aprecie la existencia de vicios en la formación de la voluntad del órgano legislativo.

Ante el silencio normativo, Chevallard entiende que el Presidente regional italiano tiene la obligación de denunciar los vicios formales, por lo que de apreciarlos deberá devolver la Ley a la Asamblea con un mensaje motivado en el que exprese el defecto observado y solicite su subsanación (2). Esta posibilidad no resulta aplicable al Presidente autonómico porque la facultad de promulgar la ley, la ostenta el Presidente como un poder-deber ejercitable dentro del plazo establecido en el Estatuto de Autonomía para que disponga su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (3).

(1) VIVER PI-SUNYER, C., op. cit., pp.89 y 90. Esta está a favor de la admisibilidad.

(2) CHEVALLARD, op. cit., p.931.

(3) Los Estatutos de Autonomía disponen que el Presidente ordenará la publicación de las leyes dentro del plazo de 15 días. Estatuto de Autonomía del País Vasco (ART.27.5), de Cataluña (ART.33.2), de Asturias (ART.31.2), de Murcia (ART.30.2), de Valencia (ART.14.6), de Aragón (ART.20.2) y de Navarra (ART.22)?

En este sentido, hay que concluir que por imperativo estatutario, la legislación autonómica no puede prever ninguna modalidad de veto presidencial a la promulgación de las leyes.

Promulgada la Ley o el Decreto legislativo autonómico, el Presidente ordena su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad y en el Boletín Oficial del Estado.

La doble publicación tiene un apoyo en el artículo 9.3 de la Constitución y, en concreto, en la garantía de publicidad de las normas que consagra.

La doble publicación de las Leyes y los Decretos legislativos puede plantear algún problema en relación a la fecha de entrada en vigor de las disposiciones, que los Estatutos de Autonomía han tratado de resolver de la siguiente forma:

- 1) Todos los Estatutos de Autonomía excepto, el de La Rioja, dan preferencia, a estos efectos, a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad. Los Estatutos de Autonomía utilizan con ligeras variaciones la siguiente fórmula "a efectos de entrada en vigor" -de las leyes- regirá la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad

(1).

(1) Estatuto vasco (art.27.5); Catalán (art.33.2); Gallego (art.13.2); Andaluz (art.31.2); cántabro (art.15.2); mrciano (art.30.2); valenciano (art.14.6); aragones (art.20.1); de Castilla-La Mancha (art.12.2); de ./.

- 2) La fórmula del Estatuto de Autonomía de Madrid es, en este punto, original. El artículo 41.1 establece que las leyes de la Asamblea entrarán en vigor "el día de su publicación en aquel" -Boletín Oficial de la Comunidad-. El tenor literal de este precepto, dada la superioridad jerárquica del Estatuto de Autonomía, impide a las leyes autonómicas establecer un periodo de *vacatio legis* especial y la remisión al periodo común establecido en el artículo 2.1 del Código Civil. Sin embargo, el legislador autonómico ha hecho, hasta el momento, caso omiso de este precepto estatutario.
- 3) El Estatuto de La Rioja, por su parte, equipara la publicación en uno y otro Boletín, al establecer que las leyes entrarán en vigor a los veinte días siguientes de su última publicación, salvo que la propia norma establezca otro plazo.

En síntesis cabe decir que los Estatutos de Autonomía, como norma general, configuran la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma como presupuesto de validez de las leyes y la publicación en el Boletín Oficial del Estado, como instrumento de publicidad o de comunicación general de las mismas. El Estatuto de Autonomía de La Rioja,

./.. Canarias (art.11.7); de Navarra (art.22); de Extremadura (art.52); de Baleares (art.27.2) y de Castilla-León (art.14.3).

por el contrario, configura, alternativamente, la publicación de las leyes en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Comunidad de La Rioja, como presupuesto de validez de las mismas y como medio de comunicación general. La última publicación que, normalmente, será la del Boletín Oficial del Estado, es presupuesto para la vigencia de las leyes y decretos legislativos de La Rioja.

El requisito de la doble publicación puede provocar el problema de la falta de coincidencia entre los textos normativos contenidos en ambos boletines y el problema de la corrección de errores efectuada en uno de ellos, que debemos tratar de solucionar.

Las diferencias de redacción entre los boletines oficiales, habida cuenta que la última publicación es la que confiere vigencia a las disposiciones con fuerza de ley de La Rioja y que la primera es un simple medio de comunicación general, parece que deberá salvarse adecuando el texto de la publicación que preceda al de la última publicación. Esto es, la primera publicación debe adecuarse a la publicación que confiere validez a la norma.

Por lo que se refiere a la corrección de errores, parece que las correcciones efectuadas en el primer Boletín Oficial no tendrán eficacia mientras que no sean publicadas en el segundo Boletín Oficial. La razón que avala la solución propuesta es que la eficacia de la norma se alcanza a partir de la segunda publicación.

La actividad de representación de la Comunidad Autónoma se configura en la legislación autonómica como un poder-deber típica y exclusivamente Presidencial. Parece, por ello, que los actos a través de los que el Presidente desarrolla la función representativa no son delegables.

Una primera lectura del artículo 14.4 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, del artículo 39 de la Ley 7/81 del Gobierno Vasco y del artículo 10 de la Ley de 13 de diciembre de 1983 de la Comunidad de Madrid, pueden llevar a considerar delegable la actividad representativa del Presidente. Sin embargo, una interpretación sistemática de dichos preceptos, acorde con la configuración constitucional y estatutaria de la función representativa, permite entender que dichos preceptos contemplan la facultad del Presidente de hacerse representar y, que no son delegables los poderes representativos del Presidente.

Los actos de representación de la Comunidad Autónoma, por su carácter necesario, pueden ser realizados por el Vicepresidente o por el Consejero investido de la función vicaria. Su carácter obligatorio y necesario incluye a los mismos, en las facultades ejercitables por el Presidente en funciones y por el Presidente interino. La naturaleza de actos debidos impide que de su adopción pueda derivarse responsabilidad para el Presidente de la Comunidad Autónoma.

2. FUNCIONES DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

REMISION.

Presidencia y dirección son desde la optica de la coordinación dos funciones diferenciadas de los órganos colegiados. La primera se circunscribe al ámbito interno del órgano u confiere y su titular una posición equiordenada en relación al resto de sus miembros. Los efectos de la segunda se extienden fuera del órgano, colocando al Presidente en una posición preordenada respecto a los otros colegiales (1).

La preeminencia y la prevalencia caracterizan la posición del Presidente en el Consejo de Gobierno, por lo que no puede ser un simple primus inter pares.

El análisis individualizado de las funciones del Presidente del Consejo de Gobierno se pospone, por razones sistémicas, al capítulo destinado al estudio del Consejo de Gobierno.

3. EL PRESIDENTE COMO ORGANO EJECUTIVO.

La legislación autonómica configura la presidencia como órgano ejecutivo unipersonal de gobierno y administración. La esfera de competencia se define en la legislación autonómica mediante una de estas técnicas:

(1) ORLANDO, L., "Contributo allo studio del coordinamento amministrativo". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1974 pp. 23 y ss.

- a) Conferir vis atractiva a la esfera de competencia del Presidente atribuyendole carácter residual. Este sistema se prevé en la Ley 3/1984 de La Rioja (art. 4.18).
- b) Determinar con carácter específico y expreso sus atribuciones ejecutivas y administrativas y atribuir carácter residual a la competencia del Consejo de Gobierno. Este es el sistema comunmente aceptado por las legislaciones autonómicas.

Sus decisiones adoptan, normalmente, la forma de resoluciones o de decretos de la Presidencia, según contengan actos administrativos singulares o disposiciones de carácter general (1).

Hay que señalar, por último, que el Presidente como órgano ejecutivo puede ejercer, por delegación del Gobierno del Estado, las facultades que a este le corresponden según la Ley Orgánica 4/81, en los supuestos de estado de alarma de una Comunidad Autónoma. Pudiendo, en consecuencia, adoptar actos limitativos de decretos y reglamentos de urgencia.

(1) Una excepción a esta norma se contiene en la Ley de 24-X-84 de Baleares al prescribir que las disposiciones generales del Presidente adoptarán la forma de orden.

IV. CESE Y PRORROGA DE FUNCIONES.

La legislación autonómica, no determina de forma exhaustiva las causas de cese del Presidente. En síntesis se pueden resumir en las siguientes:

1. Término del mandato.
2. Pérdida de la cuestión de confianza, salvo en Castilla-León, que carece de este mecanismo de exigencia de responsabilidad política.
3. Victoria de la moción de censura.
4. Incompatibilidad sobrevenida y no subsanada.
5. Voluntaria o libre.
6. Inhabilitación derivada de sentencia firme.
7. Inhabilitación por incapacidad física o psíquica permanente.
8. Pérdida de la condición de Diputado autonómico, salvo en Navarra.
9. Muerte.

La actualización de alguna de estas circunstancias de termina, según los casos, la dimisión renuncia, revocación o el cese automático del Presidente.

La muerte y la inhabilitación permanente del Presidente implica el cese automático en el ejercicio de las funciones presidenciales. La inhabilitación temporal del Presidente ~~electo supone la suspensión en el ejercicio del cargo.~~

La pérdida de la condición de Presidente en los otros supuestos de cese, conlleva la prorroga en el ejercicio del cargo hasta que tome posesión, el Presidente electo.

El Presidente en funciones ejerce una actividad meramente administrativa ya que ha perdido la confianza parlamentaria y carece de legitimación democrática (1).

(1) Ley 7/1981 del País Vasco (art. 13).

PALADIN, L., op. cit., p. 342.

V. EL PRESIDENTE EN FUNCIONES.

Ejerce la Presidencia en funciones el Presidente cesado hasta la toma de posesión de su sucesor y también, la autoridad (Vicepresidente, Consejero o Presidente de la Asamblea) cuando suple o sustituye al Presidente. Al primer supuesto de la presidencia en funciones ya hemos hecho referencia, por lo que en este lugar nos limitaremos a tratar el segundo.

Procede el ejercicio en funciones de la presidencia en los casos en los que su titular está imposibilitado para ejercer el cargo por enfermedad, ausencia u otros impedimentos. Conviene distinguir, a estos efectos, entre la suplencia y la sustitución del Presidente.

La suplencia supone la capacidad del Presidente para ejercer el cargo y la concurrencia de circunstancias no inhabilitadoras, que le impiden el ejercicio personal y directo del mismo. Su actualización requiere la publicación de la suplencia y del nombre del Presidente en funciones en el Boletín Oficial de la Comunidad y la previa autorización de la Asamblea, cuando la ausencia del Presidente se prevea superior al mes (1).

La sustitución, por el contrario, tiene su origen en la incapacidad del Presidente y requiere para su actualiza-

(1) Ley de 23-XII-1983 de La Rioja (ART.10), por ejemplo

ción la sustanciación de un procedimiento en el que participa la Asamblea. En este lugar nos vamos a ocupar de la sustitución por incapacidad transitoria del Presidente, ya que la incapacidad permanente por implicar el cese del Presidente da lugar al nombramiento de un Presidente interino. La incapacidad transitoria del Presidente determina su sustitución hasta que desaparezca la causa que determinó la declaración de incapacidad transitoria o hasta que se declare la incapacidad permanente.

En teoría se puede entender que la incapacidad transitoria del Presidente puede tener naturaleza jurídica o física por lo que tanto la enfermedad que le incapacite temporalmente, como la incompatibilidad sobrevenida hasta que subsane, como la suspensión cautelar durante la tramitación de un proceso penal, pueden dar lugar a su inhabilitación temporal. Sin embargo, las leyes autonómicas que la han regulado (1), limitan la inhabilitación temporal a los supuestos de incapacidad transitoria por enfermedad física o psíquica. Ello se debe a que dichas regulaciones han tomado como punto de referencia a la institución monárquica, en vez de contemplar la realidad autonómica y la presidencia como algo peculiar y distinto de la figura del Monarca.

(1) Salvo la Ley 71/1981 del País Vasco que no prejuzga la naturaleza de las causas de incapacidad.

La inhabilitación temporal por enfermedad del Presidente requiere una declaración de suspensión en el ejercicio del cargo que se somete en las legislaciones autonómicas, que la prevén, a uno de estos procedimientos:

- a) La competencia para declarar la suspensión del Presidente corresponde al Consejo de Gobierno a instancia de su Presidente o de las 4/5 partes de sus miembros.

El acuerdo de suspensión junto con los justificantes de la decisión y el nombre del sustituto se comunica a la Asamblea para que por orden de su Presidente se publique en el Boletín Oficial de la Comunidad.

La participación de la Asamblea, en este procedimiento, es presupuesto de eficacia de la suspensión del Presidente de la Comunidad Autónoma. El Presidente de la Asamblea se puede negar a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, por motivos de legalidad, y devolver motivadamente, el acuerdo de suspensión del Presidente al Consejo de Gobierno. Esta solución parece consecuente con el origen parlamentario del Presidente y con la falta de legitimación de los órganos autonómicos para impugnar, dicha decisión, ante el Tribunal Constitucional ya que, sólo el Gobierno del Estado está legitimado para interponer el recurso directo de inconstitucionalidad contra las resoluciones de la Comunidad Autónoma. (ART.76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Este procedimiento es el establecido por la Ley 7/1981 (artículo 11) del País Vasco, por la Ley 6/1983 (artículo 13) de Andalucía y por la Ley de 7 de junio de 1984 (artículo 15) de Extremadura.

b) La iniciativa para declarar la suspensión del Presidente corresponde al Gobierno a instancia de su Presidente o de las 4/5 partes de sus miembros. El acuerdo de suspensión motivado, con el nombre del sustituto, es trasladado al Parlamento, para su confirmación o revocación. La Asamblea puede revocarlo por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

La intervención de la Asamblea es, en este procedimiento, requisito para la validez del acuerdo gubernativo de suspensión.

Este procedimiento es el establecido en la Ley de 13 de diciembre de 1983 (artículo 17) de la Comunidad de Madrid, en la Ley de 5 de julio de 1984 (artículo 15) de la Comunidad de Asturias y en la Ley de 22 de junio de la Comunidad de Aragón (artículo 7).

La inhabilitación temporal del Presidente se somete por la legislación autonómica a un plazo máximo de cuatro meses. Su transcurso determina la inhabilitación permanente del Presidente (1). Durante dicho plazo el Consejo de

(1) La Ley de 13-XII-1983 de la Comunidad de Madrid establece en su art. 17 un plazo de dos meses prorrogables por otros dos. ./.

Gobierno puede acordar la rehabilitación del Presidente.

El Presidente en funciones ejerce las funciones propias del cargo, salvo las de definir el programa de gobierno y nombrar y separar a los Consejeros. Tampoco puede, por ser lógica consecuencia de las anteriores, presentar ante el Parlamento la cuestión de confianza (1), ni ser objeto de moción de censura.

El orden legal de suplencia y de sustitución es, generalmente, el mismo. La legislación autonómica ofrece soluciones diversas al problema de determinar la autoridad que debe suplir o sustituir al Presidente. Una síntesis de las mismas, se resume en los siguientes ejemplos:

En Canarias corresponde al Vicepresidente, en Galicia y en Navarra a un miembro del Gobierno según el orden de prelación legalmente establecido; en Cataluña al Presidente del Parlamento, en Cantabria al Consejo de Gobierno; y, en la Comunidad Valenciana y en Baleares se confía la presidencia de la Comunidad, al Presidente de la Asamblea, y la presidencia del Consejo de Gobierno, a un miembro del

./.

La iniciativa de prorroga corresponde adaptarla al Consejo de Gobierno y requiere para su aprobación el voto favorable de la mayoría simple de la Asamblea.

(1) La Ley 7/1981 del Gobierno Vasco permite que el Lehendakari en funciones presente la cuestión de confianza aunque como se indicó, una interpretación sistemática de dicha Ley conduce a entender que las consecuencias de la cuestión sólo afectará al Lehendakari en funciones.

mismo, según la prelación legalmente establecida (1).

De estos sistemas el que parece más problemático es el establecido en la legislación de Cantabria, ya que encomendar al Consejo de Gobierno en su conjunto, la promulgación, la publicación de las leyes o la firma de los convenios y acuerdos de cooperación resulta poco práctico y que deja sin preveer la sustitución del Presidente del Consejo de Gobierno (2).

(1) Una excepción a esta norma general se contiene en la Ley 1/83 de Galicia que prevé para la suplen-
cia la libre designación del Presidente.

(2) Ley de 7-V-1984 de Cantabria (ART. 13).

VI. EL PRESIDENTE INTERINO.

El nombramiento de Presidente interino procede en los casos de muerte, incapacidad física o psíquica permanente, inhabilitación derivada de sentencia firme, incompatibilidad sobrevinida y no subsanada y de pérdida de la condición de Diputado autonómico (1).

En términos generales, se puede afirmar, que la legislación autonómica centra su interés en la inhabilitación permanente, por causas físicas o psíquicas, dando a entender que los otros supuestos de inhabilitación permanente operan de forma automática, sin necesidad de que el Parlamento autonómico se pronuncie sobre los mismos (2).

En este punto conviene tener presente que todas las leyes de Gobierno no han previsto este supuesto de sustitución y que las leyes autonómicas que lo prevén, contienen algunas peculiaridades procedimentales, en relación a la declaración de inhabilitación permanente del Presidente.

Las leyes autonómicas que han regulado el procedimiento para declarar la incapacidad transitoria del Presidente, prevén como supuesto de incapacidad permanente, el transcurso del plazo al que se somete la incapacidad tran-

(1) En Navarra no rige la última causa de suspensión ya que el mandato parlamentario no es condición necesaria para ser Presidente.

(2) Ley 7/1981 del País Vasco (ART.13), Ley 6/83 de Andalucía (ART.15), Ley de 7-VI-84 de Extremadura (ART.16), Ley de 5-VII-84 de Asturias (ART.16), Ley de 22-VI-84 de la Comunidad de Aragón (ART.7).

sitoria (cuatro meses) (1). La inhabilitación permanente opera automáticamente por el simple transcurso de los cuatro meses. Además en la Comunidad de Madrid, la Asamblea, antes que dicho plazo transcurra, puede declarar la inhabilitación permanente del Presidente de la Comunidad mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros (2).

En el resto de las legislaciones autonómicas que prevén esta causa de cese del Presidente, se establece un procedimiento para la declaración de la incapacidad permanente, que guarda cierta semejanza con el establecido en el artículo 59 de la Constitución para la inhabilitación real. El órgano competente para acordar la inhabilitación permanente del Presidente y para designar al Presidente interino, es la Asamblea autonómica. El acuerdo de inhabilitación permanente requiere el voto favorable de dos tercios (3), de la mayoría absoluta (4) o de la mayoría simple de los parlamentarios, según la Comunidad Autónoma de que se trate.

(1) Ley 7/81 del País Vasco (ART.13), Ley 6/83 de Andalucía (ART.15), Ley de 7-VI-84 (ART.17) de Extremadura y Ley de 5-VII-84 de Asturias (ART.17).

(2) Ley 30-XII-1983 de Madrid (ART.17).

(3) Ley de 7-V-1984 de Cantabria (ART.10).

(4) Cataluña. Ley 3/1982 (ART.59.e); Galicia, Ley 1/1983 (ART.21); Valencia Ley 5/1983 (ART.12) y Canarias, Ley 1/1983 (ART.5).

La declaración de inhabilitación permanente y el nombramiento de Presidente interino se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma a instancia del Presidente de la Asamblea.

La presidencia interina se cubre conforme al orden de prelación establecido para la suplencia del Presidente (1).

El Presidente interino tras la publicación del nombramiento desempeña las funciones presidenciales, salvo las que la legislación autonómica encomienda con carácter exclusivo al receptor de la confianza parlamentaria. Tales como la designación y cese de consejeros, la formulación del programa de gobierno o la presentación de la cuestión de confianza a la Asamblea.

La composición del Consejo de Gobierno queda petrificada hasta la elección de nuevo Presidente. Sólo la Ley del Gobierno Vasco permite la presentación de la moción de censura destructiva contra el Presidente interino, por lo que su cese no comporta el del resto de los miembros del Consejo de Gobierno (2). La designación, conforme al procedimiento señalado, de Presidente interino pone en marcha el procedimiento para la elección de un nuevo Presidente, cuya toma de posesión pondrá término a la presidencia interina.

(1) Ley de 7-V-1984 de Cantabria (art.10).

(2) Ley 7/1981 (art.11.2).

C A P I T U L O T E R C E R O

EL CONSEJO DE GOBIERNO.

I. NATURALEZA DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

Los Estatutos de Autonomía para designar al órgano Gobierno utilizan diversos términos. Unos le denominan Gobierno (1), Consejo de Gobierno (2), Junta (3) Diputación General (4) y otros lo designan con expresiones diferentes como Consejo Ejecutivo o Gobierno (5), Gobierno o Consell (6) y Gobierno o Diputación (7).

Por nuestra parte, y con el fin de evitar equívocos, utilizaremos la expresión Consejo de Gobierno para identificar al órgano colegiado integrado por el Presidente, los Consejeros y, en su caso, por el Vicepresidente o los Vicepresidentes. En las Comunidades Autónomas la Ley no puede ampliar la composición del Consejo de Gobierno a otros miembros que no sean los señalados, ya que los Estatutos de Autonomía no contienen una prescripción semejante a la prevista en el artículo 98 de la Constitución, para el Gobierno del Estado, que permite distinguir por su composición entre Gobierno y Consejo de Ministros.

(1) País Vasco, Canarias, Baleares.

(2) Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid.

(3) Galicia, Extremadura y Castilla-León.

(4) Aragón.

(5) Cataluña.

(6) Valencia.

(7) Navarra.

En su aspecto funcional, el Consejo de Gobierno se define en términos análogos a los utilizados por la Constitución, para configurar al Gobierno del Estado. Ello se debe al afán de imitar la organización política del Estado. Conforme a esta tónica de homogeneidad el Consejo de Gobierno, se describe en los Estatutos de Autonomía como el órgano director de la política, de la Administración y como titular de la función ejecutiva autonómica.

La atribución de la dirección política al Consejo de Gobierno, es la traducción estatutaria del artículo 97 de la Constitución, en la parte que establece que el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado.

La dirección política constituye el impulso unitario y de coordinación necesario para el cumplimiento por los órganos políticos de los objetivos y fines institucionales de la Comunidad Autónoma. Expresa un principio de organización que trata de sustituir al principio de la división de poderes (separación entre órganos y funciones) y de reflejar la influencia del Consejo de Gobierno y, en suma del partido político mayoritario o de la coalición política sobre la Asamblea.

La atribución al Consejo de Gobierno de la dirección política implica su predominio fáctico frente a los otros titulares del poder político. Viene a identificar al Consejo de Gobierno como el órgano motor, directivo y

de impulso de la política autonómica.

El predominio político del Consejo de Gobierno no constituye un parámetro fijo de la distribución del poder autonómico. Depende de la concurrencia de determinados presupuestos jurídicos, como el de los mecanismos puestos por el ordenamiento autonómico a disposición de la Asamblea para controlar y hacer efectiva la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Gobierno, entre otros. Y, fundamentalmente, de otros de orden político como la forma de distribución de las fuerzas políticas en el sistema de partidos políticos.

Los presupuestos jurídicos favorecedores y distorsionadores de la dirección política del Consejo de Gobierno tienen en los diversos ordenamientos autonómicos, como en su momento veremos, un peso específico diferente que puede ser amortiguado o acrecentado por factores y circunstancias extrajurídicas. La existencia de una mayoría parlamentaria establece, las crisis extraparlamentarias de gobierno y, en suma, la distribución de las fuerzas en el arco político, pueden convertir la dirección política del Consejo de Gobierno en un postulado vacío. Por ello, se ha llegado a afirmar que la dirección política más que una función es el resultado de la actividad del Gobierno.

El Consejo de Gobierno dirige la Administración de la Comunidad Autónoma, integrada por departamentos o

consejerías.

La legislación autonómica prescribe que son órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros y que los demás órganos o instituciones de la Comunidad Autónoma se halla bajo la dependencia del Presidente o de los Consejeros (1).

La vinculación de las Consejerías al Consejo de Gobierno se funda, normalmente, en el principio de colegialidad, por el que los miembros del Consejo de Gobierno (autoridades superiores de los Departamentos) están obligados a acatar sus acuerdos. Esta idea se refleja en el artículo 17.5 de la ley de 22 de junio de 1984 de Aragón al establecer que: "Los acuerdos del Consejo de Gobierno una vez adoptados constituyen la voluntad unitaria de sus miembros, obligando a su cumplimiento a los miembros".

La exclusión del Consejo de Gobierno de la línea

(1) Ley de Aragón de 22-VI-84 (ART.30), Ley de Navarra de 11-IV-83 (ART. 45.2), Ley de Castilla-La León de 29-VII-85 (ART.27.2). Una excepción a este principio general se encuentra en la Ley de Cantabria de 7-V-84 al establecer en su artículo 35 que: "La Administración de la Diputación General de Cantabria actúa mediante órganos jerárquicamente ordenados, al frente de los cuales se encuentra el Presidente de la Diputación de la Diputación General.

jerárquica es consecuencia de su forma de elección. La facultad del Presidente de nombrar y cesar libremente a los Consejeros impide que entre éstos y el Consejo de Gobierno pueda instaurar una relación de jerarquía. El ordenamiento autonómico al atribuir a los miembros del Consejo de Gobierno, individualmente considerados, la dirección de las Consejerías y al subordinar, directa o indirectamente, a los Consejeros y al Presidente la organización administrativa activa, cierra en las consejerías y en la presidencia el círculo de la jerarquía administrativa.

La línea jerárquica se extiende impropiaamente hasta el Consejo de Gobierno cuando el ordenamiento autonómico, le encomienda la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra los actos no definitivos de otros órganos administrativos. A este respecto cabe citar el artículo 11.2 de la Ley de La Rioja de 8 de abril de 1983, en el que se establece que: "Los actos administrativos de los Consejeros serán recurribles en alzada cuando así lo establezca una ley". Esta prolongación de la relación de jerarquía hasta el Consejo de Gobierno es excepcional ya que, como se ha dicho, la línea jerárquica termina en los Consejeros (1).

(1) GUAITA MARTORELL, A., "El Consejo de Ministros" E.A. 1967, p. 64.

El Consejo de Gobierno es, también, el titular de la función ejecutiva. Esta atribución en la teoría del Estado, es manifestación de la doctrina de la división de poderes. Sin embargo, la división de poderes entendida como separación de las funciones y de los órganos encargados de ejercerlas no resulta aplicable a la organización autonómica. En las Comunidades Autónomas determinados contenidos jurídicos pueden adoptar la forma de Ley o de reglamento, el Consejo de Gobierno puede adoptar normas con valor y fuerza de ley (decretos legislativos) y la potestad reglamentaria se distribuye, en algunas Comunidades Autónomas, entre el Ejecutivo y la Asamblea, como mas tarde veremos.

A la titularidad de la función ejecutiva, interpretada desde la legislación autonómica, se puede conferir un doble significado. De una parte, expresa que el Consejo de Gobierno, como director de la Administración pública, es instrumento de vertebración de la organización administrativa y coordinador del ejercicio de las competencias ejecutivas. De otra, indica que el Consejo de Gobierno es el principal órgano administrativo de la Comunidad Autónoma y que, como tal, es titular de potestades ejecutivas.

El Consejo de Gobierno como reunión de los máximos representantes de los diversos sectores administrativos es un órgano administrativo de competencia general y como principal órgano administrativo tiene competencia de carácter residual (1). A diferencia de las Consejerías que tienen competencia en los sectores que específicamente le atribuye el ordenamiento jurídico.

El Consejo de Gobierno es un órgano activo. Pero es, también, un órgano deliberante que debe ser oído por el órgano competente para decidir, siempre que el Ordenamiento autonómico lo requiera. Un ejemplo de deliberación del Consejo de Gobierno se establece en la legislación autonómica para que el Presidente de la Comunidad Autónoma pueda presentar la cuestión de confianza ante la Asamblea. Otro ejemplo de deliberación establece el artículo 46.c de la ley de 24 de mayo de 1985 por la que se modifica la ley sobre el Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de 23 de marzo de 1982, al establecer que: "Cada legislatura acabará: c) cuando el Presidente de la Generalidad, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo Ejecutivo disuelva el Parlamento".

(1) La excepción a este principio general, como se indicó, al tratar la presidencia como órgano ejecutivo, se concreta en la Ley de Gobierno de La Rioja.

Para que exista deliberación hace falta que la reunión del Consejo de Gobierno se haya constituido válidamente y que la deliberación se haya formalizado por el Secretario del Consejo de Gobierno en el acta de la sesión correspondiente, como garantía de su existencia.

La deliberación previa del Consejo de Gobierno carece de fuerza vinculante, tanto por lo que se refiere a la adopción o no, del acto sometido a la misma, como por lo que atiende a su contenido. Su finalidad es la de poner de manifiesto al órgano competente para adoptar el acto las ventajas, inconvenientes y las consecuencias que a juicio del Consejo de Gobierno se pueden derivar de la adopción de un acto de naturaleza discrecional.

La deliberación previa del Consejo de Gobierno cuando el Ordenamiento autonómico requiere la existencia de este trámite, constituye requisito de eficacia del acto que haya de ser adoptado tras su cumplimentación.

La Mesa de la Asamblea, como receptor del acto que requiere la previa deliberación del Consejo de Gobierno, cuando se percate de su ausencia, podrá devolverlo a quién lo adoptó, para que subsane la omisión y aporte certificación del acta levantada en la sesión del Consejo de Gobierno en la que se haya formalizado dicho trámite.

La actividad deliberante del Consejo de Gobierno

no se circunscribe a los supuestos previstos imperativamente por la legislación autonómica ya que constituye, a demás, un trámite del procedimiento de elaboración de los acuerdos del Consejo de Gobierno y que éste, como órgano de competencia general, es competente para deliberar sobre todos los asuntos que se sometan a su conocimiento, aunque el ordenamiento autonómico no prevea expresa y preceptivamente su deliberación.

El Consejo de Gobierno es, en suma, el máximo órgano colegiado de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma. Ocupa junto con el Presidente y los Consejeros, individualmente considerados, la cúspide del Ejecutivo autonómico.

II. ORGANIZACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y ESTATUTO JURIDICO DE SUS MIEMBROS.

1. LA FORMACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

A. COMPOSICION.

El estudio de la composición del Consejo de Gobierno debe atender a dos cuestiones: 1) Al número de miembros y 2) A los cargos internos de los miembros (Presidente, Vicepresidente o Consejero).

A diferencia de los primeros Estatutos de Autonomía (1), los que siguieron a los pactos autonómicos de 1981 (2) limitaron el número de los miembros del Consejo de Gobierno a un máximo de diez (3) o de once miembros (4).

-
- (1) Estatuto de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra aunque es posterior a los pactos autonómicos, debe incluirse dentro de la tendencia seguida por los primeros Estatutos de Autonomía.
 - (2) Excepto la Ley de Amejoramiento y Reintegración del Fuero de Navarra. Por su parte, la Ley 23/83 de Navarra determina un mínimo de siete y un máximo de once miembros.
 - (3) Estatuto de Autonomía de Castilla-León (art.16).
 - (4) Estatuto de Autonomía de Asturias (art.33); de La Rioja (art.23); de Murcia (art.32); de Castilla-La Mancha (art.13); de Canarias (art.15); de Extremadura (art.16) y de Madrid (art.32).

La normativa autonómica, en ocasiones (1), precisa que el límite estatutario de miembros del Consejo de Gobierno se refiere a los que tienen responsabilidades ejecutivas (2); esto es, a los titulares de Consejerías.

Los Estatutos de Autonomía remiten la composición del Consejo de Gobierno a la ley autonómica (3). Esto plantea la necesidad de averiguar si dicha reserva de ley, cuando los Estatutos de Autonomía determinan un número máximo de Consejeros, alcanza o no, a la determinación del número concreto de Consejerías, porque habiendo sido implantado en las Comunidades Autónomas el sistema departamental el número de Departamentos o Consejerías está íntimamente relacionado con el de Consejeros. Máxime, si tenemos en cuenta que la composición del Consejo de Gobierno no puede ampliarse a otros miembros que no sean el Presidente, los

(1) Ley 2/1982 de Cantabria (art.21); Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art.17); de Aragón (art.23) y de Baleares (art.23).

(2) Los Estatutos regionales son en este punto más precisos. Ello se debe a que todos los miembros del Consejo de Gobierno y no sólo su Presidente son designados por el Parlamento. Los Estatutos prevén el número concreto de miembros del Consejo (Abruzzo, art.38) un máximo y un mínimo (Emilia Romagna, art. 25) o un porcentaje en relación con el número de parlamentarios regionales (Veneto, art.25).

(3) Estatuto de Autonomía del País Vasco (art.30); de Galicia (art.16); de Andalucía (art.36); de Valencia (art.17); de Aragón (art.23); de Canarias (art. 15); de Navarra (art.25); de Extremadura (art.42) y de Castilla-León (art.16).

Consejeros y, en su caso, el Vicepresidente o los Vicepresidentes.

De dar una respuesta afirmativa a la cuestión planteada la determinación, el aumento o la disminución de los Departamentos estaria reservada a la ley, quedando en manos del Presidente la posibilidad de ampliar el número de miembros del Consejo de Gobierno mediante el nombramiento de Consejeros sin cartera o de Vicepresidentes. Por el contrario, de ser la respuesta negativa, el mandato estatutario de establecer por la ley la composición del Consejo de Gobierno se cumpliría con la reproducción legislativa de la prescripción estatutaria que limita en un número máximo los miembros del Consejo de Gobierno, pudiendo quedar diferida la creación, suspensión o modificación de Consejerías a la potestad reglamentaria del Presidente o del Consejo de Gobierno o contenida en la Ley del Gobierno o en sucesivas leyes.

La solución que al problema debatido dan las distintas leyes del Gobierno no es uniforme, pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) Remitiendo a la potestad reglamentaria del Gobierno, el establecimiento del número y de la denominación de las Consejerías. Esta solución se adopta en la Ley 5/83 del Gobierno valenciano (artículos

34 y 67) (1).

b) Remitiendo a la potestad reglamentaria del Presidente del Consejo de Gobierno la determinación del número y la denominación de las Consejerías. Esta solución se adopta por la Ley 7/81 del País Vasco (ART.8.c).

c) Regulando por Ley el número y la denominación de las Consejerías. Este sistema que es el adoptado en el resto de los Ordenamientos autonómicos admite las siguientes alternativas:

a') Reservar a la Ley toda modificación en el número y en la denominación de las Consejerías (2).

b') Permitir la disminución del número de Consejerías por el Consejo de Gobierno (3).

c') Permitir, dentro de los límites estatutarios, la modificación de los Departamentos establecidos en la Ley del Gobierno, atribuyendo la competencia para crear, modificar y suprimir Consejerías al:

(1) MARTINEZ SOSPEDRA, M., "Estatuto valenciano", cit., p.200, considera antiestatutaria esta solución. No participamos de esta opinión ya que consideramos que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no reserva a la Ley la organización administrativa.

(2) Ley de 5-VII-1984 de Asturias.

(3) Ley de 7-V-1984 de Cantabria (ART.37).

- a) Presidente (1).
- b) Consejo de Gobierno (2).
- c) Presidente y Consejo de Gobierno (3).

Vista la limitación de Consejeros y su influencia sobre el número de Consejerías, procede examinar los cargos internos del Consejo de Gobierno.

a' . Presidente.

a' . La posición del Presidente respecto a los otros miembros del Gobierno.

El Presidente del Consejo de Gobierno no es, como se dijo, un simple primus inter pares. Ocupa respecto a los otros miembros del Consejo de Gobierno una posición de preeminencia y de prevalencia política.

Pese a que las relaciones entre el Presidente y los Consejeros se resisten a un estricto análisis jurídico, por variar en función de la realidad política del momento. Es posible sistematizar las facultades del Presidente en el impulso y orientación del trabajo interno del Gobierno, en el mantenimiento de la unidad y continuidad de la acción de gobierno y en la facultad de dirección política.

(1) Ley de 29-XII-1983 de La Rioja.

(2) Ley 1/1983 de Canarias.

(3) Ley de 13-XII-1983 de Madrid. Esta Ley permite al Presidente al inicio de cada legislatura y al Consejo de Gobierno posteriormente la modificación del número de Consejerías.

f' Funciones del Presidente

De estas facultades presidenciales vamos a desarrollar seguidamente las dos últimas ya remitir, por razones sistemáticas, la exposición de la facultad de impulso y orientación del trabajo interno del Consejo de Gobierno al estudio su funcionamiento.

a'' . Mantener la unidad y continuidad de la acción del Consejo de Gobierno.

El Presidente, para procurar la unidad y continuidad de la acción del Consejo de Gobierno, ejerce un poder que excede del ámbito interno del Consejo de Gobierno por incidir, directamente, en los Consejeros individualmente considerados.

El ejercicio de este poder por el Presidente admite diversa gradación según predomine el principio monocrático o colegial en la organización interna del Consejo de Gobierno. Por ello, la legislación autonómica de las diversas Comunidades Autónomas atribuyen al Presidente, como instrumento, para el ejercicio de dicho poder, algunas o la totalidad de las siguientes atribuciones:

- 1) Determinar el número de Consejeros.
- 2) Sustituir a los Consejeros en caso de enfermedad, ausencia u otro impedimento.
- 3) Aprobar la organización interna de los Consejeros y nombrar y separar a los altos cargos de la misma.

- 4) Asegurar la coordinación entre las Consejerías y resolver los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre las mismas.

Para desarrollar adecuadamente esta función el Presidente necesita órganos de asistencia y asesoramiento que le permitan recabar información directa de los Consejeros y le trasmitan dicha información.

b'' . Dirección política.

La dirección política, como se dijo en otro lugar, es compartida por el Presidente, los grupos políticos mayoritarios y el Consejo de Gobierno. Esta facultad en la parte que corresponde al Presidente tiene las siguientes manifestaciones:

a''' . Formular el programa de gobierno.

La primera manifestación de la función de dirección política es la formulación del programa de gobierno, como se dijo al tratar la investidura es una facultad compartida con la mayoría parlamentaria. Una vez que es aprobado el programa de gobierno por la Asamblea al conferir la confianza al Presidente, vincula tanto a este como a los otros miembros del Consejo de Gobierno.

b. ''' Plantear la cuestión de con
fianza.

El ejercicio de esta facultad por el Presidente re
quiere la previa deliberación del Consejo de Gobierno. Esto
es, que el Presidente antes de presentar la cuestión "oiga"
al Gobierno. Se trata de un trámite preceptivo por lo que
parece que la presentación de la cuestión debe ir acompaña-
da del acta certificada de la sesión del Gobierno en que se
deliberó, ya que sin esta certificación la Mesa de la Asam-
blea puede negarse a tramitar la cuestión de confianza.

El análisis de esta facultad presidencial no puede
limitarse a su aspecto jurídico por existir límites políti-
cos que condicionan su ejercicio; cuyo olvido madiatizaría
su conocimiento. No se puede olvidar, que el Presidente es-
tá sometido a la disciplina de partido y, que además, puede
estar sujeto a compromisos con otros partidos políticos. Es
tos condicionamientos políticos limitan la capacidad del
Presidente de decidir la interposición de la cuestión de
confianza. Facultad, que como veremos más atrás, se prevé
por la legislación autonómica como de carácter discrecio-
nal.

c. ''' Establecer las directrices
políticas del Consejo de Go
bierno.

Algunas leyes autonómicas (1) han regulado la

(1) Comunidad Autónoma de Cataluña (art.62.a de la Ley
3/82); de Murcia (art.8 de la Ley de 18-X-82); de
./.

facultad del Presidente de establecer las directrices políticas. Esta formula normativa que tiene, en nuestra patria, un antecedente en al artículo 41 del Estatuto catalán de 1933, pretende incorporar a la organización del Consejo de Gobierno el principio monocrático, en iguales términos que la Ley Fundamental de Bonn, (ART.75) y que algunas Constituciones de Estados alemanes como la de Baviera (artículo 7), Schleswiwng-Holstein (artículo 24) o de la de Nordrhein-Westfalen (artículo 55).

Esta facultad de determinar las directrices políticas del Consejo de Gobierno, plantea algunos interrogantes en orden a su ámbito de aplicación; a su diferencia con las directrices administrativas, a su forma de exteriorización y a su eficacia jurídica, que conviene analizar a los efectos de determinar el alcance, contenido y finalidad de la facultad de establecer las directrices políticas.

Las directrices políticas no constituyen un deber jurídico exigible por el Presidente a los miembros del Consejo de Gobierno, sino un deber político, basado en la confianza. Más que de "ordenar" y "disponer" consiste según Hennis (1) en "invitar" y "recordar".

./. Andalucía (art.16.1 de la Ley 6/83); de Valencia (art.9 de la Ley 1/83); de Navarra (art.24.a de la Ley 23/83); de Madrid (art.9.b de la Ley 13-XII-83) entre otras.

(1) HENNIS, W., "La competencia para determinar las directrices políticas y técnicas de Gobierno". Ed. I.N.A.P., 1972, pag.27.

El ámbito de acción de las directrices políticas es, como indica la legislación autonómica al emplear con mayúsculas el término Gobierno, el interior del Consejo de Gobierno. Carecen, en consecuencia, de efectos jurídicos externos.

La directiva política y administrativa se diferencia, según Paulopoulos (1), en que la política no implica la existencia de una relación de jerarquía entre el emisor (Presidente) y el receptor (Gobierno).

La dirección política carece de una forma externa de manifestación, en síntesis se puede decir que las directrices políticas determinan el fin al que se debe encaminar la acción del Consejo de Gobierno, sin prejuzgar los medios (2).

El Presidente para formular directivas debe contar con un adecuado sistema de información y asesoramiento (3). El acatamiento de las directivas por los miembros del Consejo de Gobierno depende sobre todo

(1) PAULOPOULOS, P., "La directive en droit administratif". Ed. L.G.D.J., 1978, p.16.

(2) D' ALBERGO, G., voz "Direttiva", en Enc. del Dir. vol. XII, p.603.

GIANNINI, M.S., "Lezioni...", cit., p.311.

SCHNITT, C., "Teoría de la Constitución". Ed. Rev. de Derecho Priv., 1934, p.218.

(3) La creación del Gabinete presidencial no está reservada a la Ley; se puede crear a través de la potestad reglamentaria presidencial, siempre que exista crédito presupuestario para ello.

de la personalidad del Presidente, porque en el fondo la competencia para establecer las directrices políticas encierra un problema de liderazgo político.

El afán de imitar al Estado y la opinión mantenida por una prestigiosa doctrina (1) en los primeros años de vigencia de la Constitución, de que existía para las Comunidades Autónomas una exigencia constitucional de homogeneidad con la organización política del Estado, determinó que los Estatutos de Autonomía incorporaran a su texto, una definición del Gobierno semejante a la establecida por el artículo 97 de la Constitución para el Gobierno del Estado. Por ello, el Consejo de Gobierno se configura en los respectivos Estatutos de Autonomía como el órgano motor, directivo y de impulso de la política autonómica, lo que unido a la influencia ejercida por la doctrina italiana de tendencia antipresidencialista, ha llevado a algunos autores a negar la prevalencia política del Presidente en el seno del Consejo de Gobierno (2).

Esta línea doctrinal, que no compartimos, olvida que de todo el Consejo de Gobierno, el Presidente es el único miembro elegido por la Asamblea y no tiene en cuenta, que

(1) TOMAS VILLARROYA, J., "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit., p.106.

(2) ARGULLOL MURGADAS, E., "Organización administrativa...". cit., pag.27.

GARCIA HERRERA ,M.A., "Consideraciones en torno a.." cit., pag.84 y ss.

la dirección política es una facultad compartida con los otros miembros del Gobierno ya que el titular de la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva es el Consejo de Gobierno. Y que el Presidente en su ejercicio se limita a ser el portavoz del grupo o de los grupos parlamentarios mayoritarios.

b . El Consejero delegado.

La introducción en el Estatuto de Autonomía y en algunas leyes autonómicas de la figura del Vicepresidente de termina la posibilidad de que el Presidente le delegue algunas de las facultades ejecutivas de la presidencia del Consejo de Gobierno. Posibilidad que también admiten otros Estatutos de Autonomía que no contemplan la figura del Vicepresidente ya que el Presidente puede delegar sus facultades ejecutivas en otro miembro del Consejo de Gobierno.

El problema principal que a este respecto se plantea es que con la figura del Consejero delegado se pueda introducir una modificación sustancial del status del Presidente y con ella la reorganización interna del Consejo de Gobierno.

La cuestión se planteó inicialmente en el proceso de redacción del proyecto de Estatuto de Cataluña -el llamado "Estatut de Sau"-, en el que algunos grupos políticos defendieron la posibilidad de crear un Conseller en Cap o Jefe de Gobierno, a la manera del Estatuto Catalán del 32, para

transformar por este medio la figura del Presidente en un representante general de la Comunidad Autónoma y en un poder moderador de los otros poderes (1). Esta pretensión no fué incorporada a la redacción definitiva. Pero fruto de ella fue la introducción en el texto definitivo del Estatuto Catalán, del artículo 36.3 que dice textualmente:

"El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros".

A partir del Estatuto de Autonomía Catalán, otros Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica de desarrollo, han previsto la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Gobierno delegue en uno de sus miembros algunas o la totalidad de las atribuciones presidenciales que la correspondiente legislación autonómica ha calificado como delegables (2). Sin embargo, aquélla pretensión no se ha podido alcanzar, habida cuenta que el procedimiento de elección y la responsabilidad del Presidente, impiden su configuración como poder neutro.

(1) SOLE TURA, J., op. cit., pag. 306.

VIVER PI-SUNYER., op. cit., p. 109.

(2) Las facultades delegables se definen positivamente en el País Vasco, Cataluña y en Cantabria. La Ley 7/81 del Gobierno Vasco determina en su artículo 25 que el Lehendakari puede delegar en el Vicepresidente primero la facultad de resolver los conflictos de competencias entre las Consejerías, de prestar al Parlamento la información o ayuda que precise, de convocar o, en su caso, presidir las Comisiones delegadas del Gobierno, la coordinación del programa legislativo del Gobierno y el establecimiento de las normas internas que se precisen para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse, por el Consejo de Gobierno. La Ley sobre el Parlamento, Presidente, y Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 23 de marzo de

Parece que la delegación de un conjunto de facultades presidenciales, por incidir en la organización y en el funcionamiento del Consejo de Gobierno precisa para su existencia de una previsión legal expresa. La delegación puntual de facultades; por el contrario, no requiere previsión autonómica expresa. Le es aplicable, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, la regulación básica de la delegación administrativa que contiene la legislación del Estado.

./.

1982 establece en el art.64 que el Presidente puede delegar en un Consejero la convocatoria y presidencia de las reuniones del Gobierno, la coordinación del programa legislativo, la convocatoria y presidencia del Consejo Ejecutivo, la comunicación al Parlamento de la información que precise, la suplencia de los Consejeros. En los mismos términos regula la delegación el art.18 de la Ley sobre Régimen Jurídico, Estatuto, atribuciones y Organización del Consejo de Gobierno de Cantabria de 4 de octubre de 1982. El Estatuto de Autonomía de Baleares, por su parte, permite la delegación de las funciones ejecutivas y de coordinación del Presidente (art.32.2). La diferencia fundamental entre la regulación vasca y las otras regulaciones autonómicas señaladas, es que la Ley 7/1981 del País Vasco prohíbe la delegación de la presidencia del Consejo de Gobierno mientras que en las leyes Catalana y Cantabra se permite su delegación. Esta delegación parece que pretende diseñar un modelo similar, aunque no idéntico, por la coincidencia de la presidencia de la Comunidad Autónoma y del Consejo de Gobierno, al de la V República Francesa (Consejo Ejecutivo, Gobierno).

En el resto de las Comunidades Autónomas señaladas en el texto las facultades delegables se determinan de forma negativa. En la Comunidad de Andalucía la Ley 6/1983 (art.18) y en la Comunidad de La Rioja la Ley 1/1983 (art.14) declaran indelegables la facultad de determinar las directrices generales de la acción del Gobierno y asegurar su continuidad, separar y nombrar Consejeros y el personal de confianza, reestructurar por Decreto las Consejerías y resolver los conflictos de atribuciones entre las mismas, firmar los Decretos

./.

La normativa autonómica puede contener prescripciones que complementen, desarrollen o especifiquen la delegación administrativa regulada en la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero, la ausencia de una previsión autonómica al respecto, en la legislación autonómica, no implicará, a diferencia de la delegación múltiple su inadmisibilidad.

La delegación de firma no constituye un supuesto de delegación, porque no supone alteración de la competencia; esto es, no implica una desviación de la decisión al órgano delegado. Consiste pura y simplemente en la formalización de la decisión adoptada por el Presidente. Por ello, la delegación de firma no requiere una forma determinada de exteriorización.

La delegación singular o múltiple de atribuciones

./.. acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación, plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza y facilitarle la información que recabe del Gobierno.

En la Comunidad de Madrid la Ley de 30 de diciembre de 1983 (art.10) declara además indelegable la facultad de convocar y presidir el Consejo de Gobierno y sus Comisiones delegadas.

En Canarias el ámbito de la delegación, aunque regulado en términos inversos, es análogo al previsto en la normativa catalana y cántabra (Ley 1/1983, art.10).

Otras disposiciones en las que se establece la delegación del Presidente, son País Vasco, Ley 7/83 (art.39) Cataluña, Ley 3/85 (art.36); Cantabria, Estatuto de Autonomía (art.17.4) y Ley 2/82 (art.18); Comunidad Valenciana, Ley 5/83 (art.19 y 68.3) y de Aragón, Decreto de 18 de octubre de 1982 (art.19).

del Presidente en un miembro del Consejo de Gobierno, se somete por la legislación autonómica al mismo régimen jurídico. Precisa una manifestación volitiva del Presidente que debe adoptar la forma de Decreto. El Decreto de delegación debe expresar la facultad o facultades delegadas e identificar al delegado. El Decreto presidencial se debe publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y se ha de comunicar, además, a la Asamblea Autónoma.

La delegación, como alteración competencial, tiene carácter temporal. Pero, a diferencia de la sustitución y de la suplencia, no tiene una duración determinada o determinable por un plazo o por un término. Depende, exclusivamente, de la voluntad del Presidente autonómico.

La revocación de la delegación presidencial es un acto discrecional del Presidente, sujeto a las mismas formalidades que la delegación.

Los diferentes Estatutos de Autonomía o leyes autonómicas que contemplan o regulan la posibilidad de delegación, establecen también que el Presidente es responsable ante el Parlamento en los supuestos de delegación. El artículo 86 de la ley catalana 3/1982 de 23 de marzo es muy explícito al respecto, al establecer que: " La delegación temporal de funciones ejecutivas en un consejero no exime al Presidente de la responsabilidad política ante el Parlamento.

La ley 7/81 del Gobierno Vasco contempla, en cambio,

la posibilidad de una responsabilidad específica del Vicepresidente delegado a través de la moción de censura destructiva (ART 49.1). Aunque dicha responsabilidad no excluye la del Presidente del Gobierno (ART 25.1). El Parlamento vasco puede, en consecuencia, obligar al Vicepresidente delegado a que presente su dimisión al Presidente y derrocar al Consejo de Gobierno, mediante la presentación de una moción de censura individual o colectiva.

C. El Vicepresidente o los Vicepresidentes

La Vicepresidencia, ya sea singular o plural, pretende asegurar la continuidad automática en el ejercicio de las funciones del Presidente, primar a uno o varios consejeros sobre los otros miembros del Consejo, o posibilitar la delegación del Presidente.

Los ordenamientos autonómicos, como el Derecho comparado, no regula con precisión este cargo. Básicamente la normativa autonómica se limita a prever los siguientes extremos:

- El carácter potestativo del cargo a excepción de la Ley canaria 1/1983 en la que la Vicepresidencia se prevé con carácter obligatorio.

- La posible existencia de uno o varios vicepresidentes (1).

(1) País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Castilla-La Mancha, La Rioja, Navarra y Madrid.

- La necesidad de que el Vicepresidente posea la condición de Diputado autonómico (1) o la ausencia de requisitos para la designación.
- La condición de Consejero del Vicepresidente (2) o la imprevisión de esta circunstancia.

d . Consejeros titulares de Departamentos.

La condición de miembro del Consejo de Gobierno puede sumarse o no a la titularidad de una Consejería.

Los Consejeros con responsabilidades ejecutivas mantienen diversos tipos de relaciones jurídicas y no jurídicas, que se clasifican según Belorgey en las siguientes:

- Entre la Administración y el Parlamento, ante el que se deja oír y responde.
- Entre su Departamento y el Consejo de Gobierno, ante el que expone sus propuestas y proyectos.
- Entre la opinión pública y la realidad. Pues debe tener en cuenta los deseos y reacciones de la opinión pública en tanto hombre público que es; pero, también, las exigencias de la realidad.

(1) Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid.

(2) País Vasco, La Rioja, Valencias, Navarra y Madrid.

-Entre la comunidad en su conjunto y la mayoría que gobierna (1).

e: Consejeros sin responsabilidades ejecutivas.

La existencia de Consejeros sin cartera constituye un elemento natural de la forma parlamentaria de gobierno, aunque el Derecho comparado ofrece ejemplos de Ministros de este tipo, sin previsión constitucional ni legal expresa. Parece conveniente su regulación y su limitación en proporción a los Consejeros con responsabilidades ejecutivas.

La incorporación al Consejo de Gobierno de consejeros sin cartera puede perseguir diversas finalidades, entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) La incorporación de una personalidad política relevante al Consejo de Gobierno.
- b) La formación de gobierno de coalición o la necesidad de dar entrada en el Consejo de Gobierno a todas las corrientes o a las corrientes más destacadas del partido mayoritario.
- c) La delegación del Presidente atribuyendole, en este caso, funciones que con frecuencia son procedentes de nuevas Consejerías o la coordinación de la acción de varios Departamentos.

Esta múltiple funcionalidad de los consejeros sin

(1) BELORGEY, G., "Le gouvernement et l'Administration de la France". Ed. A. Colin, 1967, pp. 95 y ss.

cartera permite afirmar, con Martin Rebollo, que el cargo de consejero sin cartera puede tener naturaleza política y administrativa (1).

f. El Gobierno en Pleno y en comisiones delegadas.

Los miembros del Consejo se pueden reunir en Pleno y en Comisiones delegadas del Gobierno. A la primera forma de constitución haremos referencia más tarde, en este lugar nos limitaremos a analizar las Comisiones delegadas del Consejo de Gobierno.

El aumento y la complejidad creciente de las tareas del Gobierno llevó en Inglaterra, ya a fines del siglo pasado, a la constitución de Comités de Ministros que, reuniendo a los más afines por su competencia material, resolvían ciertos asuntos que no requerían la presencia de todos los miembros del Gabinete; o bien, los estudiaban previamente a las reuniones plenarias del Gobierno. El sistema ampliamente practicado en todos los ámbitos de la Administración Británica, adquirió pronto carta de naturaleza y se exportó con más o menos éxito a otros países.

Estos Comités pueden ser permanentes o creados ad hoc y pueden tener naturaleza ejecutiva o simplemente ase-

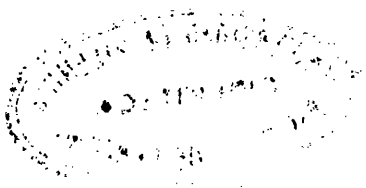
(1) MARTIN REBOLLO, L., op. cit., p. 306.

sora. Su creación puede establecerse mediante Ley o remitirse a la potestad organizatoria del Presidente o del Gobierno. La legislación autonómica remite su creación a la potestad organizatoria del Consejo de Gobierno (1).

Las Comisiones delegadas del Consejo de Gobierno, según la legislación autonómica, tiene competencia para coordinar la elaboración de directrices y de disposiciones generales y para preparar las deliberaciones del Consejo de Gobierno. Pueden ser permanentes o temporales. Se confiruran, normalmente, como órganos internos (2), aunque no faltan regulaciones autonómicas, como la Asturiana, Valenciana, Extremeña y Madrileña (3), que confieren carácter activo a estas Comisiones.

Normalmente la legislación autonómica prevé que el Consejo de Gobierno puede delegar sus funciones administrativas en las Comisiones delegadas (4).

-
- (1) País Vasco, Ley 7/81, artículo 22; Cataluña, Ley 3/82, artículo 76 y La Rioja, Ley 4/83, artículo 20.
 - (2) Ley 7/81 del País Vasco (ART.22); Ley 3/82 de Cataluña (ART.76); Ley de 7-V-84 de Cantabria (ART.21); Ley 6/83 de Andalucía (ART.31); Ley de 29-XII-84 de la Rioja (ART.21); Ley de 18-X-82 de Murcia (ART.14); Ley de 22-VI-84 de Aragón (ART.18); Ley 1/83 de Canarias (ART.30); Ley 1/83 de Castilla-León (ART.6).
 - (3) Ley 5-VI-1984 (ART.23); Ley 6/83 de Valencia (ART.30); Ley 7-VI-84 de Extremadura (ART.30); Ley de 13-XII-83 (ART.26.2).
 - (4) Ley 6/8 (ART.47); Ley de Cantabria de 7-V-84 (ART.57); Ley de 7-VI-84 de Extremadura (ART.58).



B. NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS

En el capítulo anterior se ha hecho referencia al procedimiento de elección del Presidente del Consejo de Gobierno, por lo que en este lugar nos limitaremos al nombramiento de los otros miembros del Consejo de Gobierno.

Aunque los Estatutos de Autonomía remiten a una ley específica la regulación de la forma de nombramiento y cese de los Consejeros, los propios Estatutos atribuyen al Presidente la facultad de nombrarlos y cesarlos, por lo que a las leyes reguladoras del Consejo de Gobierno sólo les quedaba establecer u omitir el trámite de presentación de los Consejeros a la respectiva Asamblea antes de ser nombrados por el Presidente, como si de una segunda investidura se tratase. Trámite de matiz Asambleario que es común en las Regiones italianas y que entre nosotros sólo se recogió de forma transitoria por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Presidente, según la legislación autonómica, puede designar y cesar libremente a los Consejeros. El nombramiento de los Consejeros carece de condicionamientos jurídicos ya que la legislación autonómica no ha previsto el trámite de presentación a la Asamblea. Sin embargo hay que señalar que esta, como el resto de las facultades del Presidente del Consejo de Gobierno, está sometida a límites y a controles políticos, pues no hay que olvidar que el Presidente se mueve en un contexto dominado por los partidos políticos y que tiene sus facultades de elección limitadas por las corrientes internas de su propio partido y por los compromisos adquiridos con otros partidos políticos.



C. RESPONSABILIDAD.

La responsabilidad configura un aspecto peculiar del estatuto de miembro del Gobierno autónomo. La responsabilidad puede ser política y jurídica. Tradicionalmente se ha tratado de separar ambas esferas de responsabilidad a través de la distinción actividad política-actividad administrativa (1). Sin embargo, tras la Constitución parece que ambas esferas de responsabilidad se encuentran comunicadas entre sí.

La responsabilidad política se exige por la Asamblea al enjuiciar políticamente la oportunidad y la eficacia de las acciones gubernamentales, independientemente de las consecuencias jurídicas que de dicha actuación pudieran deri-

(1) BOQUERA OLIVER, J.M., "Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa", RAP nº 40 (1963), pp. 33 y ss.

BAENA DEL ALCAZAR, M., "Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español", D.A. nº 117 y 118 (1978), pp. 5 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, E., "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", RAP nº 38 (1962) pp. 159 y ss.

GONZALES PEREZ, J., "Los actos de gobierno y la jurisdicción contencioso-administrativa", RLDI, nº 457 (1966), pp. 1557 y ss.

GUAITA, A., "Los actos políticos o de gobierno en el Derecho español". RLDI nº 4 (1955), pp. 74 y ss.

./.

vase ante los Tribunales de Justicia. Es decir, lo que confiere carácter político a la responsabilidad no es el objeto sino la institución que la exige y los medios por los que se hace efectiva. Resulta, pues, imposible deslindar los límites de una y otra clase de responsabilidad; la res-ponsabilidad política existe allí donde no cabe otra respon-sabilidad, pero coexiste donde pueda otra depurarse, con tal de que esté en juego la oportunidad y la eficacia de las medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno o por alguno de sus miembros en el ejercicio de sus competencias.

a. La responsabilidad política.

Generalmente los Estatutos de Autonomía recogen en preceptos separados la responsabilidad política del Presidente y la del Consejo de Gobierno. Sin embargo, la legisla-ción de desarrollo y los reglamentos de los respectivos Par-lamentos han unificado su regulación ya que la responsabili-dad política del Presidente comporta inexcusablemente la de

./.. RODRIGUEZ QUEIRO, A., "Actos de gobierno en el Dere-
cho español", REVL nº 46 (1949), pp. 505 y ss.

SANCHEZ AGESTA, "Gobierno y responsabilidad", REP
nº 113-114 (1962-2), pp. 35 y ss.

los otros miembros del Consejo de Gobierno (1).

He aquí un dato que hemos tenido presente a los efectos de identificar la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, ya que una de las características del gobierno parlamentario dual y del presidencialista es la irresponsabilidad política del Jefe del Estado.

La responsabilidad política del Consejo de Gobierno se define como solidaria en la legislación autonómica. Aunque casi todos los Estatutos de Autonomía (2), han dejado abierta la posibilidad de que, a través de la legislación de desarrollo, se pueda establecer la responsabilidad política individual de los Consejeros (3).

Existen argumentos tanto a favor como en contra de la

-
- (1) MORELL OCAÑA, L., op. cit., p. 86.
Singularmente, el Reglamento provisional de la Diputación General de La Rioja, de 20 de diciembre de 1982, mantiene esta separación al regular la responsabilidad política del Presidente en el Título IV, cap. II, secc.II y la del Gobierno en la sección III; remitiendo la regulación de la responsabilidad política de aquél a una futura Ley de la Diputación General.
- (2) Salvo el Estatuto de Autonomía de Canarias (art.18) y de Castilla-La Mancha (art.19).
- (3) En sus líneas básicas la regulación de la responsabilidad política del Gobierno se ajusta a la consagrada por el sistema regional italiano. En los Estados alemanes, sin embargo, las Constituciones suelen reconocer la responsabilidad política individual de los Ministros. Se reconoce esta posibilidad en la Constitución de Frieund Hamburg de 6-VI-1962 (art. 35.2) y en la de Baden-Wurttemberg de 11-XI-1953 (art.56), entre otras.

responsabilidad política individual de los Consejeros

(1). En su favor, cabe argumentar que la oposición o la disconformidad del Parlamento se puede centrar en la actividad de un sólo Consejero. En su contra, se puede alegar la incongruencia de la desconfianza individual cuando el Parlamento ha otorgado su confianza al Presidente y no al resto de los miembros del Gobierno.

Entre uno y otro tipo de argumentos nos inclinamos por los que están a favor de la responsabilidad política individual de los Consejeros, por las siguientes razones. En primer lugar, porque, los Consejeros se encuentran individualmente obligados a cumplir el programa de gobierno aprobado por el Parlamento. En segundo lugar, porque el Parlamento controla la actividad administrativa y, en tercero y último lugar, porque las restricciones impuestas a la exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, unidas a la imposibilidad de exigir la responsabilidad política individual de sus miembros, garantiza la irresponsabilidad política de los Consejeros. Lo que puede plantear problemas de constitucionalidad, si se considera que el artículo 152 de la Constitución establece que: "El Presidente

(1) La responsabilidad política individual propia del parlamentarismo clásico, resulta discutible para el racionalizado en el que prima la responsabilidad política solidaria. De hecho como señala Colliard, su formulación constitucional no ha impedido la desaparición en la práctica de la responsabilidad individual como consecuencia de la primacía del principio colegial ("Los regímenes parlamentarios contemporáneos", Barcelona, 1981, p. 63).

y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea" porque la moción de censura constructiva, tal y como ha sido configurada por el Ordenamiento autonómico, hace prácticamente imposible que esta clase de responsabilidad se pueda exigir a los miembros del Consejo de Gobierno.

No obstante, salvo la excepción que luego señalaremos, esta posibilidad no ha sido aprovechada por la legislación autonómica en el sentido indicado, por lo que el control parlamentario sólo puede servir de presupuesto a la responsabilidad política del Gobierno y la apostilla contenida en casi todos los Estatutos de "sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión", hay que entenderla referida, a semejanza de lo establecido en el artículo 98.2 de la Constitución para los Ministros del Gobierno del Estado, a la esfera material de competencia de cada Consejero y a la responsabilidad jurídica que de su gestión se pudiera derivar. Este dato revela la preeminencia del Presidente sobre el resto de miembros del Gobierno y sirve de apoyo al sistema departamental.

Lo dicho no impide que, mediante mociones, pueda el Parlamento expresar su desaprobación respecto a la gestión de uno o varios miembros del Consejo de Gobierno. Las mociones constituye, como veremos, medios o procedimientos de control, que pueden incidir sobre la actividad de los Consejeros. Estas mociones no son mociones de censura, en sen-

tido estricto. Sin embargo, pueden influir en el Presidente del Consejo de Gobierno para sustituir a los Consejeros expresamente "reprobados" por la Asamblea, sin llegar a obligarle jurídicamente a ello (1).

La excepción a que antes nos referíamos se ha materializado en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, que regula en su artículo 49 la presentación de la moción de censura contra el Vicepresidente o los Consejeros individualmente considerados.

La responsabilidad política del Consejo de Gobierno se traduce en la posibilidad de la respectiva Asamblea de enjuiciar la actividad gubernativa y, sobre todo, en la posibilidad de ponerle fin cuando la estime insatisfactoria. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno así entendida, implica que es tributaria de los procedimientos con los que cuente la Asamblea para controlar la acción gubernamental, ya que si carece de suficientes medios de control, difícilmente podrá evaluar la acción del Consejo de Gobierno y sancionar a sus miembros cuando estime que es políticamente insatisfactoria.

(1) DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., "El régimen constitucional español". Ed. Labor Universitaria, 1982 vol. II, p. 212.

a'. El control parlamentario de la actividad del Consejo de Gobierno como presupuesto de exigencia de la responsabilidad política de sus miembros.

a''. Moción y clases de control parlamentario.

La doctrina suele calificar como ordinaria esta forma de control para diferenciarla del control extraordinario, que es el ejercido sobre los titulares de los órganos a través de su designación o remoción. La función de control en el sentido indicado en primer lugar ha sido definida de forma imprecisa por la doctrina por las dificultades interpretativas que el término "control" aporta. Descripciones vagas y ambiguas se han empleado, según Sanchez Agesta, para explicar el concepto de control parlamentario (1). Para algunos autores el control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo se identifica con la función de impulso al conferir al término control un sentido amplio (2). Otros autores, por el contrario, distinguen la función de impulso y la de control al entender que aquélla estimula y ésta fis

(1) SANCHEZ AGESTA, L., "Derecho Constitucional comparado" cit. pag. 45 y ss.

(2) PUNSSET, R., op. cit., p. 81.

caliza la actividad del Ejecutivo (1).

La diversidad doctrinal señalada, se ha reflejado sobre la formulación estatutaria del control político de la actividad del Consejo de Gobierno. Así, mientras algunos Estatutos se refieren sólo al control (2), otros hacen referencia al control y a la orientación (3), al impulso y control (4) o al impulso, control y orientación (5).

El control parlamentario constituye, según Santaolalla (6), la actividad que el Parlamento realiza sobre el Ejecutivo, para tutelar ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger. Dicha actividad puede constituir en la verificación de si se han respetado los valores y

-
- (1) GERPE LANDIN, M., "Les funcions del Parlament de Catalunya", en *Comentaris Jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Ed. Nova Grafik, 1982, pp. 26 y ss.
 - (2) Estatuto de Autonomía de Galicia (art.10), de Andalucía (art.30), de la Comunidad Valenciana (art.11), de Castilla-La Mancha (art.9), Baleares (art.19) y de Castilla- León (art.18).
 - (3) Estatuto de Autonomía de Asturias (art.23).
 - (4) Estatuto de Autonomía Vasco (art.25), Catalán (art. 30), de Cantabria (art.9), de Aragón (art.12), de Navarra (art.11). El Estatuto de Autonomía de Extremadura cambia el término impulsar por el de promover (art.20).
 - (5) Estatuto de Autonomía de Murcia (art.22) y de Madrid (art.9).
 - (6) SANTAOLALLA LOPEZ, F., "Derecho Parlamentario Español" Ed. Nacional, 1984, pag. 199.

principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctoras en caso contrario. Desde una perspectiva práctica no compartimos el segundo elemento de la definición ofrecida por el autor señalado, por entender que la técnica parlamentaria ha separado el control y la responsabilidad. Pese a estar íntimamente relacionados, son conceptos normativos independientes. El control parlamentario en el Reglamento de los respectivos Parlamentos consiste, pura y simplemente, en la verificación de la adecuación o inadecuación de la actividad del Ejecutivo o determinados postulados de conducta. La medida o sanción de dicha verificación parlamentaria se lleva a cabo a través de procedimientos específicos, como luego veremos.

En tiende De Vergottini (1), que el control es una moción compleja y que cabe distinguir dentro del ámbito parlamentario dos funciones netamente diferenciadas: El control de la mayoría parlamentaria, que es el que tiene como parámetro el programa político del Gobierno, y la función de control de la oposición, que tiene como modelo a los programas políticos que los partidos minoritarios propugnan. En este último caso, la valoración del comportamiento gubernamental no significa sólo censura, en su sentido tradicional, sino también y sobre todo un pretexto para aspirar a la sustitución del programa de gobierno por una opción alternativa y a la difusión de ésta, ante la opinión pública. En la práctica, los mismos mecanismos pueden utilizarse para ejercer las diferentes clases de control: El control de la mayoría parlamentaria para verificar el cumplimiento o in-

(1) DE VERGOTTINI, G., "Derecho Constitucional Comparado", Ed. Espasa Calpe, 1983, p. 394.

cumplimiento del programa gubernamental y el control de la oposición que pretende una desviación de la política del Gobierno hacia sus programas.

Para Stein (1) la función de control queda fundamentalmente en manos de la oposición, ya que no tiene sentido pretender que la mayoría parlamentaria ejerza un control eficaz sobre el Gobierno que mantiene.

Según la actividad fiscalizada Biscaretti di Ruffia (2) distingue entre el control sobre la actividad política-administrativa y el control sobre la actividad financiera. E incluye las preguntas, interpelaciones y mociones dentro de lo que denomina "mecanismo de control continuado de Gobierno" en orden a su actividad político-administrativa. El control de la actividad financiera se materializa, según Loewenstein, a través de la aprobación del proyecto de presupuesto, de las Cuentas Generales y mediante la participación parlamentaria en la emisión de deuda pública y en otras operaciones de crédito (3).

Algunos Estatutos de Autonomía han previsto para controlar la actividad financiera la creación de un Tribunal

(1) STEIN, E., "Derecho político", Ed. Aguilar, 1973, p. 36.

(2) BISCARETTI DI RUFFIA, R., "Derecho Constitucional", Ed. Tecnos, 1982, p. 402.

(3) LOEWENSTEIN, K., "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, 1976, p. 262.

de Cuentas autonómico (1) dependiente de la respectiva Asamblea, sin perjuicio de la competencia que en esta materia tiene el Tribunal de Cuentas del Estado.

b''. Procedimientos de control.

El control requiere información. Para enjuiciar la actividad del Consejo de Gobierno, la Asamblea debe saber en que ha consistido y en que circunstancias se ha desarrollado.

La función de control de la Asamblea está en íntima conexión con la de información, ambas funciones se cubren, frecuentemente, con los mismos procedimientos parlamentarios. Por razones sistemáticas posponemos el análisis de los procedimientos parlamentarios de naturaleza básicamente informativa. Limitandonos a exponer, en este lugar, los procedimientos específicos de control y los procedimientos bifuncionales (información y control).

a'''. Declaración anual sobre la o-
rientación política general.

Los Estatutos de Autonomía, la legislación autonómica y, fundamentalmente, el reglamento de la respectiva Asam-

(1) La sindicatura de cuentas en Cataluña (art.42 del Estatuto) y Valencia (art.59 del Estatuto) y la Cámara de Comptes en Navarra (art.18 LR y AFN).

blea, prescriben que cada año el Presidente pronunciará ante la Asamblea una declaración sobre la orientación política del Ejecutivo. Tras la que se realiza un debate parlamentario.

En algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad Catalana (1), el debate puede terminar en una resolución. En otras, como el País Vasco, se prohíbe la votación parlamentaria.

En contra de los debates parlamentarios sobre la política del Consejo de Gobierno se ha pronunciado Santaolalla al entender que de existir se corre el peligro de desgastar al Gobierno y que todas las circunstancias no son políticamente propicias para la celebración de estos debates (2). No parecen aceptables estos argumentos en relación a las Comunidades Autónomas, si tenemos en cuenta la primacía del Consejo de Gobierno sobre la Asamblea y los obstáculos a la exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, establecidos por la normativa autonómica. Por el contrario, estos debates pueden resultar un instrumento idóneo para forzar a comparecer ante la Cámara a Gobiernos poco dispuestos a hacerlo voluntariamente. No parece, por o-

(1) ART. 83.3 de la Ley de 23-III-83 sobre el Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

(2) SANTAOLALLA, F., En la obra colectiva "Comentarios a la Constitución". Civitas, 1980, p. 1085.

tro lado, excesivo un debate de este tipo en cada año parlamentario.

b. ' ' ' Preguntas e interpelaciones.

Las preguntas de los parlamentarios al Consejo de Gobierno constituyen uno de los medios informativos y de control mas típicos del gobierno parlamentario. Consisten en la petición de información sobre algún hecho, o sobre algún punto concreto de la actividad del Ejecutivo, ya sea del propio Consejo de Gobierno o de cualquier otro organo o ente administrativo.

La característica fundamental de las preguntas es que su formulación no requiere la intervención de un grupo parlamentario o de un número determinado de parlamentarios ya que puede ser propuesta a titulo personal por los parlamentarios (1).

La finalidad originaria de la pregunta era la recepción de información. Sin embargo, la práctica parlamentaria la ha convertido en un instrumento de control. A través de la pregunta se pretende descubrir las deficiencias e irregularidades de la actividad del Consejo de Gobierno o de la Administración Autonómica.

El objeto de las preguntas suele tener escasa trascendencia política y son frecuentemente utilizadas por los

(1) El reglamento de la Asamblea de Asturias de 27-XII-82 (ART 72) y el de Navarra de 22-IV-82 (ART 160) permiten a los parlamentarios y a los grupos parlamentarios formular preguntas.

parlamentarios para su promoción personal.

La regulación detallada de la pregunta se recoge en el Reglamento de las respectivas Asambleas. Generalmente los Estatutos de Autonomía guardan silencio sobre este instituto.

La regulación reglamentaria de las preguntas suele coincidir, en sus rasgos básicos, en los diversos Reglamentos Parlamentarios.

Por lo general las preguntas han de presentarse por escrito y la contestación puede ser oral o escrita según el deseo del parlamentario que la inste (1). Suele existir un control sobre la admisibilidad de las preguntas a cargo de la Mesa (2) con el fin de comprobar que cumple la finalidad que le es propia (3).

(1) En defecto de indicación se entendera que quien formule la pregunta solicita la respuesta por escrito. Reglamento del Parlamento Vasco de 15-X-81 (ART 132 y 133 quater). Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24-VII-80 (ART 127.5). Reglamento del Parlamento de Andalucía de 12-XI-82 (ART 155). Reglamento del Parlamento de las Cortes Valencianas de 4-III-83 (ART 144) entre otros.

(2) Reglamento del Parlamento Vasco de 15-V-81 (ART 133), Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24-VII-80 (ART 127.4), Reglamento del Parlamento de Andalucía de 12-XI-82 (ART 154), Reglamento del Parlamento de Cantabria de 17-VI-82 (ART 157), entre otros.

(3) No se admite ninguna pregunta de exclusivo interés personal por parte de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni tampoco la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

La sustanciación de las preguntas pueden tener lugar en el Pleno o en Comisión, a elección del firmante o de los firmantes (1). Corresponde a la Mesa de la Asamblea la inclusión de la pregunta en el orden del día de una sesión.

También, se establece un plazo de reflexión entre la presentación y la contestación a la pregunta para que el Consejo de Gobierno pueda preparar la respuesta (2).

Los miembros del Gobierno deben responder personalmente las preguntas aunque, en ocasión, pueden ser sustituidos por altos cargos de la Administración. Estos, solo pueden informar ante las Comisiones Parlamentarias, mientras que los miembros del Consejo de Gobierno pueden responder a las preguntas en el Pleno o en Comisión.

La interpelación es una institución parlamentaria de control sobre la actividad del Consejo de Gobierno. El objeto de las interpelaciones es mas general y de mayor transcendencia política que el de las preguntas. A través de ella se puede indagar la orientación de la política gubernamental sobre una materia concreta o sobre la actividad gene

(1) Las preguntas orales se sustancian en la comisión corespondiente.

(2) Reglamento del Parlamento de Andalucía de 12-XI-82 (ART 158). Reglamento del Parlamento de Cantabria de 17-VI-82 (ART 159 y 160). Reglamento de las Cortes Valencianas de 4-III-83 (ART 146 y 147). Reglamento del Parlamento de Navarra de 22-IV-82 (ART 161 y 162).

ral del Consejo de Gobierno (1). La consecuencia de lo dicho es que la interpelación es también un instrumento de orientación política ya que el debate planteado y la resolución subsiguiente puede llegar a modificar el programa de gobierno.

La regulación reglamentaria de las interpelaciones, como la de las preguntas, suele coincidir en los diversos Reglamentos Parlamentarios. Presentada por escrito y admitida, es incluida en el orden del día de la sesión correspondiente. Debe transcurrir, así mismo, un determinado plazo antes de sustanciarse la interpelación en el Pleno. La legislación autonómica prevé un plazo de reflexión más largo que para la pregunta (2). En su sustanciación la normativa autonómica suele permitir la intervención de parlamentarios de los diversos grupos políticos, lo que da lugar a un breve debate general.

El firmante o los firmantes de la interpelación que hayan quedado descontentos con la contestación del Consejo

(1) La iniciativa puede corresponder a los grupos parlamentarios. Reglamento del Parlamento Vasco de 15-XI-81 (ART 125) aunque más frecuentemente corresponde a los parlamentarios indivisualmente considerados y a los grupos parlamentarios. Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24-VII-80 (ART 123). Reglamento del Parlamento de Andalucía de 12-XI-82 (ART 148). Reglamento del Parlamento de Asturias de 27-XII-82 (ART 72). Reglamento del Parlamento de Cantabria de 17-VI-82 (ART 150). Reglamento de las Cortes Valencianas de 4-III-83 (ART 237).

(2) El plazo es generalmente, de quince o veinte días.

de Gobierno, pueden presentar una moción. La interpelación puede desembocar en una resolución crítica de la actividad del Consejo de Gobierno. Si la moción es de desconfianza el Consejo de Gobierno no está estatutariamente obligado a dimitir. Sin embargo, la interpelación y la moción subsiguiente se puede utilizar, como moción de censura oficiosa, para obligar al Presidente del Consejo de Gobierno a presentar la dimisión voluntaria. Aunque lo normal, es que esto no suceda y que la interpelación y moción se utilicen para la difusión de programas minoritarios ante la opinión pública.

c. ''' Mociones.

La moción es una propuesta no legislativa de resolución. En el derecho parlamentario autonómico se denomina con frecuencia proposición no de ley.

La tramitación de la moción se prevé de forma homogénea en los diversos reglamentos parlamentarios (1). La moción se debe presentar por escrito a la Mesa del Parlamento

(1) El Reglamento del Parlamento de Navarra de 22 de abril de 1982 contiene, en este punto un precepto singular. El ART. 150 del mismo establece que: "Los parlamentarios forales podrán presentar mociones con alguna de las siguientes finalidades: a) que la Diputación Foral remita al Parlamento Foral un Proyecto de Norma sobre alguna de las materias señaladas en el artículo 3.2 del Real Decreto Raccionado 121/1979, de 16 de enero. b) que el Parlamento Foral delibere y se pronuncie sobre determinado asunto".

to que decidirá sobre su admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y, oída la Junta de Portaveces, acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente, en función de la importancia de la cuestión planteada. Los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas.

La moción incluida en el orden del día es objeto de debate. Concluidas las intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por los proponentes, se somete a votación.

La moción es un procedimiento tradicional de control que con el tiempo se ha convertido en plurifuncional (control, información, orientación).

d'''. Comisiones de investigación.

Las Comisiones de investigación o de encuesta son instrumentos de control parlamentario sobre la actividad del Consejo de Gobierno.

El objeto de la investigación es muy amplio ya que puede incidir en la actividad administrativa o en circunstancias ajenas a la misma. La encuesta, según los hechos investigados y la finalidad perseguida, se puede calificar de control, informativa o legislativa. Pero cualquiera que sea su finalidad específica cuenta siempre con un elemento de control, siquiera sea indirecto (1).

(1) De Esteban, J. y Lopez Guerra, L. "Regimen Constitucional Español" Ed. Labor Universitaria, 1982, Vol. II, p.202.

Los Reglamentos de las Asambleas regulan de forma uniforme, el procedimiento de formación y la composición de las Comisiones de investigación. Para que su constitución no quede en manos de la mayoría parlamentaria se atribuye su iniciativa a un determinado número de parlamentarios, de forma que la oposición pueda imponer su establecimiento, aún en contra de la voluntad de la mayoría. Todos los grupos tienen representación en las Comisiones de encuesta, en proporción al número de parlamentarios que componen los distintos grupos. Sin embargo, la mayoría parlamentaria cuenta con el poder de decisión y a la minoría solo le queda la posibilidad de presentar informes discrepantes y de conferir publicidad a los hechos investigados.

La actividad de las Comisiones de investigación de los Parlamentos autonómicos es independiente de la judicial por lo que es posible la actividad simultánea de las comisiones de investigación y los procesos judiciales. Las conclusiones de la encuesta parlamentaria pueden ser comunicadas al Ministerio Fiscal para que, si lo estima procedente, ejercite las acciones correspondientes.

La investigación se materializa en un dictamen que puede incluir juicios valoratorios y recomendaciones sobre los que deberá pronunciarse la Asamblea Autonómica. Las discrepancias de las minorías se someten, también, al conocimiento de la Asamblea.

Las conclusiones de las comisiones de encuesta pueden

repercutir en la relación de confianza. Un dictámen desfavorable puede ser la causa de la presentación de una moción de censura o de la dimisión "voluntaria" del Consejo de Gobierno o de alguno de sus miembros.

Merece la pena destacar el auge que las Comisiones de investigación han adquirido en las regiones italianas y en los Länder alemanes. El progresivo vaciamiento de las potestades legislativas de las Regiones y de los Estados alemanes ha desviado la actividad de los Parlamentos territoriales hacia el control de la actividad del Gobierno. Un ejemplo sobresaliente de estas comisiones lo constituye la Bürausse hab de Hamburgo.

c''. Medios de exigencia de la responsabilidad política a los miembros del Consejo de Gobierno.

Tras la exposición de las técnicas de control ordinario, procede analizar, los procedimientos mediante los que la Asamblea puede exigir responsabilidad política al Consejo de Gobierno. La responsabilidad política de los miembros del Consejo de Gobierno constituye el catalizador de la permanencia o de la desaparición de la relación de confianza entre el legislativo y el ejecutivo.

La Asamblea puede retirar la confianza al Consejo de Gobierno por dos medios: 1) negando la confianza cuando és

te solicita su ratificación expresa -planteamiento de la cuestión de confianza- y 2) por propia iniciativa, mediante una moción de censura.

a'''. La cuestión de confianza.

La cuestión de confianza se regula de forma coincidente en los diversos Estatutos de Autonomía. Las únicas singularidades relevantes que cabe destacar, en este lugar, son el silencio que sobre la misma guarda el Estatuto de Autonomía de Canarias y de Castilla-León (1) y que la regu

(1) La Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y Administración de Castilla-León no introduce la cuestión de confianza por lo que se puede concluir que dicha Comunidad Autónoma carece de este procedimiento de exigencia de responsabilidad política.

La solución no resulta tan clara en Canarias; pues, si bien, el Estatuto de Autonomía tampoco regula la cuestión de confianza, la Ley 1/1983, de 18 de abril, sobre Gobierno y Administración, establece en el artículo 48 que:

"El Presidente previa deliberación del Consejo de Gobierno puede plantear ante el Parlamento una declaración de política general".

Y en el artículo 5.1 dispone:

"El Presidente del Consejo de Gobierno cesa: b) en todos los casos de pérdida de la confianza parlamentaria".

La duda viene impuesta por la expresión "en todos los casos" utilizada por el artículo 5, que parece pluralizar las formas de exigencia de responsabilidad política, ya que el artículo 48 no puede deducirse ni la conexión de la pérdida de la votación con el cese.

La solución al problema planteado la ofrece el artículo 140 del Reglamento de la Asamblea Canaria en los términos siguientes:

"No obstante la ausencia de regulación, si el

./.

lación vasca prevé la moción de censura contra el lehendakari interino (1).

a'''. Requisitos.

El planteamiento de la cuestión de confianza se configura como una facultad discrecional del Presidente del Consejo de Gobierno, sometida a dos requisitos:

- 1) la deliberación previa del Consejo de Gobierno y
- 2) el objeto sobre el que puede versar la cuestión de confianza.

El planteamiento de la cuestión de confianza es, como hemos dicho, discrecional, y depende, de que el Presidente, tras la necesaria deliberación del Consejo de Gobierno, lo estime políticamente conveniente.

Aunque es difícil suponer que un Presidente del Consejo de Gobierno realice un acto de tanta trascendencia política, sin consultar a sus Consejeros; los Estatutos de Autonomía exigen la previa deliberación del Consejo de Gobierno. Este dato es significativo si consideramos la prevalen-

./. Presidente del Gobierno manifestara, al tiempo de someter al Parlamento una cuestión de política general, su intención de tramitación como cuestión de confianza, se sustanciará según lo previsto en el presente capítulo. A tal efecto, cuando no se indicare tal cuestión, la Mesa de la Cámara, antes de su inclusión en el orden del día del Pleno, podrá solicitar de aquél aclaración al respecto".

(1) Ley del Gobierno Vasco de 30-VI-81 (ART. 14.1).

cia política que la legislación estatutaria y autonómica confiere al Presidente frente a los otros miembros del Consejo de Gobierno. Quizá la intención del legislador al establecer este requisito fué la de atenuar, en alguna medida, dicha primacia (1). La idea no es, por otra parte, original, ya que esta tomada de la Constitución española y francesa.

El objeto sobre el que el Presidente puede solicitar la ratificación de la confianza parlamentaria se circunscribe en la legislación autonómica, salvo las excepciones que luego veremos, al programa político del Consejo de Gobierno o a una declaración de política general. La delimitación normativa del objeto sobre el que puede recaer la cuestión de confianza pretende impedir su utilización para objetivos parlamentarios concretos. El fundamento de esta limitación es proteger la independencia del Parlamento en el ejercicio de sus atribuciones políticas y normativas.

Las excepciones a que antes nos referíamos se encuentran recogidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (ART. 20) y en el de la Comunidad Valenciana (ART. 18), que permiten al Presidente plantear la cuestión de con

(1) La deliberación gubernativa previa a la presentación de la cuestión de confianza, sobre la que guarda silencio la ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra ha sido prevista en la Ley 23/83, sobre normas reguladoras del Gobierno y de la Administración Foral.

fianza sobre su programa, sobre una decisión política concreta y, por lo tanto, sobre un proyecto de ley.

El ejemplo de la cuestión de confianza para la aprobación de proyectos de ley tiene un antecedente en el artículo 49.3 de la Constitución francesa de 1958, y se corresponde, salvando las diferencias, con el estado de necesidad legislativa establecido en el artículo 81 de la Ley Fundamental de Bonn. Es, en cierta forma, un sucedaneo de los decretos leyes al permitir la aprobación de proyectos de ley, con más rapidez que el procedimiento parlamentario de urgencia.

Esta peculiaridad reviste una trascendencia práctica importante debido a que para la aprobación de la cuestión de confianza se requiere en ambas Comunidades Autónomas, mayoría simple y a que sus respectivos Estatutos de Autonomía prevén para la regulación por ley de algunas materias un quorum cualificado de aprobación.

La ampliación del objeto de la cuestión de confianza encuentra en Castilla-La Mancha una importante limitación, al excluirse de ésta, el proyecto de Ley de presupuesto y los proyectos de legislación electoral, orgánica e institucional (1). Esta restricción no se encuentra recogida en el ordenamiento valenciano ya que ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley 5/1983 del Gobierno Valenciano, ni el Regla-

(1) Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art.20)

mento de las Cortes Valencianas prevén una limitación de es
te tipo, por lo que existe la posibilidad de que este meca-
nismo de exigencia de la responsabilidad política al Conse-
jo de Gobierno pueda servir para aprobar por mayoría simple
proyectos de legislación para los que el Estatuto requiere
un quorum especial de aprobación (1). Parece, sin embar-
go, que su utilización para regular las materias a las que
el Estatuto de Autonomía confiere especial importancia, lle-
varía a desvirtuar su espíritu.

b'''''. Procedimiento.

El procedimiento para plantear la cuestión de confian-
za se inicia con la solicitud del Presidente al Consejo de
Gobierno para que delibere sobre la conveniencia de plante-
ar una cuestión de confianza a la Asamblea, tras la que el
Presidente decide su presentación.

La cuestión de confianza se presenta en escrito moti-
vado, acompañado de la correspondiente certificación del ac
ta de la sesión en la que se celebró la deliberación del
Consejo de Gobierno. Admitido el escrito a tramite por la
Mesa de la Asamblea, la Presidencia da cuenta del mismo a
la Junta de Portavoces y convoca al Pleno para su tramita-
ción.

(1) Art. 59 de la Ley Valenciana 5/1983.

Tras el debate se procede a la votación nominal y pública de la cuestión de confianza.

El resultado de la votación es comunicado por el Presidente de la Asamblea, al Presidente de la Comunidad Autónoma.

La confianza se entiende ratificada cuando votan a favor de la cuestión de confianza la mayoría simple de los miembros de la Cámara; es decir, cuando el número de votos a favor supera al de votos en contra. Las abstenciones y los votos en blanco juegan a favor de la cuestión de confianza. Esto que se podría llamar la presunción de mayoría, es para la Lalumière y Demichel la aplicación de una vieja idea del parlamentarismo racionalizado, según la cual un diputado que se abstiene, se considera que apoya al Gobierno, y un Gobierno no derrocado por la mayoría absoluta de la Asamblea, se presume depositario de su confianza (1).

c'''. Efectos.

En este punto hay que distinguir los efectos de la cuestión de confianza planteada por el Presidente electo y los que se derivan de la cuestión de confianza presentada por el lehendakari interino.

(1) LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A., "Les régimes parlementaires européens", 2ª ed., París, 1978, p. 63.

Los efectos de una votación de confianza planteada por el Presidente electo son la continuidad del Gobierno si gana la votación o su dimisión forzosa, en caso contrario.

En la Comunidad Valenciana y en la de Castilla-La Mancha la victoria de la cuestión de confianza puede conllevar la aprobación de una resolución o de un proyecto de ley, según los términos en los que el Presidente la haya planteado.

En caso de perder la votación de confianza, el Consejo de Gobierno cesa de forma inmediata y el Presidente debe, acto seguido, presentar formalmente su dimisión al Rey. Posteriormente se procede a designar nuevo Presidente por el procedimiento ordinario. El Consejo de Gobierno es, entre tanto y desde el mismo momento en que perdió la confianza de la Asamblea, un Gobierno en funciones.

El efecto que cabe atribuir a la pérdida de la moción de censura presentada por el lehendakari interino es, simplemente, su cese ya que el resto de los miembros del Consejo de Gobierno continúan en el ejercicio de su cargo, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

c'''. Moción de censura.

Los Estatutos de Autonomía (1) y la legislación autonómi

(1) Los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia no recogen la moción de censura.

ca han regulado una moción de censura de tipo constructivo.

La moción de censura es en esencia un acuerdo en el que el Parlamento, por propia iniciativa declara que el Consejo de Gobierno no cuenta ya con su confianza; sin embargo, con esta modalidad constructiva la moción de censura va más allá, pues con ella el Parlamento no solo expresa su desconfianza al Consejo de Gobierno, si no que simultáneamente da su respaldo a una alternativa de Consejo de Gobierno. El objeto de la moción de censura, por lo tanto, pasa de ser la mera caída del Consejo de Gobierno para convertirse en la sustitución de un Consejo de Gobierno por otro, sin necesidad de nuevas elecciones.

Hay que señalar que la legislación vasca prevé la moción de censura (destruccionista) contra el Vicepresidente delegado, el Vicepresidente interino y los consejeros individualmente considerados (1). Es decir contra cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno.

a'''. Requisitos.

Los requisitos para la presentación de la moción de censura son dos: 1) la iniciativa y 2) la inclusión en la moción de un candidato a la presidencia del Consejo de Gobierno.

(1) ART. 49 de la Ley 1/80 del País Vasco.

El número de parlamentarios legitimados para plantear la moción de censura no es uniforme en las diversas Comunidades Autónomas. Oscila entre la decima parte (1) el quince por ciento (2) la cuarta parte (3) la quinta parte (4) y la sexta parte de parlamentarios autonómicos (5).

Ninguno de los firmantes de una moción de censura rechazada puede presentar otra durante el mismo período de sesiones. Consiguientemente, cada grupo político puede presentar en cada período de sesiones tantas mociones de censura cuantas veces su grupo parlamentario contenga la decima, la cuarta, la quinta, la sexta parte del número de parlamentarios o represente el quince por ciento del número de miembros de la Asamblea.

Los ordenamientos autonómicos prevén la moción de censura constructiva al requerir la inclusión en la misma de un candidato a Presidente. Esta exigencia pretende evitar el triunfo de las llamadas mayorías negativas; es decir, de a-

-
- (1) Ley del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 23-III-82 (ART.87).
 - (2) Estatuto de Autonomía de Asturias (ART.35) y de La Rioja (ART.24).
 - (3) Reglamento del Parlamento de Andalucía de 12-XI-82 (ART. 136).
 - (4) Reglamento del Parlamento de Galicia de 30-VI-82 (ART.138). Reglamento del Parlamento de Cantabria de 17-VI-82 (ART. 144). Reglamento de las Cortes Valencianas de 4-III-83 (ART. 134).
 - (5) Ley del Gobierno Vasco de 30-VI-81 (ART. 47).

quéllas que están de acuerdo para derribar al Gobierno y en discordia para nombrar al que debe sucederle.

En opinión de Burdeau (1) se confunde en este procedimiento dos fases de la vida parlamentaria que la lógica política separa: la censura y la investidura. La Asamblea en la censura vota en función de aquéllo que no quiere, mientras que en la investidura lo hace en relación al programa que prefiere.

La finalidad primordial de la moción de censura constructiva es, curiosamente, garantizar la estabilidad gubernamental, pues aunque el partido del Gobierno sea minoritario en la Asamblea, no es fácil que pueda ser derribado por las restantes fuerzas parlamentarias, al tener que votar la mayoría absoluta de los parlamentarios a favor de la censura y del candidato a Presidente. Sin embargo, no hay que olvidar que también la moción de censura constructiva, es una válvula de seguridad para el sistema político al permitir, aunque la posibilidad sea muy remota, el derrocamiento de un Gobierno que tenga en contra la mayoría de la Asamblea.

El acuerdo de las fuerzas parlamentarias no gubernamentales será más o menos posible en función del sistema de partidos existente. Si, en una consideración espacial del espectro político, desde la derecha a la izquierda, los partidos minoritarios se encuentran situados en el centro, en-

(1) BURDEAU. G., "Traité de Science Politique", 2ª Ed., vol. IX, París, 1976 p. 404.

tre dos partidos mayores más o menos hegemónicos, la moción de censura constructiva permanece en el terreno de los hechos políticos posibles. Los partidos minoritarios podrán, en efecto, alinearse con uno de los partidos grandes dejando en minoría al otro, no siendo imposible que llegase a un acuerdo de gobierno. Si, por el contrario, los partidos minoritarios se encuentran en los extremos del espacio político, la moción de censura constructiva es casi de imposible utilización, fuera de situaciones muy excepcionales. Exigiría, por ejemplo, que partidos minoritarios de derecha o izquierda se pusieran de acuerdo con alguno del polo opuesto del espectro político en un programa de gobierno, o que se desgajase un sector de la mayoría y se sumase a la oposición (1).

Parece que la moción de censura constructiva no persigue evitar que las crisis de gobierno sean frecuentes, porque estos dependen de la actividad del sistema de partidos políticos y se producen en su mayor parte fuera del Parlamento. Hoy en día las crisis de gobierno son consecuencia de las disensiones internas del partido político mayoritario o de la fractura de la coalición parlamentaria y no, de la utilización de los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno.

(1) MONTERO, J.R., "La moción de censura en la Constitución de 1978" REP. nº 12 (1979) p. 12.

b'''''. Procedimiento.

El procedimiento para plantear la moción de censura se inicia con la presentación de un escrito motivado, en el que debe constar el nombre del propuesto a Presidente y la firma de los parlamentarios que la suscriben.

La regulación autonómica admite la presentación de mociones alternativas. El Presidente oida la Junta de Portavoces puede decretar el debate conjunto de las mismas (1).

La sesión parlamentaria ha de abrirse con una exposición oral a cargo de uno de los firmantes en la que se desarollen los argumentos que han servido de base a la motivación. A continuación el candidato propuesto por los firmantes de la moción de censura expone su programa de gobierno. El debate se rige por las mismas reglas que la investidura.

Entre la presentación y la votación debe transcurrir un plazo de cinco días. La votación debe ser nominal y pública. Para que la moción triunfe debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los parlamentarios (2).

(1) Reglamento del Parlamento de Galicia (ART.138.6).

Reglamento del Parlamento de Andalucía (ART.137.3).

Reglamento del Parlamento de Cantabria (ART.136.2).

Reglamento de las Cortes Valencianas (ART.135.3).

(2) La moción de censura constructiva ha sido utilizada con éxito en Nordrhein-Westfalia (en febrero de 1956 y en diciembre de 1966) gracias a un cambio de coalición de los liberales, que pasaron de apoyar a los democratacristianos a integrar una coalición con la socialdemocracia.

c.''' Efectos.

En este punto hay que distinguir entre los efectos de la moción de censura presentada contra el Consejo de Gobierno y la presentada contra sus miembros.

La aprobación de una moción de censura obliga, jurídicamente al Presidente a dimitir. La falta de previsión de un plazo para ello implica la automaticidad e inmediatez de esta obligación. En todo caso, deberá dimitir antes que el Presidente de la Asamblea remita al Rey la resolución en la que consta el nombre del nuevo Presidente, para su nombramiento.

La victoria de la moción de censura presentada contra un miembro del Gobierno Vasco produce su obligada dimisión, que deberá ser aceptada por el Presidente del Consejo de Gobierno.

Si la moción de censura es rechazada el único efecto jurídico que se le puede atribuir es la continuación del Consejo de Gobierno en el ejercicio pleno de sus funciones, o la continuación en su cargo de miembro del Consejo de Gobierno Vasco confirmado por la Asamblea. No obstante, hay que tener presente el efecto propagandístico sobre la alternativa de gobierno que la oposición representa. Efecto que puede resultar agrandado por el hecho de que es la oposición la que escoge el momento más oportuno para plantear la moción de censura.

b. La responsabilidad jurídica, fundamento y límite de las prerrogativas.

Los miembros que integran determinados órganos superiores de los entes políticos gozan de un estatuto especial, que encuentra su expresión más significativa en el otorgamiento de particulares prerrogativas, que se concretan en la sustracción de sus actos al derecho común, en el establecimiento de un procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad o en la existencia de un fuero judicial especial.

El fundamento de estas prerrogativas es el principio de separación de poderes y su quiebra plantea, en la actualidad, el problema de su admisibilidad y conveniencia (1).

La defensa de las prerrogativas se funda en que no constituyen privilegios, ya que no violan el principio de igualdad, por justificarse el tratamiento diferenciado que comportan, en la singularidad de la situación objetiva tutelada y en la peculiaridad de la función ejercida (2).

Uno de los problemas que plantea su establecimiento

(1) AGUILERA Paz, "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal", Vol. V, Ed. Reus, 1924, pp. 623-624.

(2) MORTATI, P., op. cit., vol. I, p. 491.

es la necesidad de compatibilizar las prerrogativas con la responsabilidad, ya que resulta inadmisibile en un Estado de Derecho la consagración de prerrogativas absolutas o ilimitadas. Esta conciliación se consigue, limitando la eficacia de las prerrogativas espacial y temporalmente (prerrogativas personales) o limitando sus efectos a los actos realizados en el ejercicio de la función protegida (prerrogativas funcionales).

Entre las diversas prerrogativas conviene destacar el aforamiento, la inviolabilidad y la inmunidad.

La inviolabilidad es una prerrogativa de naturaleza sustantiva que, consiste en la exclusión de la responsabilidad penal de las manifestaciones emitidas en el ejercicio de la función protegida.

El aforamiento y la inmunidad son de naturaleza procesal, presuponen la existencia de responsabilidad y se traducen en la exigencia de determinados requisitos formales para su exigencia. Consisten, respectivamente, en el establecimiento de un fuero jurisdiccional especial y en la prohibición de detención (policial y judicial) -salvo en los supuestos de flagrante delito- y en la exigencia de autorización previa para procesar.

El ámbito de actuación de la inviolabilidad es de carácter interno por ser una prerrogativa funcional. El aforamiento y la inmunidad pueden tener efectos externos (1)

(1) MARTIN OSTOS, J., de los S., "El enjuiciamiento de Diputados y Senadores en la Constitución de 1978", RDPI nº4 (1981), p.620.

al convertirse en prerrogativas personales.

En orden a la aplicabilidad de estas prerrogativas a los miembros del Consejo de Gobierno hay que plantearse una cuestión previa, que consiste en averiguar si existe un nexo causal entre la naturaleza de la prerrogativa y la función cuyo ejercicio tratan de proteger o, por el contrario, si estas tres prerrogativas pueden tutelar la función ejecutiva y pueden, en consecuencia, reconocerse a favor de los miembros del Consejo de Gobierno.

Teóricamente se han sustentado la solución favorable y contraria; parece, sin embargo, que la inviolabilidad por ser una prerrogativa de carácter sustantivo sólo debe proteger la autonomía de los órganos dotados de potestad legislativa (1) y puesto que el Consejo de Gobierno sólo realiza esta función por delegación parlamentaria, habrá que

(1) El art. 122 de la Constitución italiana parece contradecir la solución mantenida en el texto. Sin embargo, pensamos que la inviolabilidad reconocida en dicho precepto a los asesores deriva de su necesaria condición de parlamentarios regionales. Conviene recordar, que no falta quien entienda que la inviolabilidad corresponde a los miembros del gobierno no parlamentarios cuando sean llamados por la Cámara a ejercer funciones típicas de la misma, aunque entonces la inviolabilidad no encuentra su apoyo en la Constitución, sino en el derecho de la Asamblea a ejercer exclusivamente y por sí misma la disciplina y la policía de las sesiones (Cfr. CACCIVIGNANI, J., "Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti a la Giunta Regionale" en Giustizia penale, 1973, I, p. 120.

concluir que sus miembros no pueden disfrutar de la misma (1). Las prerrogativas de carácter procesal, por el contrario, pueden proteger la función legislativa y la ejecutiva. La consecuencia de lo hasta aquí expuesto es que sólo las prerrogativas de naturaleza procesal "aforamiento e inmunidad" pueden reconocerse a favor de los miembros del Gobierno. Esta afirmación que encuentra apoyo y confirmación en nuestra evolución histórica (2), no disipa todos los problemas que el reconocimiento del aforamiento y la inmunidad en favor de los miembros del Consejo de Gobierno plantean, ya que queda por resolver cual debe ser el rango de la norma en la que se pueden establecer. En este punto, conviene distinguir diversas opciones doctrinales:

- 1) Hay quién reconoce naturaleza excepcional a estas prerrogativas, lo que conlleva dos consecuencias: a) la necesidad de que la Constitución reconozca dichas prerrogativas a través de norma concreta de atribución o de remisión expresa, por implicar la exclusión o la inaplicación de principios constitucionales, tales como el de

(1) GALEOTTI, S., "L'insinducabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122 comma 4 Cost.)", en Scritti Mortati, vol. 2, Ed. Dott. A. Giuffrè, 1979, pp. 714-715.

(2) PARADA VAZQUEZ, J.R., "La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: Autorización previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas". RAP nº 31 (1960), pp. 121 y ss.

competencia plena de los jueces y tribunales y el de tutela judicial efectiva, y b) La prohibición de analogía que su carácter excepcional implica.

Este punto de vista restrictivo ha sido mantenido por la Corte Constitucional italiana al interpretar el silencio constitucional como negativa de la inmunidad de los miembros de la Junta Regional (1). Desde esta perspectiva, los miembros del Consejo de Gobierno carecen de estas prerrogativas porque la Constitución ni las prevé expresamente ni atribuye, expresamente, competencia al legislador para establecerla, a diferencia de lo previsto en el artículo 155 para los Magistrados del Tribunal Constitucional (2).

2) Opinión diversa se sustenta por los que opinan que las prerrogativas son una institución de derecho común; ya que desde este punto de vista el reconocimiento de prerrogativas no implica la derogación de la fuerza y eficacia de las normas generales, por limitarse a concretar consecuencias especiales para supuestos singulares. Desde este punto de vista, se piensa que el fundamento de las prerrogativas es la protección de la función ejecutiva y que este fundamento por constituir un valor del sistema, convierte a las prerrogativas en norma de derecho común. Según esta opinión las prerrogativas de ca-

(1) Sentencia nº 6/1970., 211/1972., 81/1975., 605/1975 y 75/1977.

(2) PUNSET BLANCO, R., "Ambito personal de las prerrogativas parlamentarias", REDL, nº3 (1981), p.119.

rácter procesal pueden establecerse en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía, en leyes ordinarias e incluso es admisible una interpretación analógica (1).

- 3) Por último, una opción doctrinal intermedia considera que las prerrogativas se deben establecer en vía institucional (2) por lo que sólo el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede reconocer prerrogativas a favor de los miembros del Consejo de Gobierno (3).

El Tribunal Constitucional parece participar de esta última tendencia en la Sentencia de 12 de noviembre de 1981 (4) al entender en el fundamento jurídico cuarto que:

-
- (1) ZANGARA, V., "Prerrogativa costituzionale", Ed. Deott. A. Giuffrè, 1970, pp. 35 y ss.
- (2) MORTATI, L., op. cit., vol. I, p.491.
- (3) Se omite intencionadamente del texto el concepto de derecho especial por existir diversidad doctrinal en orden a su consideración como concepto teórico e identificar algunos autores dicha categoría con la de derecho excepcional. (Cfr. SANTI ROMANO, "Fragmentos de un Diccionario Jurídico". Ed. Jurídicas Europa-América, 1964, p. 193).
- (4) En la Sentencia mencionada en el texto el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la Ley vasca 2/1981, de 12-II, en la parte que exigía suplicatorio para el procesamiento de los parlamentarios vascos y extendía su inmunidad. En la referida Sentencia se lleva a cabo un detenido estudio de la elaboración del Estatuto Vasco y de la jurisprudencia del Tribunal de garantía Constitucional.

"Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía - que constituye" su norma institucional básica " tal como establece el artículo 147, nº 1 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica 3/1979 - por la que se aprueba el mencionado Estatuto- no se pueden establecer prerrogas por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979. En especial se han obviado en el su puesto que examinamos dos trámites esenciales, concretamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica y el referendum por los electores del pueblo vasco". Y en el fundamento jurídico 6 que:

"Ser constitucional en general se basa en que viene a regular conforme a la Constitución y al Estatuto una materia que en la medida en que se ajusta al Estatuto puede entenderse comprendida dentro de las facultades de autogobierno de la Comunidad Autónoma".

De lo que cabe deducir que, habida cuenta del silencio mantenido por la Constitución al respecto, el único instrumento capaz de preveer prerrogativas, en favor de los miembros del Consejo de Gobierno, es el Estatuto de Autonomía. Esta idea se completa en otros fundamentos jurídicos de la Sentencia señalada, en cuanto precisa que no es aplicable supletoriamente a las Comunidades Autónomas, ni los preceptos constitucionales ni el desarrollo por la legislación

del Estado de los preceptos constitucionales que se refieren exclusivamente a prerrogativas de autoridades del Estado, porque la regulación de las prerrogativas no es una competencia asumida estatutariamente (fundamento jurídico 5). Lo que trasladado a los miembros del Consejo de Gobierno no implica que el artículo 102 de la Constitución (1) no es de aplicación analógica, que el desarrollo que de dicho precepto haga la legislación estatal, no es aplicable con carácter supletorio a las Comunidades Autónomas y que sólo el Estatuto de Autonomía puede establecer prerrogativas en favor de los miembros del Consejo de Gobierno.

3.' Responsabilidad penal.

a.'" Prerrogativas a la exigencia de la responsabilidad penal.

Los Estatutos de Autonomía, salvo los de Asturias, Extremadura, Baleares, La Rioja y Castilla-León prevén en favor de los miembros del Consejo de Gobierno la inmunidad parcial y/o un fuero judicial especial.

(1) ART. 102: "1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala sw lo Penal del Tribunal Supremo. 2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo. 3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

a.''' Inmunidad parcial.

Los Estatutos de Autonomía para el País Vasco (ART. 32.2), Cataluña (ART.38), Galicia (ART.18), Murcia (ART. 33.7), Aragón (ART.25), Baleares (33.5 y 23) y Canarias (ART.18.2) prevén en favor de los miembros del Consejo de Gobierno la inmunidad parcial (1).

Este privilegio se configura en la regulación estatutaria como prerrogativa personal de los miembros del Consejo de Gobierno y consiste en la prohibición de detención o retención policial, salvo en caso de flagrante delito. Esto es, no se extiende a la prohibición de procesamiento sin autorización previa de la Asamblea Autonómica correspondiente.

La configuración estatutaria de esta prerrogativa (prohibición de detención policial) pone sobre el tapete el problema de su fundamento. Las prerrogativas, como se ha dicho, se fundan en el principio de separación de poderes. La inmunidad cuando se aplica a los miembros de las Cortes Generales garantiza el ejercicio independiente de la función legislativa frente al Ejecutivo (prohibición de detención policial) y frente al poder judicial (suplicatorio). Pero, cuando la prohibición de detención policial, se reconoce a favor de los miembros del Consejo de Gobierno el úni-

(1) El Estatuto de Autonomía de Andalucía (ART.40), Castilla-La Mancha (ART.17), Navarra (art.27) y Madrid (ART.24) no prevén la inmunidad parcial.

co fundamento que cabe atribuirle es el de defensa del ejercicio de la función ejecutiva frente al poder ejecutivo del Estado. Lo que, sin duda, desvirtua el sentido y la razón de ser de las prerrogativas y pone en tela de juicio la conveniencia de su establecimiento.

En su establecimiento a favor de los miembros del Consejo de Gobierno parece que no cabe apreciar la infracción del principio de igualdad en relación a los miembros del Gobierno del Estado (1) ya que de apreciarla, deberíamos estimarla en el binomio miembros de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos y esta idea ha sido, implícitamente rechazada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su artículo 19 establece:

"La responsabilidad penal de los miembros del Consell y, en su caso, la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas, ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano".

El precepto transcrito al prohibir el procesamiento de los miembros del Consell sin una previa "propuesta" de las Cortes Valencianas viene a recordar el juicio de residencia. Este precepto, según la doctrina constitucional se-

(1) PIQUERAS BAUTISTA, J.A., "Inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas" en la obra colectiva "organización territorial del Estado" vol. IV, I.E.F., 1984, pag. 2665.

ñalada se debe considerar constitucional porque no contra- viene la Constitución ya que ésta nada prevé al respecto y porque está previsto en el Estatuto de Autonomía. No obstan te se debe señalar que encierra una incongruencia al permiti- tir la detención policial y prohibir el procesamiento y que, carece de un fundamento teórico claro ya que al ser el poder Judicial del Estado no garantiza la separación entre los poderes autonómicos. Es una simple traba a la responsa- bilidad penal de los miembros del Consejo de Gobierno que carece de justificación en un Estado democrático y de dere- cho.

b. "' ' Fuero especial.

El fuero especial se configura en los Estatutos de Autonomía como una prerrogativa personal para la exigencia de responsabilidad penal a los miembros del Consejo de Go- bierno.

Los Estatutos de Autonomía reservan la decisión so- bre inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribu- nal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma cuando los actos u omisiones presuntamente delictivos hayan sido cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en caso contrario, ante el Tribunal Supremo.

Esta regulación parte del error de considerar a los Tribunales Superiores de Justicia como órganos judiciales de la Comunidad Autónoma. Si lo que se pretendía era que el

Tribunal de mayor categoría enjuiciara, decretara la prisión y procesara a los miembros del Consejo de Gobierno, se debería haber encomendado al Tribunal Supremo, como hace la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (art.27).

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el contrario, establece la competencia general del Tribunal Superior de Justicia, aunque ello no parece ser obstáculo para que el Supremo conozca los procesamientos en vía de recurso.

Diferente Fuero judicial para el Presidente (Tribunal Supremo) y para los Consejeros (Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma) se prevé en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (ART.40) y de Madrid (art.24).

b.' ' Prejudicialidad administrativa.

Existe prejudicialidad administrativa cuando la resolución de una cuestión de Derecho Administrativo ejerce influencia sobre una decisión judicial. Lo característico de la prejudicialidad es que su contenido está regulado por un ordenamiento jurídico distinto de la cuestión principal, de suerte que de sustanciarse aisladamente correspondería resolver a un Tribunal distinto o a un órgano administrativo. La competencia sería de los Tribunales Contencioso-Administrativos o de la Administración.

La prejudicialidad administrativa ante los Tribunales penales tiene en nuestro Ordenamiento dos manifestaciones procesales distintas: las cuestiones prejudiciales y las cuestiones previas (1).

a.''' Cuestiones prejudiciales.

La regulación de las cuestiones prejudiciales en nuestro Ordenamiento jurídico (2) se caracteriza por conferir al Tribunal penal la facultad de resolverlas por sí mismo o de diferir su resolución a la jurisdicción contencioso-administrativa con la suspensión el procedimiento penal hasta la resolución de la misma. La resolución de la cuestión prejudicial por el Tribunal Contencioso-administrativo no vincula al Tribunal penal(3).

b.''' Cuestiones previas.

Las cuestiones previas administrativas se regulan en el artículo 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales.

(1) Las cuestiones previas son para Gomez Orbaneja cuestiones prejudiciales aún cuando su resolución pueda traducirse en un impedimento para la continuación del juicio (falta de legitimación del procedimiento). "Derecho Procesal Penal". Ed. Artes Gráficas y Ediciones, S.A., 1984, p. 247. En contra, AGUILERA PAZ, "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal", cit., vol.V, ed. Reus, 1924, p.159. La categoría de cuestiones prejudiciales para este autor carece de fundamento científico.

(2) Arts. 3a7 LECRIM.

(3) PARADA VAZQUEZ, J.R., op. cit., p.134.

Este precepto faculta a la Administración para plantear la cuestión de competencia en los juicios penales.

El análisis del mencionado precepto permite concluir que la formulación por la Administración de una cuestión previa puede fundarse en una Ley o en una disposición administrativa y que la resolución que de ella haga la Administración vincula, a diferencia de lo que ocurre con las cuestiones prejudiciales, a los Tribunales penales.

En opinión de Parada Vazquez, hasta el intérprete más elemental puede constatar por sí mismo que al permitirse el paso de un sumario a manos de la autoridad administrativa se repudia a la jurisdicción criminal y se convierte a la Administración en juez y parte (1).

La regulación de la cuestión de competencia es, sin duda, contraria al sistema de prejudicialidad consagrado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal ya que la Administración sin fundamento constitucional puede hacer lo que está vedado a los Tribunales Contencioso-Administrativos.

El carácter vinculante que el artículo 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales confiere a la resolución por la Administración de las cuestiones previas supone la infracción del art. 117 de la Constitución y la vulneración del principio de autonomía por ser el Jefe del Estado a propuesta del Consejo de Ministros, el órgano competente para

(1) PARADA VAZQUEZ, J.R., op. cit., pp. 137 y 138.

resolverlas. La regulación contenida en el art. 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales comporta importantes consecuencias de orden práctico ya que el hecho de que la Administración resuelva positivamente una cuestión previa, de-clarando la legalidad de un acto o de una disposición administrativa no excluye su fiscalización por los Tribunales Contencioso-Administrativos que puedan declararlos ilegales.

Estos inconvenientes han provocado que un sector doctrinal, primero con timidez pero más tarde de forma decidida (1), haya propugnado la incompatibilidad de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales con la Constitución y, en consecuencia, su inconstitucionalidad automática. Mientras que otros autores, debido a la referencia expresa que a esta Ley Organica del Consejo de Estado, se han pronunciado a favor de su vigencia (2). Pero, cualquiera que sea la opinión que se sustente, lo que no admite duda es la conveniencia de establecer una nueva regulación de las cuestiones de competencia y la necesidad de encomendar su resolución a un órgano ad hoc, semejante al Tribunal de Conflictos francés,

(1) MARTIN RETORTILLO BAQUER, L., " Conflictos constitucionales de competencias y de atribuciones", en " El Tribunal Constitucional", vol. I, ed. IEF, 1981, pp. 223, y en " Conflictos jurisdiccionales", RAP nº 98 (1982), p. 223.

(2) TOLIVAR ALAS, L., " El control del Estado sobre las Comunidades AUtonomas", CEL, 1981, p. 281.

de composición paritaria (poder judicial- Administración) desequilibrada a favor de la representación judicial, en el que los representantes de la Administración sean miembros del Consejo de Estado por el carácter deliberante de este órgano y porque es un órgano consultivo de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1984, en la Sentencia de 22 de abril de 1985. Sin embargo, eludió un pronunciamiento expreso al respecto, al entender que el recurso de amparo se había interpuesto contra el acto de iniciación del conflicto y no, contra la resolución del mismo. No obstante, se puede deducir de la mencionada Sentencia que la Ley de Conflictos Jurisdiccionales es difícilmente encajable en el sistema de la Constitución de 1978. El problema planteado ha sido felizmente resuelto por el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b' Responsabilidad civil
a.' ' Fuero especial.

Un fuero especial para la exigencia de la responsabilidad civil a los miembros del Consejo de Gobierno se prevé en contadas leyes autonómicas (1) y cuando se establece no se configura como prerrogativa personal sino como prerro

(1) Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 40) y de Castilla- La Mancha (art. 17).

gativa funcional, por lo que sólo alcanza a las reclamaciones de indemnización derivadas de perjuicios ocasionados en el ejercicio del cargo.

b.' ' Procedimiento.

La exigencia de responsabilidad civil de las autoridades y funcionarios públicos en general, y en concreto de los miembros del Gobierno presenta una serie de inconvenientes que son consecuencia de la preeminencia que el ordenamiento jurídico confiere a la responsabilidad civil de la Administración en aras de una mejor y más efectiva garantía de los derechos e intereses de los particulares.

El procedimiento para la exigencia de responsabilidad civil de los miembros del Consejo de Gobierno se regula en la Ley de 5 de febrero de 1904 y en su Reglamento de 23 de septiembre del mismo año, cuya vigencia recuerda el artículo 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

Los miembros del Consejo de Gobierno no se incluyen expresamente, por razones obvias, en el artículo uno de dicha Ley; pero la amplitud con que traza su ámbito de aplicación, junto a la previsión contenida, a este respecto, en el artículo 149.1.18 de la Constitución, permite considerar la aplicable a los mismos.

Esta Ley y su Reglamento restringe tanto las posibilidades de hacer efectiva la responsabilidad civil que ha ve-

nido a constituir, según se ha dicho, garantía de la irresponsabilidad de autoridades y funcionarios públicos (1).

Dos son los requisitos sustantivos que dan lugar a la acción de responsabilidad civil: la infracción legal y el dañopatrimonial, con las siguientes matizaciones. La infracción ha de ser manifiesta y grave y debe causarse por resolución firme. La lesión ha de incidir en un derecho de carácter patrimonial, civil o administrativo, reconocido por Ley en favor del perjudicado.

A estos requisitos sustantivos han de sumarse los procesales que han contribuido a limitar su aplicación y que pueden sistematizarse en los siguientes (2):

- 1) Resulta indispensable para el ejercicio de la acción de responsabilidad civil la existencia de sentencia contencioso-administrativa que declare la ilegalidad del acto administrativo.
- 2) Es necesaria la advertencia de ilegalidad con anterioridad a la firmeza del acto ilegal. Esto es antes de la

(1) GARRIDO FALLA, F., "La responsabilidad de las corporaciones Locales y del Estado", en Administración Local y Administración de Justicia. Ed. IEAL, 1977, p. 164.

(2) FABREGAS DEL PILAR Y DIAZ DE CEVALLO, J.M., "Las responsabilidades del Estado y de sus autoridades y funcionarios", RGLJ nº6 (1957), pp. 720 y 721.

GONZALEZ BERENQUER Y URRUTIA, J.L., "Función pública y acción de responsabilidad civil", RAP nº39 (1962) pp. 214 y ss.

GUAITA MARTORELL, A., "El proceso de responsabilidad civil de los funcionarios públicos", ADC nº6 (1953), pp. 119 y ss.

terminación del procedimiento administrativo (art.1.1 de la Ley).

- 3) La simultaneidad del acto preparatorio de la demanda (advertencia previa) y de los recursos administrativos contra el acto ilegal (art.1.2 de la Ley).
- 4) La obligación del demandante de justificar dentro del periodo probatorio el perjuicio sufrido, la cuantía y el nexo causal. A diferencia de lo que acontece en el procedimiento civil ordinario en el que la cuantía puede acreditarse en las diligencias de ejecución de sentencia (art.16 del Reglamento).
- 5) La condena en costas, que según el artículo 13 de la Ley se ha de imponer al demandante, siempre que se absuelva a la autoridad administrativa, aún cuando no haya procedido con temeridad o mala fe.

No es necesario extenderse más sobre este tema que, por otra parte, no es privativo de los miembros del Consejo de Gobierno; aunque debe dejarse constancia de la necesidad de una reforma que adecue el sistema de responsabilidad civil de las autoridades y funcionarios a los principios constitucionales.

c.' Responsabilidad contable.

La existencia de esta clase de responsabilidad como categoría autónoma ha sido discutida hasta tiempos recien-

tes por la doctrina. Sin embargo, tras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, es ineludible el reconocimiento de una sustantividad propia (1) y su individualización respecto a la responsabilidad penal y civil.

La responsabilidad contable es compatible con la responsabilidad penal y su exigencia puede ser simultánea. Dicha clase de responsabilidad que guarda parecido con la responsabilidad civil extracontractual, se diferencia de ésta, por la especialidad de su objeto y por la jurisdicción a la que corresponde su enjuiciamiento.

El reconocimiento normativo de la responsabilidad contable de los miembros del Consejo de Gobierno debe situarse en la Ley del Proceso Autonómico que determina en su artículo 19, la aplicación a las Comunidades Autónomas de las reglas sobre contabilidad y control financiero del Estado, sin perjuicio de las peculiaridades que deriven de los respectivos Estatutos. Y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas por incluir en su artículo 4 a las Comunidades Autónomas en el sector público, al que se extiende su jurisdicción.

La Constitución permitía la distribución de la jurisdicción contable, por instancias, entre los órganos autonó

(1) SALA SANCHEZ, P., "La responsabilidad contable y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España", REDA nº3 (1983), pp. 515 y ss.

micos encargados del control externo del gasto público y el Tribunal de Cuentas o su atribución exclusiva a este último (1). La segunda opción es la adoptada por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que establece en su artículo primero que dicho Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional.

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, cuya tramitación en este punto fue la más polémica, lo confirma claramente en su artículo 18.4, al establecer que:

"Corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes en Navarra tengan a su cargo el manejo de los caudales o efectos públicos que, por acción u omisión, contraria a la Ley originen menoscabos de los mismos.

Si en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, dará traslado de las actuaciones al Tribunal de Cuentas".

En la responsabilidad contable de los miembros del Consejo de Gobierno, conviene diferenciar dos aspectos. U-

(1) URETA, J.L., "El poder de gasto en las Comunidades Autónomas: Elementos que lo componen y modalidades de control en el Estado de las Autonomías", RAP 97 (1982) pp. 337 y ss.

no, que trae su causa del perjuicio directo a la Hacienda autonómica, ocasionado por la infracción de las disposiciones contables. Y otro, que tiene su origen en el detrimento a la Hacienda autonómica como consecuencia de la responsabilidad civil de la Administración Autonómica derivada de la actuación ilegal de los mismos. Ambos supuestos de responsabilidad del Presidente y de los consejeros garantizan la integridad de la Hacienda pública; pero mientras que el primero supone un perjuicio directo a la misma, el segundo implica un perjuicio indirecto, consecuencia de la previa indemnización por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Los requisitos del primer supuesto de responsabilidad contable son, según el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, una acción u omisión contraria a Derecho, un resultado dañoso para los caudales o efectos públicos y una relación causal entre la infracción y el daño. Se deroga, pues, la exigencia establecida en el artículo 140 de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 42.2 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de que el daño fuese causado por culpa o negligencia grave.

El segundo supuesto de responsabilidad, presupone el reconocimiento, administrativo o judicial, de la responsabilidad civil de la Administración Autonómica frente a los particulares y se sustancia a través de un procedimiento

que con anterioridad a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas regulaban los artículos 42.1 y 3 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y el artículo 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en los que se prevé un procedimiento administrativo de carácter contradictorio, que tiene por objeto indagar la existencia de dolo, culpa o negligencia grave, ya que este elemento no es requisito de la responsabilidad civil de la Administración, y valorar la cuantía de la indemnización. Su resolución era impugnabile ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas ha introducido en este procedimiento administrativo las siguientes innovaciones:

- 1) Con la remisión que el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas hace al artículo 38 de la misma Ley, parece que elimina la culpabilidad tal y como venia definida en los artículos 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Bastará en consecuencia, la existencia de una infracción legal, con resultado dañoso y el nexo causal.
- 2) La obligación de la autoridad administrativa que incoe el expediente de reintegro de comunicar al Tribunal de Cuentas la tramitación del procedimiento de reintegro.
- 3) La facultad del Tribunal de Cuentas de recavar, en cualquier momento, el expediente.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas mantiene el carácter potestativo de la acción de reintegro, cuestión que convendría modificar para garantizar el principio de plena responsabilidad. Esta modificación no plantea dudas si se considera que la opción que mantiene la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas permite que valoraciones de orden político determine la procedencia o improcedencia de la acción de reintegro.

Los requisitos de la responsabilidad contable de carácter directo son: una modificación legal, un daño efectivo y evaluable a la Hacienda autonómica o estatal, ya que las Comunidades Autónomas participan en la gestión y recaudación de Impuestos del Estado, y la relación de causalidad, entre los anteriores elementos.

En ambos supuestos de responsabilidad contable la obligación de reparar de los miembros del Consejo de Gobierno puede ser directa o subsidiaria. La responsabilidad directa puede ser solidaria o individual y en todo caso y sin perjuicio del título de imputación, puede ser solidaria con la del interventor.

La obligación de reparar directamente comprende la indemnización de daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos, más el interés de demora, según el tipo básico del Banco de España.

La responsabilidad subsidiaria puede, también ser colectiva o individual y se limita a los perjuicios que sean

consecuencia de los propios actos.

En la evaluación de la indemnización el artículo 38.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, otorga amplias facultades discrecionales al Tribunal de Cuentas.

La obstaculización por el Consejo de Gobierno de la función fiscalizadora faculta al Tribunal de Cuentas, según el artículo 42.3 de la Ley Orgánica (1), para proponer el cese o la suspensión del Consejo de Gobierno al órgano competente para decretarla. Esta posibilidad que supone la inhabilitación de los miembros del Consejo de Gobierno por la Asamblea autonómica puede plantear graves problemas ya que además de disipar los obstáculos que se oponían a la fiscalización de las cuentas autonómicas interrumpirá la marcha de toda la organización política y administrativa de la Comunidad Autónoma. Dicha eventualidad hace aconsejable que por la Ley procedimental del Tribunal de Cuentas se limite la medida de cese o suspensión al Presidente y, en su caso, al Consejero responsable de la Hacienda

(1) Si el requerimiento no fuera atendido en el inprorrogable plazo señalado al efecto, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar las medidas siguientes:

- b) La imposición de multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca.
- c) La propuesta a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.

da autonómica, lo que permitirá el nombramiento de Presiden
te interino y la continuidad del Gobierno hasta la elección
por la Asamblea de nuevo Presidente o hasta que sea repues-
to en su cargo.

Otra cuestión que debería despejar la Ley procedimen-
tal es la aplicabilidad al supuesto debatido del artículo
155 de la Constitución y del conflicto negativo de competen-
cia ya que el Tribunal de Cuentas, como órgano dependiente
de las Cortes Generales, carece de medios de comunicación
con el Gobierno del Estado que sirvan de resorte al requere-
miento de cumplimiento de las obligaciones contables y
de base, en su caso, para la formulación de instrucciones
gubernativas. Esta solución parece más adecuada que la pro
puesta de suspensión o de cese del Consejo de Gobierno ya
que la resolución que adopte al respecto el Tribunal de
Cuentas no vincula la decisión de la Asamblea, ni garantiza
el cumplimiento de las obligaciones contables por el Conse-
jo de Gobierno. La comunicación entre el Tribunal de Cuen-
tas y el Gobierno del Estado parece que se debería articu-
lar a través del Senado ya que esta Cámara es competente pa
ra aprobar las medidas coercitivas.

D. INCOMPATIBILIDADES.

La incompatibilidad de los miembros del Consejo de Go

bierno se puede definir como la imposibilidad legal para estos de realizar otras actividades públicas o privadas. Persigue la independencia de la actividad del Consejo de Gobierno en relación a otros órganos del Estado o locales, a concretas fuerzas políticas y sociales y respecto de los intereses particulares de sus miembros. También pretende garantizar la plena dedicación de los miembros del Consejo de Gobierno a las tareas de gobierno y administración y, en consecuencia, su máxima eficacia.

La incompatibilidad es una situación limitativa que grava la libertad de los miembros del Consejo de Gobierno por lo que debe establecerse expresamente.

Los Estatutos de Autonomía, a semejanza del artículo 98.3 de la Constitución, determinan los principios a los que debe ajustarse el régimen de incompatibilidad de los miembros del Consejo de Gobierno, que han sido posteriormente desarrollados en la respectiva Ley del Gobierno o en leyes sobre incompatibilidades (1).

Estos principios atienden a la incompatibilidad con funciones públicas y activas privadas. La incompatibilidad

(1) Ley de 5 de agosto de 1982 de Asturias, Ley de 22-XII-82 de Murcia, Ley de 14-III-84 de Madrid, Ley de 28-III-1984 de Castilla-La Mancha, Ley de 23 de abril de 1984 de Andalucía y Ley de 3-VI-1985 de Extremadura.

de los cargos del Consejo de Gobierno con funciones públicas puede referirse a otras funciones públicas representativas o no representativas. Por ello, se analizan individualmente la incompatibilidad con otras funciones representativas, con el ejercicio de funciones públicas no representativas y con el ejercicio de actividades privadas.

a. Incompatibilidades con cargos representativos.

La incompatibilidad con el ejercicio de otras funciones representativas es consecuencia, en ocasiones, de la condición de parlamentario autonómico que de forma necesaria o potestativa ostentan los miembros del Consejo de Gobierno.

El panorama que la legislación autonómica ofrece de esta esfera de incompatibilidad presenta diferencias, por lo que se expone separadamente, el sistema de incompatibilidad con cargos representativos estatales (Diputado del Congreso y Senador) y locales.

a.' Incompatibilidad con cargos representativos estatales.

a.' ' Diputado del Congreso.

Por imperativo constitucional (1) los parlamentarios autonómicos son incompatibles con la condición de Diputado del Congreso por lo que los miembros del Consejo de Gobierno que sean parlamentarios autonómicos no pueden ser Diputados del Congreso.

Esta causa de incompatibilidad va unida a la presidencia (2) de la Comunidad Autónoma y a la Vicapresidencia, en las Comunidades Autónomas en las que su respectiva legislatura requiere la condición de parlamentario autonómico para ostentar dicho cargo (3). Algunas leyes autonómicas declaran incompatible con el acta de Diputado del Congreso la condición de miembro del Consejo de Gobierno, aunque no sean parlamentarios autonómicos (4).

(1) ART. 67.1 de la Constitución. "Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado del Congreso".

(2) La Ley de 23/83 (art. 27) de Navarra declara incompatible la Presidencia con el acta de Diputado del Congreso.

(3) País Vasco, La Rioja, Valencia, Navarra y Madrid.

(4) Ley 71/81 del País Vasco (art. 23); Ley 3/82 de Cataluña (art. 69); Ley 6/83 de Andalucía (art. 25); Ley 26/2 de Cantabria (art. 40); Ley 5/83 de Valencia (art. 37); Ley 1/83 de Canarias (art. 17); Ley de 13 de diciembre de 1983 de Madrid (art. 30).

b. " Senador.

La Constitución no impide el ejercicio simultáneo del cargo de Presidente, Vicepresidente o Consejero con el de Senador. La normativa autonómica ofrece las siguientes soluciones:

- Lo declara incompatible.
- Compatibiliza el cargo de Senador con el de Presidente, Vicepresidente o Consejero (1).
- Compatibiliza el cargo de Senador con la Vicepresidencia y con el cargo de Consejero y lo declara incompatible con el de Presidente (2).

Ahora bien, la compatibilidad o incompatibilidad de los cargos del Consejo de Gobierno con el de Senador puede ser consecuencia del procedimiento de acceso a la condición de Senador.

La Ley murciana sobre incompatibilidades de 22 de diciembre de 1982, declara compatible el cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero con el de Senador, salvo que se ostente en representación de la Comunidad Autónoma en cuyo

(1) Ley 4/1983 de La Rioja (art. 3); Ley de 28 de marzo de 1984; de Castilla-La Mancha (art. 4); Estatuto de Autonomía de Baleares, art. 34.9 a sensu contrario.

(2) Galicia, Ley 1/1983 (art. 31).

caso, resulta incompatible con la presidencia del Consejo de Gobierno (1) y compatible para los otros miembros del Consejo de Gobierno.

La Ley electoral Gallega de 13 de agosto de 1985 incompatibiliza la condición de Diputado de Galicia con la de Senador salvo que los diputados gallegos sean elegidos Senadores en representación de la Comunidad Autónoma (2), por lo que el Presidente y los otros miembros del Consejo de Gobierno que sean parlamentarios autonómicos no podrán ser Senadores por elección popular y si en representación de la Comunidad Autónoma.

b.' Incompatibilidad con cargos representativos locales.

Los cargos de Concejal y de Consejero insular y por derivación el de alcalde o el de miembro de la Diputación provincial son incompatibles con el de Presidente, Vicepresidente o Consejero. Una excepción a esta regla general se encuentra en el Ley de Castilla-La Mancha de 28 de marzo de 1984 que permite que los titulares de altos cargos del Ejecutivo ocupen cargo en las Corporaciones locales, con la excepción del de Presidente (3).

(1) ART. 4.1.a y 2.

(2) ART. 6.2.

(3) ART. 5.e.

b. Incompatibilidades con el ejercicio de otra función o actividad pública.

La legislación autonómica declara incompatible la condición de miembro del Consejo de Gobierno con el ejercicio de otra actividad o función pública, con las siguientes excepciones:

- Aquéllas que le corresponden con carácter institucional o para las que fuese designado por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- Desempeñar funciones representativas en Organismos, Instituciones, Corporaciones, Fundaciones o Empresas con capital público cuando se derive del ejercicio del cargo o la designación corresponda a los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma.
- Con el ejercicio de funciones docentes cuando se desempeñe con dedicación mínima y sin menoscabo del ejercicio del cargo (1).
- Con el ejercicio de actividades científicas o culturales realizadas sin carácter habitual (2).

(1) La Ley de Murcia de 22 de diciembre de 1982 limita la compatibilidad docente a los consejeros (art.5).

(2) Ley 3-VI-1985 de Extremadura (ART. 3.c).

- Con el ejercicio de funciones de representación y de dirección en partidos políticos e instituciones o entes de carácter benéfico social o protocolario.

c. Incompatibilidad con el ejercicio de actividades privadas.

En este punto las diferencias que presentan las diversas legislaciones autonómicas son más semánticas que de fondo, ya que mientras en algunas leyes se declara incompatible la condición de miembro del Consejo de Gobierno con el ejercicio de cualquier actividad profesional, mercantil o industrial (1) otras leyes la declaran incompatible con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial (2).

Esta diferencia carece de trascendencia práctica ya que la diversidad terminológica encuentra su razón de ser en que la normativa autonómica ha atendido unas veces a la actividad y otras a la existencia o no de una relación de empleo.

(1) Ley 3/82 de Cataluña (art. 57); Ley 1/83 de Galicia (art. 12); Ley 4 de octubre de 1982 de Cantabria (art. 11); Ley 4/83 de La Rioja (art.3); Ley de 5/83 de Valencia (art. 62) y Ley 23/83 de Navarra (art. 27).

(2) Ley de 13 de diciembre de 1983 de Madrid (art.6); Ley de 6/83 de Andalucía (art. 8).

La incompatibilidad profesional comprende el ejercicio profesional libre o autónomo y la actividad laboral ejercida por cuenta ajena (1) y la incompatibilidad empresarial abarca el desempeño de cargos de administración y de dirección en empresas mercantiles.

Las únicas actividades privadas que se pueden compatibilizar con el cargo de miembro del Consejo de Gobierno son las que derivan de la administración del patrimonio personal o familiar; salvo cuando el interesado, su conyuge e hijos menores dispongan en empresas que mantengan conciertos de obras, suministros o servicios con la Comunidad Autónoma, en una participación superior al diez por ciento.

La legislación autonómica obliga a los miembros del Consejo de Gobierno a efectuar declaración notarial de los bienes patrimoniales y de las actividades, negocios, empresas o sociedades, públicos o privados, que les proporcionen o les puedan proporcionar ingresos económicos por tener participación o intereses (2). De conformidad con la legislación del Estado, las escrituras de constitución de socie

(1) La Ley de 18 de abril de 1983 de Canarias (art.4), curiosamente circunscribe la incompatibilidad al ejercicio de una profesión liberal.

(2) La Ley de Murcia de 18 de octubre de 1982 no prevé la declaración notarial como obligación sino como facultad de la Mesa de la Asamblea para requerirla.

dades no podrán ser inscritas en el Registro Mercantil, si en los mismos no se consigna de modo expreso la prohibición de ocupar cargos en ellos o, en su caso, de ejercerlos las personas que son legalmente incompatibles.

III. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

La legislación autonómica, bajo el título "funcionamiento del Consejo de Gobierno", regula las facultades presidenciales y el régimen de adopción de acuerdos.

La flexibilidad requerida por el funcionamiento de un órgano de carácter político y administrativo, como el Consejo de Gobierno, ha determinado que la legislación autonómica remita la regulación pormenorizada del mismo al reglamento de régimen interior.

Pese al secreto que tradicionalmente ha rodeado el funcionamiento de este órgano, parece aconsejable la publicación de estos reglamentos con el fin de dotar de transparencia su funcionamiento y de aumentar su credibilidad social (1).

(1) La doctrina ha destacado como previsiones que deben contener los reglamentos de régimen interior, las siguientes:

- Deben contener los aspectos procedimentales y prever el sistema de relaciones de los consejeros entre sí y de éstos con el Presidente (De Miguel Garcia, P. op. cit., p. 102.)
- Deben contener la programación de objetivos para un periodo determinado y un calendario al que se deben ajustar las consejerías (Bachelet, F., "Comitati interministeriali", Enc. del Dir. T. IX, 1961, pp. 763 y ss.
- Deben prever la existencia de comisiones interparlamentales, de carácter permanente o temporal, integradas por miembros del Consejo o por funcionarios de distinto nivel y expertos con el fin de agilizar las deliberaciones del Consejo de Gobier-

./.

En este apartado nos vamos a limitar a analizar la regulación que contienen las respectivas leyes de Gobierno sobre el funcionamiento del Consejo de Gobierno.

1. FUNCIONES DEL PRESIDENTE

Al Presidente del Consejo de Gobierno, como órgano de dirección y de coordinación interna le corresponden las siguientes atribuciones:

1) Convocar las reuniones del Consejo de Gobierno, formular el orden del día y dirigir las deliberaciones.

2) Convocar y, en su caso, presidir y dirigir las sesiones de sus comisiones delegadas.

3) Proclamar los acuerdos del Consejo de Gobierno.

4) Promover y coordinar la ejecución de los acuerdos del Consejo.

Dentro de la función de coordinación e impulso del trabajo interno del Consejo de Gobierno se puede incluir la facultad de establecer las normas internas que se precisen para el buen orden de las sesiones del Consejo de Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos

./.. no (Sanchez Mariscal, J.A. y Colodron Gomez V., "Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno", D.A. nº 188 (1980), pp. 371 y ss.). También es conveniente que prevean los motivos de exclusión del orden del día y los criterios en los que se debe basar su formulación.

que pueda adoptar (1). Esta facultad no es privativa del Presidente ya que, como se ha dicho, puede pertenecer al Consejo de Gobierno.

2. LA CONSTITUCION VALIDA DEL CONSEJO DE GOBIERNO COMO PRESUPUESTO DE EXISTENCIA DE LOS ACUERDOS.

Para que el Consejo de Gobierno pueda desarrollar su actividad hace falta que esté validamente constituido. Si por cualquier razón originaria o sobrevenida la sesión no se constituye validamente los miembros del Consejo de Gobierno no podrán deliberar ni adoptar acuerdos, en cuanto falta la posibilidad de imputarlo al órgano Gobierno.

La actividad dirigida a procurar la válida constitución de la sesión del Consejo de Gobierno, es una actividad interna, de naturaleza neutra, en cuanto es instrumental para el ejercicio de las competencias del Consejo de Gobierno.

A. CONVOCATORIA.

La convocatoria de la sesión del Consejo de Gobierno

(1) Se atribuye al Presidente del Consejo de Gobierno en la Ley 7/1981 del País Vasco (art. 8.J), en la Ley 6/1983 de Andalucía (art. 16.7) y en la Ley 3/1983 de Canarias (art. 9.J).

es una facultad presidencial. La legislación catalana, andaluza, riojana y canaria prevén, como se vió al tratar la presidencia, su delegación en un miembro del Consejo de Gobierno. Se trata, por otra parte, de una facultad ejercitable por el Presidente interino y por el Presidente en funciones. Su formulación puede someterse por la legislación autonómica a una periodicidad determinada (1) o puede confiarse libremente al Presidente.

La convocatoria debe ser notificada a los miembros del Consejo de Gobierno con la antelación necesaria para que puedan asistir a la reunión. En todo caso, la convocatoria de la reunión del Consejo de Gobierno debe ser comunicada a sus miembros con una antelación mínima de 48 horas, salvo en los supuestos de urgencia (2).

Cuando el Consejo de Gobierno no se llega a constituir validamente en la fecha prevista en la convocatoria, se presume reproducida para el siguiente día hábil (ART. 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Los vicios en la convocatoria de la reunión del Consejo

(1) La periodicidad de las reuniones del Consejo de Gobierno se prevé en la Ley 6/83 de Andalucía (ART.27.1), en la Ley de 30-XII-1983 de Madrid (ART. 23.1) y en la Ley 4/83 de La Rioja (ART.17).

(2) Ley 6/83 de Andalucía (ART. 27.2), Ley de Extremadura de 7-VI-84 (ART. 26.1). Ante la ausencia de una previsión específica al respecto en la legislación autonómica rige como supletorio el plazo establecido en el artículo 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

jo de Gobierno son subsanables cuando la legislación autonómica lo permite, ya que los miembros del Consejo de Gobierno no se pueden poner de acuerdo para actuar ilegalmente. A este respecto, conviene señalar que el artículo 27.3 de la Ley 6/83 de Andalucía y el artículo 23.2 de la Ley de 30 de diciembre de 1983 de Madrid, permiten la constitución del Consejo de Gobierno, sin convocatoria previa, cuando lo decida el Presidente y se hallen presentes todos los Consejeros, y que el artículo 26.3 de la Ley de 7-VI-84 de Extremadura establece que también podrá reunirse la Junta de Extremadura en Consejo de Gobierno, sin convocatoria previa, cuando así lo decida el Presidente y se hallen presentes los 2/3 partes de sus miembros.

B. ORDEN DEL DIA.

La expresión orden del día tiene dos significados. Expresa la predeterminación de los asuntos que han de ser objeto de deliberación en la sesión del Consejo de Gobierno y, además, su formalización y comunicación a los miembros del Consejo de Gobierno.

La predeterminación de los asuntos que han de integrar el orden del día de la sesión del Consejo de Gobierno, es manifestación de poder de iniciativa. A este aspecto se refiere el artículo 67 de la Ley 7/81 del Gobierno Vasco al

establecer que: "Los proyectos de decreto que hayan de ser acordados por el Gobierno, serán remitidos al Secretario de Gobierno, que procederá a su reparto. Se incluirá en el orden del día cuando los departamentos interesados hayan manifestado su conformidad sobre el contenido, en la forma que el propio Gobierno establezca. No habiendo conformidad o siendo esta condicionada, corresponderá al lehendakari decidir la inclusión del asunto en los debates del Consejo.

Al segundo significado indicado hace referencia la legislación autonómica cuando establece que la comunicación de la convocatoria debe contener el orden del día (1). Por ello, conviene distinguir, en este punto, entre la iniciativa para la adopción de acuerdos en sentido propio y el acto instrumental a través del cual la iniciativa ya formulada se incluye entre las cuestiones o asuntos que han de formar parte del orden del día.

La iniciativa para la adopción de acuerdos por el Consejo de Gobierno corresponde, a los miembros del mismo. Sin

(1) Ley 7/81 del Gobierno Vasco (ART. 20.1), Ley 3/82 del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (ART. 72), Ley de 5-VI-84 de Asturias (ART. 28.1), Ley de 7-V-84 de Cantabria (ART. 19.1), Ley 23/83 de Navarra (ART. 11.1), Ley de 25-IV-84 de Canarias (ART. 13.1), Ley de 24-X-83 de Baleares (ART. 21), Ley de 13-XII-83 de Madrid (ART. 23.1), Ley 1/83 de Castilla-León (ART. 4), Ley de 18-X-82 de Murcia (ART. 11.1), Ley de 22-VI-84 de Aragón (ART. 17.1), Ley 1/83 de Canarias (ART. 25).

embargo, la adopción de acuerdos puede instarse desde fuera de la Administración, como ocurre, por ejemplo, en los supuestos de interposición de recurso administrativo ante el Consejo de Gobierno o de delegación legislativa.

El ejercicio de la iniciativa para la adopción de acuerdos por los miembros del Consejo de Gobierno puede ser individual o plural, si el proyecto incide en la competencia de diversas Consejerías. En ocasiones, para la adopción de acuerdos de especial importancia, como el de inhabilitación temporal del Presidente, la legislación autonómica somete la iniciativa a un quorum cualificado (1).

El orden del día es formalizado de acuerdo con las instrucciones del Presidente por el Secretario del Consejo de Gobierno. La legislación de Cataluña, Cantabria, La Rioja y Canarias, como se dijo al estudiar la Presidencia, permiten su delegación en el Consejero delegado. Es ejercitable por la autoridad que asuma la función vicaria.

La comunicación del orden del día, no impide que el Consejo de Gobierno delibere y adopte acuerdo sobre asun-

(1) La legislación autonómica que a continuación citamos somete la iniciativa a las cuatro quintas partes del número de miembros del Consejo de Gobierno. Ley 7/81 del País Vasco (ART.11), Ley 6/83 de Andalucía (ART. 13), Ley de 7-VI-84 de Extremadura, Ley de 13-XII-1983 de Madrid (ART. 17), Ley de 5-VII-84 de Asturias (ART. 15) y Ley de 22-VI-84 de Aragón (ART. 7).

tos no incluidos en el mismo, siempre que se hallen presentes todos los miembros y lo acuerden por unanimidad ya que en este aspecto, entendemos que es de aplicación supletoria el artículo 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

C. PERSONACION.

Para que se constituya validamente la sesión deben personarse en la sede del Consejo de Gobierno, el Presidente, el Secretario, o quienes hagan las veces, y la mitad de los miembros del Consejo de Gobierno. El quorum de constitución de la sesión del Consejo de Gobierno es de mayoría absoluta en todas las legislaciones autonómicas (1).

La Ley del Gobierno Valenciano plantea, a este respecto, un problema interpretativo al establecer en su artículo 27.1 que:

"La reunión del Consell requerirá para su validez la asistencia del Presidente y del Secretario y, al menos, la mitad de los miembros de hecho del Consell".

La dificultad que el precepto transcrito plantea se

(1) Entre otras, cabe citar, la Ley de 5-VI-84 (ART.28), Ley de Cantabria de 7V-84 (ART. 19.2), Ley de 23/83 de Navarra (ART. 11.2), Ley de La Rioja de 29-XII-84 (ART. 18), Ley de 25-IV-84 de Castilla-La Mancha (ART. 13.2), Ley de Baleares de 24-X-84 (ART. 22).

centra en la expresión "miembros de hecho" ya que de interpretarla literalmente permite, por utilizarse en plural, la constitución del Consejo de Gobierno con dos miembros. Si entendemos que los miembros de hecho son los que asisten a la sesión del Consejo de Gobierno y los miembros de derecho, el Presidente y los Consejeros por él designados. Ya que la condición del Consejero no deriva de la asistencia a la sesión sino de su designación. Interpretación que viene, en parte, a desautorizar el artículo 27.3 de la misma Ley al establecer que:

"Si no existiera quorum de constitución, las sesiones quedarán convocadas para el siguiente día hábil..... En este supuesto, será suficiente para la válida constitución de la reunión la asistencia de la tercera parte de los miembros de hecho del Consell, sin que en ningún caso pueda ser un número inferior a tres y, en todo caso, con la asistencia del Presidente".

Una interpretación sistemática de los apartados transcritos permite deducir que con la expresión "miembros de hecho" los párrafos transcritos se refieren a los miembros de derecho ya que de lo contrario, carecería de sentido el límite de los tres miembros establecido en el artículo 27.3.

El quorum de constitución ha de mantenerse durante toda la sesión para la validez de las deliberaciones y para

la válida adopción de acuerdos (1).

3. LA ADOPCION DE ACUERDOS.

Salvo en la Ley 7/81 del País Vasco, que guarda silencio respecto a la votación de los proyectos, y en la Ley de La Rioja de 29 de diciembre de 1984. en cuyo artículo 18. 2 se establece que los acuerdos se adoptarán por mayoría simple en caso de solicitarse la votación del mismo. La legislación autonómica impone como requisito necesario para la adopción de acuerdos por el Consejo de Gobierno la deliberación de los proyectos y su votación por los miembros del Consejo de Gobierno.

La deliberación del Consejo de Gobierno permite la confrontación de las opiniones individuales y la exposición de los inconvenientes y ventajas que la adopción de los acuerdos propuestos conlleva. Para agilizar las deliberaciones del Consejo de Gobierno y asesorar a sus miembros sobre los proyectos que van a votar, la legislación autonómica permite la creación de comisiones interdepartamentales, de carácter permanente o tem

(1) Ley 3/82 del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (ART.73), Ley del Gobierno de Cantabria (ART.19.2), Ley del Gobierno de Canarias (ART.26.1), Ley 6/83 de Andalucía sobre el Gobierno (ART.28.2).

poral, integradas por miembros del Consejo de Gobierno o por funcionarios de distinto nivel y expertos (1). Además, permite la asistencia a la reunión del Consejo de Gobierno de funcionarios o expertos.

La deliberación del Consejo de Gobierno es secreta y se conduce por el Presidente concediendo, denegando y suspendiendo la palabra al levantar la sesión. Tras la deliberación, proceden la votación de los proyectos.

La legislación autonómica no determina el sentido del voto, por lo que los miembros del Consejo de Gobierno podrán abstenerse y votar afirmativa, negativamente o en blanco.

Salvo los supuestos en que por Ley se exiga un quorum especial, los acuerdos del Consejo de Gobierno se aprueban por el voto favorable de la mayoría simple de los miembros presentes, entendiéndose por tal la que se produce cuando los votos a favor son más que los votos en contra. Los empates se deciden por el voto de calidad del Presidente.

(1) Este sistema se adopta en Alemania endónde es obligatorio el informe de estas comisiones antes de que se delibere por el Gobierno Federal cuestiones en las que existan discrepancias entre los Ministros (Perez de La Canal, A., "Textos legales sobre el Gobierno de la República Federal de Alemania D.A. nº 178 (1978) pp. 171 y ss.). Algo parecido se prevé en el modelo francés dónde con independencia de la posible reunión de los Ministros interesados, se pueden crear comisiones interdepartamentales para preparar el desarrollo de materias sobre las que el Gobierno ha llegado a un acuerdo de Principio (Sanlaolla, F. "El Secretario General del Gobierno en Francia ", D.A. nº 172 (1976), pp. 83 y ss.).

La excepción a la regla general señalada, se materia liza en la Ley 5/83 sobre el Gobierno Valenciano, cuyo artículo 28.1 dispone: "Los acuerdos se adoptarán con el voto favorable de la mitad más uno de los Consellers existentes, dirimiendo los empates el voto del Presidente".

El precepto transcrito presenta la originalidad de re querir mayoría absoluta y el problema de averiguar quienes son los Consellers existentes. Una interpretación literal de la expresión "Consellers existentes" lleva a entender que se refiere a los consejeros de derecho ya que el cargo de consejero deriva del nombramiento y de la toma de posesión y no, de la asistencia a las sesiones del Consejo de Gobierno. Sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 28.1 y 27.1 de la Ley 5/83 de La Comunidad Valenciana conduce a entender que los Consellers existentes son los Consellers de hecho; esto es, aquellos que están presen tes en la reunión del Consejo de Gobierno.

De cada sesión extiende el Secretario del Consejo de Gobierno acta en la que debe hacer constar el nombre de los asistentes, los asuntos tratados y, los acuerdos adoptados. El Secretario está obligado a hacer constar en el acta cuando lo solicite alguno o algunos de los Consejeros, su o posición al acuerdo o a los acuerdos adoptados; quedando de esta forma los Consejeros que soliciten la transcripción de sus manifestaciones en el acta, exonerados de la responsabi

lidad jurídica que de la adopción del acuerdo pudiera derivarse para los miembros del Consejo (1). El voto negativo, la abstención o el voto en blanco no permite a los Consejeros impugnar los acuerdos del Consejo de Gobierno.

Los acuerdos del Consejo de Gobierno se publican y, en su caso, se notifican por orden del Presidente.

4. FORMA DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

Los acuerdos del Consejo de Gobierno que aprueban disposiciones de carácter general adoptan la forma de Decreto (2). La forma de los acuerdos que contienen actos singulares no es la misma en todas las legislaciones autonómicas. El artículo 44 de la Ley 6/83 de Andalucía, prescribe la forma de Decreto. La Ley de Galicia de 22 de febrero de 1983 (ART. 36) y de Castilla-La Mancha de 25 de abril de 1984 (ART. 35) determinan que las resoluciones

(1) La interpretación mantenida en el texto tiene un apoyo normativo en el artículo 23.3 de la Ley de 13 de diciembre de 1983: "....A petición expresa de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno, constarán en el acta las manifestaciones que estimen oportunas". En contra de nuestra interpretación se pronuncia el artículo 23 de la Ley de Baleares de 24 de octubre de 1984 al establecer que: "En el acta no se harán constar los votos reservados".

(2) La Ley 23/83 de Navarra los denomina Decretos Forales (ART. 55).

adoptarán la forma de Decreto cuando así lo exiga una disposición legal. El artículo 50.2 de la Ley de 30 de diciembre de 1983 de Madrid y el artículo 13 de la Ley de Murcia de 18 de octubre de 1982 prevén, además, que los acuerdos del Consejo de Gobierno, cuando no requieran la forma de Decreto, adoptarán la de Acuerdo. El artículo 46 de la Ley de Cantabria de 7 de mayo de 1984 determina que adoptarán la forma de Resolución los actos administrativos de carácter particular, los que decidan cuestiones planteadas por los particulares y todos los que resuelvan expedientes administrativos, recursos y reclamaciones.

5. CESE DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

Los miembros del Consejo de Gobierno cesan cuando cesa el Presidente, cuando éste decide individual o colectivamente, su cese o acepta su dimisión o renuncia.

El cese del Gobierno requiere la dimisión, renuncia, revocación o el cese automático del Presidente.

Las expresiones cese y crisis del Consejo de Gobierno no son sinónimas. Existe crisis del Consejo de Gobierno cuando la Asamblea autonómica, antes que se agote el plazo de elección, designe por el procedimiento ordinario de elección nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma.

La normativa autonómica prevé tres supuestos de cri-

sis del Consejo de Gobierno. El primero de ellos es el de pérdida de la cuestión de confianza (1). El segundo, la dimisión voluntaria del Presidente. Y, el tercero y último, la muerte o inhabilitación permanente del Presidente.

La aprobación de una moción de censura contra el Consejo de Gobierno produce el cese del mismo; pero no supone la existencia de crisis ya que hay una sucesión automática de Gobierno. La victoria de una moción de censura lleva aparejada el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato incluido en la misma.

La consecuencia inmediata del cese del Consejo de Gobierno es la pérdida de la confianza parlamentaria; pero no, del ejercicio de las competencias gubernativas (2).

Desde el cese hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno continua el Consejo de Gobierno cesado en el ejercicio del cargo.

La prorroga en el ejercicio de las funciones plantea algunas dudas en relación a su término ya que puede ser consecuencia de la toma de posesión del Presidente o de todos los miembros del Consejo de Gobierno. Este problema admite diversas soluciones.

(1) Salvo en Castilla- León que, como se dijo, no prevé este mecanismo de exigencia de responsabilidad política del Consejo de Gobierno.

(2) GALIZIA, M. "Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo", Dott. A. Giffre, 1972, pp. 493 y ss.

La primera es que el Presidente neoelecto puede tomar posesión junto con los otros miembros del Consejo de Gobierno en el mismo acto. Hasta ese momento seguirá en funciones el Consejo de Gobierno anterior bajo la dirección de su Presidente o, en su caso, del Vicepresidente, del Consejero que corresponda o del Presidente de la Asamblea.

La segunda posibilidad consiste en la toma de posesión del Presidente con anterioridad a los otros miembros del Consejo y en la presidencia por éste del anterior Consejo de Gobierno hasta que tomen posesión los nuevos Consejeros.

La primera solución parece que es la adecuada cuando se produzca un cambio del partido en el poder o cuando gobierne una nueva coalición y la segunda, cuando la elección del Presidente no haya supuesto un cambio de las fuerzas políticas en el poder.

6. ORGANOS CONSULTIVOS DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

La adopción de decisiones por el Consejo de Gobierno requiere, en ocasiones, la reflexión y el asesoramiento de otros órganos. Estos, pueden ser estatales o autonómicos.

No vamos a analizar todos los órganos consultivos del Consejo de Gobierno sino, tan solo, aquéllos que nos pare-

cen más importantes y en concreto, el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos previstos en los Estatutos de Autonomía. Antes de adentrarnos en el análisis de los mismos conviene señalar, que su función consultiva no se circunscribe al Consejo de Gobierno pero que por razón del objeto de este trabajo limitamos su estudio a la misma.

A. EL CONSEJO DE ESTADO

La Constitución define al Consejo de Estado como "Supremo órgano consultivo del Gobierno". La Ley de 22 de abril de 1980 ha transformado al Consejo de Estado en supremo órgano consultivo de las Administraciones públicas, al extender sus competencias hasta las Comunidades Autónomas en los mismos términos en que venían ejerciéndolas, tradicionalmente, respecto de la Administración del Estado.

La extensión de la función asesora del Consejo de Estado, que en relación al artículo 107 de la Constitución, realiza la Ley Orgánica del Consejo de Estado, es para Rodríguez Oliver constitucional y beneficiosa para el funcionamiento del nuevo modelo de Estado. Entiende que el asesoramiento que este órgano de la Administración del Estado

lleva a cabo respeta el principio de autonomía al no excluir la libertad de decisión del Consejo de Gobierno y no interferir en el ejercicio de sus competencias; y que la decisión del legislador estatal de abrir el Consejo de Estado a las Comunidades Autónomas además de encajar en la concepción del Estado autonómico, consagrada en la Constitución, permite que la función consultiva del Consejo de Estado actúe como instrumento de coordinación de la actividad de las diversas Administraciones públicas, dando de esta forma cumplimiento al artículo 149.1.1 de la Constitución (1).

La expansión que la Ley Orgánica del Consejo de Estado realiza respecto del artículo 107 de la Constitución, es para Muñoz Machado discutible constitucionalmente (2), al entender que la referencia que hace la Constitución al Gobierno en el artículo 107, debe entenderse hecha al Gobierno del Estado y no a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas; entre otras razones, porque falta una previsión constitucional expresa, porque la función consultiva del Consejo de Estado es, fundamentalmente, un control

(1) RODRIGUEZ OLIVER, J.M., "Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas" en el libro homenaje a Jose Antonio Garcia-Trevijano Fos, IEAL, 1982, pag.381. En idéntico sentido VILLAR Y ROMERO, L., (Ley Orgánica del Consejo de Estado", cuadernos de documentación nº7 (1980) pags.41 y ss.

(2) MUÑOZ MACHADO, S., op.cit., vol II, p.44. Participa de la misma opinión. DE CARRERES, F. "El Consejo de Estado como órgano consultivo" en el vol. col. "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía" cit. p.4 y ss.

de la regularidad del funcionamiento de la Administración del Estado y de haber querido la Constitución que ese control se ejerciese sobre las Comunidades Autónomas lo hubiera previsto, expresamente, en su artículo 153 y porque este precepto constitucional, sólo prevé el control del Consejo de Estado respecto al ejercicio de las competencias delegadas. Pero hay además de las razones expuestas, según el autor citado, otra más general y de fondo que consiste en la intromisión del Consejo de Estado en el ejercicio de competencias exclusivas. Las Comunidades Autónomas, como se sabe, pueden ostentar competencias exclusivas que cuando están técnicamente bien formuladas, equivalen al ejercicio en monopolio de las funciones públicas correspondientes. Esto es, con exclusión de cualquier órgano del Estado y, como tal, del Consejo de Estado. De lo contrario se rompe el régimen de exclusividad sin cobertura expresa y en un punto constitucionalmente imprevisto.

Participamos plenamente de la opinión de Muñoz Machado porque entendemos que de un análisis sistemático de la Constitución, pueden extraerse más argumentos contrarios a convertir al Consejo de Estado en órgano de ordinaria consulta por los Consejos de Gobierno, que para fundamentar lo contrario. Máxime, si consideramos que la función consultiva del Consejo de Estado no se limita a una valoración jurídica; por extenderse, según el artículo 2.1 de la Ley Orgá

nica del Consejo de Estado, a la valoración de los aspectos de oportunidad y conveniencia, así como a la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, lo que parece contravenir el principio de autonomía consagrado en el artículo 147 de la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, esta convicción no puede hacer olvidar que la Ley Orgánica del Consejo de Estado ha extendido la función asesora de este órgano del Estado a las Comunidades Autónomas, que las prescripciones contenidas en dicha Ley no son alterables por la legislación autonómica por tener el carácter de orgánica (1) y que el Tribunal Supremo ha entendido, entre otras, en la Sentencia de 25 de abril de 1984 (RA 2013) que para las Comunidades Autónomas es preceptivo el dictámen del Consejo de Estado en los mismos casos que para el Estado.

Hay que señalar que la Ley Orgánica 6/81 de 30 de diciembre por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, por ser posterior en el tiempo, ha derogado el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que para esta Comunidad Autónoma sólo son preceptivos los supuestos de dictámen establecidos en el artículo 44 de su Estatuto de Autonomía (2).

(1) De contravenir una ley autonómica a la Ley Orgánica del Consejo de Estado sería, según el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inconstitucional.

(2) Los reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales y los expedientes de revisión de oficio de actas declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las leyes.

Los dictámenes del Consejo de Estado son, como se sabe, facultativos y preceptivos. En relación a los primeros, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado establece que las Comunidades Autónomas podrán por conducto de su Presidente, solicitar dictámen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquéllos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estime conveniente. Respecto a los segundos, el precepto citado, establece que el dictámen será preceptivo en los mismos casos previstos para el Estado por la Ley Orgánica del Consejo de Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Procede, en consecuencia, examinar los dictámenes preceptivos del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, con el fin de indagar que supuestos establecidos para el Estado son de aplicación a las Comunidades Autónomas y que supuestos no son aplicables por incidir en cuestiones y asuntos excluidos de la competencia autonómica.

a. Dictámenes preceptivos del Pleno.

Los supuestos en los que es preceptivo para el Estado el dictámen del Pleno del Consejo de Estado se establece en el artículo 21 de su Ley Orgánica. De los diversos apartados que componen el precepto mencionado, parece que deben

excluirse por no afectar a competencias autonómicas los supuestos contemplados en los apartados 5, 8 y 9 (1).

Ahora bien, la exclusión mantenida no supone que las Comunidades Autónomas queden al margen del dictamen ya que conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, la Comunidad Autónoma tendrá audiencia cuando estén directamente interesadas en la consulta.

El resto de los apartados del artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se refieren a actividades relacionadas con competencias asumidas por las Comunidades Autónomas por lo que resultan aplicables a las mismas y, en concreto, a los respectivos Consejos de Gobierno. No presenta problemas la aplicación a las Comunidades Autónomas del párrafo primero del artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado; como veremos al tratar la potestad legislativa del Consejo de Gobierno, las Asambleas autonómicas pueden delegar el ejercicio de la potestad legislativa en los respectivos Consejos de Gobierno. Los proyectos de decretos legislativos deberán someterse preceptivamente al dictamen del Pleno del Consejo de Estado, antes de su publicación, en virtud del artículo 21.1 de su ley reguladora.

-
- (1) ART. 21: "5. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.
8. Separación de Consejeros permanentes.
9. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión".

Los apartados 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado regulan cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional Público y con el Derecho supranacional extranjero por lo que conviene analizarlos juntos. Hacen referencia a los anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, así como a las dudas, discrepancias y problemas jurídicos que derivan de la interpretación y cumplimiento, tanto de los tratados internacionales, como de los actos o resoluciones emanados de la organizaciones internacionales y supranacionales.

Una primera lectura de estos apartados podría llevar a mantener que sus previsiones no son conectables con las Comunidades Autónomas por reservar el artículo 149.3 de la Constitución las "relaciones internacionales" a la competencia exclusiva del Estado.

No procede entrar aquí en un estudio de la participación de las Comunidades Autónomas en la política exterior del Estado ni, en el estudio de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las normas y decisiones de origen internacional o supranacional. Sin embargo, a los efectos que aquí interesan hay que partir del dato de que las normas internacionales pueden incidir en materia de competencia autonómica. Es indudable que las normas internacionales pueden incidir en competencias atribuidas a las Comunidades

Autónomas (1).

Por consiguiente, no será insolito encontrar, en el marco de la ejecución de los tratados, actos y resoluciones de origen internacional y leyes autonómicas de cumplimiento y desarrollo de los mismos, dictadas en ejercicio de potestades asumidas por los Estatutos o por otra vía. En consecuencia, es logico pensar que a las Comunidades Autónomas se les puede plantear dudas, discrepancias o problemas jurídicos en la "interpretación o cumplimiento" de tales disposiciones o resoluciones (2).

Partiendo de este dato, es indudable que en esos supuestos las Comunidades Autónomas habrán de recavar preceptivamente el dictámen del Consejo de Estado antes de adoptar la decisión correspondiente. Apoya este criterio, ante todo, la propia dicción de los apartados que se examinan, los cuales engloban las actuaciones a que se refieren, sin hacer distinción de la esfera interna de poder público de la que puedan provenir. Pero, además, no cabe olvidar que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado exige el dictámen preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos para el Estado cuando hayan asumido las competencias correspondientes; de lo que se debe concluir que cuando las originarias competencias estatales de desarrollo,

(1) MUÑOZ MACHADO, S., "El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea" Ed. Civitas, 1985, pag.99yss.

(2) RODRIGUEZ OLIVER, J.M., op. cit., pag.388.

cumplimiento, ejecución o aplicación de instrumentos internacionales corresponden a los Consejos de Gobierno, es inevitable la sumisión a la consulta obligatoria, por imperativo del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Desde el punto de vista práctico las ventajas de la intervención del Consejo de Estado resultan patentes; será un elemento importante para unificar criterios y homologar las normas de ejecución de las diferentes Comunidades Autónomas; para asegurar la igualdad, la libertad de circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes (art. 139 de la Constitución Española) y para tratar de evitar los supuestos de responsabilidad internacional del Estado, derivada de actuaciones imputables a poderes autónomos integrados en su territorio (1).

En resumen, las previsiones del artículo 21, apartados 2º, 3º y 4º de la Ley Orgánica del Consejo de Estado son de aplicación a la actividad del Consejo de Gobierno en el ejercicio de su competencia.

El artículo 21.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado establece que se someten a dictamen preceptivo los "an

(1) MUÑOZ MACHADO, S., "El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española", Civitas, 1980, p.85.

teproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado". Pues bien, si la aplicabilidad de tal apartado a la Administración central resulta evidente, también es sencillo referirlo a los anteproyectos elaborados por las Comunidades Autónomas y que ellas mismas han de aprobar. Encuentra apoyo esta afirmación en los artículos 20.1 y 23.1, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en cuanto que en ellos se permite que las Comunidades Autónomas por conducto de sus Presidentes soliciten dictámenes potestativos "en aquéllos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente"; caso por caso, para cada expediente concreto.

Ahora bien, si esto es así, si las Comunidades Autónomas están habilitadas para recavar dictámenes de esta forma, no es arriesgado afirmar que las leyes o reglamentos autonómicos pueden determinar que los dictámenes sean solicitados con carácter preceptivo. Se producirá de esta forma una ampliación admisible de la competencia consultiva del Consejo de Estado ya que el apartado 10 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado permite a las leyes autonómicas establecer otros supuestos de dictámen preceptivo. La enumeración de supuestos recogidos en la Ley Orgánica del Consejo de Estado es un mínimo infranqueable, mi-

entras no se altere validamente, pero no un máximo que no se pueda alterar mediante las oportunas normas legales.

Resulta viable que las leyes autonómicas realicen una ampliación de la competencia consultiva, en los mismos terminos que, en el pasado, leyes estatales sectoriales lo han establecido, ya que en la actualidad el Consejo de Estado es órgano consultivo de las Comunidades Autónomas.

Además, el dictámen preceptivo se puede, en hipotesis, establecer por un reglamento autonómico. El artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa es un ejemplo aunque se debe señalar que en el pasado no se utilizó con frecuencia esta vía.

Pues bien, teniendo a la vista lo indicado, resulta que los anteproyectos o proyectos de disposiciones a los que se refiere el apartado 6º de la Ley Orgánica del Consejo de Estado son también, los de naturaleza autonómica que afecten a la "competencia" del Consejo de Estado por proyectar su ampliación. La expresión "cualquiera que sea su rango y objeto" es lo suficientemente amplia como para incluir en este apartado a todo anteproyecto de ley o proyecto de reglamento autonómico que incida en dicha materia.

En resumen, cuando el Consejo de Gobierno decida subordinar la adopción de determinadas resoluciones administrativas a la previa emisión de dictámen preceptivo del Consejo de Estado, deberá someterse a dictámen preceptivo el anteproyecto de Ley o proyecto de reglamento que pretende

establecer este requisito, así como los que pretendan su ul
terior modificación o derogación (1).

Queda por aludir al apartado 7, que se refiere a "tran
sacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos
de la Hacienda Pública y sometimiento a arbitraje de las
contendidas que se susciten respecto de las mismas". Parece
que este supuesto no plantea problemas si entendemos, como
aquí se hace, que la expresión "Hacienda General" empleada
por el párrafo transcrito comprende a las Haciendas autonó-
micas. Máxime, cuando la Hacienda del Estado y de las Comu
nidades Autónomas están sometidas a un régimen jurídico co
mún.

b. Dictámenes preceptivos de la Comisión Per
manente.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Esta
do, establece los supuestos de dictámen preceptivo de la Co
misión Permanente. El análisis de los diversos apartados
que componen el precepto señalado, son susceptibles de agru-
parse en tres grupos.

El primer grupo, está constituido por aquéllos aparta
dos que prevén dictámen sobre materias excluidas de la com-
petencia autonómica y que son los apartados 1, 4, 5, 6 y 7

(1) RODRIGUEZ OLIVER, J.M., op. cit., p.386.

del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado

(1).

El segundo grupo, está formado por aquéllos dictámenes que son consecuencia de una específica técnica o procedimiento de actuación común al Estado y a las Comunidades Autónomas. Esto ocurre, con los reglamentos ejecutivos y sus modificaciones, con los recursos administrativos de suplica o alzada que deba conocer por disposición expresa de una Ley el Consejo de Gobierno, sus comisiones delegadas o la presidencia del Gobierno, con los recursos administrativos de revisión, con la revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por las leyes, con la nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos en los supuestos legalmente establecidos, con la nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas cuando se disponga normativamente, con las reclamaciones de daños y perjuicios, con la conce-

-
- (1) ART. 22. La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:
1. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.
 4. Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.
 5. Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.
 6. Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter ./.

sión de créditos extraordinarios o suplemento de crédito, con la concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal y con la concesión de servicios públicos en régimen de monopolio. Los supuestos previstos en los apartados 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado son aplicables por integrar un régimen jurídico que es común al Estado y a las Comunidades Autónomas.

El tercer y último grupo lo forman el apartado 2, 16, 18 y 19 (1) que no plantean ningún problema interpretativo ya que se limitan a reproducir a nivel de Comisión Permanente, supuestos que el artículo 21 recogía en relación con el Pleno del Consejo de Estado.

-
- ./.
- previo o posterior a la interposición del recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta.
 - 7. Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales y cuestiones de competencia.
- (1) ART. 22
- 2. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.
 - 16. Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.
 - 18. Todo asunto en que por precepto expreso de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.
 - 19 Todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo Pleno.

El apartado 2 del precepto referido establece que deberán ser consultados a la Comisión Permanente las disposiciones reglamentarias que se dicten en cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales. Reconocida la competencia de las Comunidades Autónomas en la ejecución de disposiciones y resoluciones internacionales, debe admitirse que, en las materias de su competencia pueden dictar reglamentos de ejecución directa de los tratos, convenios o acuerdos internacionales.

Los otros apartados que componen este grupo hacen referencia a la ampliación de las competencias consultivas de la Comisión Permanente. Si anteriormente se ha argumentado que las normas autonómicas pueden establecer supuestos de consultas facultativas y preceptivas del Pleno, el apartado 16 del artículo 22 es el equivalente de tal posibilidad al prever que las leyes pueden establecer supuestos de dictamen preceptivo de la Comisión Permanente. Los apartados 18 y 19 establecen respectivamente, que se consultará a la Comisión Permanente todos los asuntos en los que se requiera su dictamen por un precepto expreso de una ley y, que si estas normas no precisaran con claridad el órgano competente para emitirlos lo será la Comisión Permanente del Consejo de Estado (1). Dentro de este último apartado hay que

(1) RODRIGUEZ OLIVER, J.M., "Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas" I.E.F., 1984, vol. I p. 385 a 387.

situación, ejerce el Consejo de Estado, sobre el ejercicio de de las funciones delegadas.

B. ORGANOS CONSULTIVOS AUTONOMICOS. ESPECIAL REFERENCIA AL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD CATALANA Y DE CANARIAS.

Los diversos Estatutos de Autonomía asumen como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la facultad de organizar sus instituciones de autogobierno. Esta competencia ofrece la posibilidad de crear órganos consultivos de la Administración autonómica, del Consejo de Gobierno con carácter específico o de éste y de otras instituciones autonómicas.

La previsión de estos órganos puede contenerse en el Estatuto de Autonomía, o ser consecuencia de leyes o de reglamentos autonómicos dictados en el ejercicio de la potestad de autoorganización. No existe en esta materia reserva constitucional de Ley, por lo que sólo si el Estatuto de Autonomía remite su creación a la Ley o si, el legislador autonómico estima oportuna su regulación, quedará excluida esta materia del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Nuestro estudio, como se señaló al inicio de este apartado, va a limitarse a los órganos consultivos del Consejo

jo de Gobierno previstos estatutariamente.

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña (1), Canarias (2) y Extremadura (3) prevén la creación de un órgano consultivo autonómico. Nada se opone, como se ha dicho, a que las otras Comunidades Autónomas creen órganos semejantes a los previstos en los referidos Estatutos de Autonomía en ejercicio de su potestad de autoorganización (4).

-
- (1) ART. 41. "Sin perjuicio de lo que dispone el apartado 1 del artículo anterior, una Ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña.
La interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo".
- (2) ART. 43. "Por Ley del Parlamento Canario podrá crearse un organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley que se sometan al Parlamento, así como sobre las restantes materias que determine su Ley de creación".
- (3) ART. 54. "Una Ley de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Extremadura, creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo no vinculante que dictaminará, en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación, al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente, de las normas, disposiciones o leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma".
- (4) BAENA DEL ALCAZAR, M., "Curso de ciencia de la Administración". Vol. I, Tecnos, 1985, pag. 283.

La previsión estatutaria del órgano consultivo autonómico ha encontrado desarrollo, por el momento, en la Ley catalana 1/81 de 25 de febrero, modificada parcialmente por la Ley de 25 de junio de 1985, y en la Ley canaria de 6 de julio de 1984 (1). Lo característico de estas disposiciones frente a la regulación del Consejo de Estado es la configuración del Consejo Consultivo como órgano asesor de las instituciones autonómicas, y no exclusivamente del Consejo de Gobierno o de la Administración autonómica; también, su independencia orgánica y funcional respecto de la Administración autonómica.

El Consejo Consultivo autonómico debe dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico de los asuntos y cuestiones que el Consejo de Gobierno someta, preceptiva o facultativamente, a su deliberación. La conveniencia, oportunidad y eficacia de la propuesta sometida a dictamen quedan fuera de las competencias consultivas de los órganos consultivos autonómicos. Dándose en este punto otra singularidad respecto del Consejo de Estado (artículo 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Su dictamen no es vinculante para el Consejo de

(1) El Estatuto de Autonomía de Extremadura no ha sido desarrollado en este punto.

Gobierno.

Antes de adentrarnos en las funciones consultivas del Consejo Consultivo, conviene analizar la compatibilidad o incompatibilidad de los dictámenes del órgano consultivo autonómico con los del Consejo de Estado. Esta cuestión, que la Ley catalana silencia, encuentra una respuesta parcialmente negativa en la Ley canaria. El artículo 3 apartado 3 de la Ley de 6 de julio de 1984 de Canarias establece que: "El Consejo Consultivo canario no podrá dictaminar, y deberá abstenerse, en aquellos asuntos que por imperativo de la normativa general se requiera el dictamen preceptivo del Consejo de Estado". La incompatibilidad se centra en los dictámenes preceptivos del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo de Estado; pero, no, en los dictámenes facultativos que, en consecuencia, el Consejo de Gobierno canario podrá solicitar al Consejo de Estado cuando lo estime oportuno, aunque sobre dichos asuntos haya recaído o deba recaer dictamen del Consejo Consultivo canario.

La incompatibilidad parcial señalada, contrasta con la enumeración de los supuestos de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo canario, contenida en algunos apartados del artículo 10 de la Ley de 6 de julio de 1984, ya que los apartados 2, 3, 6, 7, 8 y 9 de dicho precepto (1)

(1) ART. 10: " 2. Proyectos de Decretos legislativos. 3. Anteproyecto y Propositiones de Ley sobre las materias siguientes: a) Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. b) Normas electorales autonómicas. /.

contienen supuestos sometidos por la Ley Orgánica 3/80 al dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

El problema que la contradicción señalada plantea es que los preceptos de una ley autonómica no pueden derogar las prescripciones contenidas en una ley Orgánica del Estado. Parece, por ello, que la solución de la contradicción estudiada solo se podrá alcanzar interpretando que los apartados 2, 3, 6, 7, 8 y 9 del artículo 10 constituyen excepciones del artículo 3.3 de la Ley canaria de 6 de julio de 1984, pues de lo contrario, de interpretar que el artículo 3.3 y los apartados citados del artículo 10 de la Ley del

./.

cas. c) Designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma. d) Régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funciones. e) Cabildos insulares. f) Régimen Local. g) Procedimiento administrativo derivado de las especialidades canarias. h) Consejo Consultivo de Canarias. i) Régimen Económico-Fiscal de Canarias. j) Régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad Autónoma. k) Fondo de Solidaridad Interinsular. l) Cualquier otra que afecte el marco institucional básico de la Comunidad Autónoma o implique el ejercicio de la facultad que a la Comunidad ofrece el párrafo segundo de la Disposición transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía. 6. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje que se suscite respecto de los mismo. 7. Reclamaciones que en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen ante el Gobierno de Canarias. 8. Interpretación, modificación, resolución y nulidad de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por el contratista o concesionario y así lo dispongan las normas aplicables. 9. Cualquier otro asunto en que por precepto legal haya de consultarse al Consejo.

Consejo Consultivo canario son compatibles, tendríamos que entender que carecen de vigencia los preceptos de la Ley Orgánica del Consejo de Estado que requieren el dictamen del órgano consultivo del Estado en los mismos supuestos que los apartados citados y esto, como se ha dicho no es posible, dado el carácter de orgánica de la ley estatal.

Parece que la concurrencia del dictamen del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo autonómico cuando no sean vinculantes, no es inconstitucional ni antiestatutaria.

No obstante, su prohibición constituye una opción asumible por la legislación autonómica. Ahora bien, si el legislador autonómico, decide prohibir la concurrencia de los dictámenes de dichos órganos consultivos, deberá hacerlo a costa de la competencia del órgano consultivo autonómico. Esto es, excluyendo su dictamen de los supuestos en los que la Ley Orgánica del Consejo de Estado prevé como preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, ya que de lo contrario, el precepto de la ley autonómica que prohíbe la concurrencia se vaciará progresivamente de contenido.

El Consejo Consultivo de la Generalidad dictamina preceptivamente en los siguientes casos: 1º Sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento de Cataluña, a iniciativa de dos grupos parlamentarios, de una décima parte de los Diputados, o del Consejo

Ejecutivo. 2º Sobre la propuesta de interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad cuando lo solicite el Gobierno o el Parlamento de Cataluña.

Respecto al primer supuesto de dictamen preceptivo es interesante destacar que el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña debe solicitar el dictamen del Consejo Consultivo después de que haya sido publicado en el Boletín Oficial del Parlamento catalán, el texto del proyecto aprobado en Comisión y las enmiendas introducidas por el Pleno. No existe, en este caso, concurrencia con el dictamen del Consejo de Estado ya que este órgano asesora sobre los ante proyectos de Ley. Es decir, antes de que sean aprobados y, en consecuencia remitidos para su tramitación como ley por la Asamblea. Parece que, en este caso, el Consejo Consultivo catalán más que asesorar la actividad del Gobierno, asesora la actividad parlamentaria con el fin de que las leyes aprobadas por el Parlamento catalán se adecuen al Estatuto de Autonomía.

Por su parte, la Ley Canaria de 6 de julio de 1984 permite al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo Consultivo dictamen en los supuestos en que no sea preceptivo y prescribe el dictamen obligatorio de este órgano, en los supuestos establecidos en el artículo 10, que son los siguientes:

1. Reforma del Estatuto de Autonomía.

2. Proyectos de Decretos legislativos.

3. Anteproyectos y Proposiciones de Ley sobre las materias siguientes: a) Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. b) Normas electorales autonómicas. c) Designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma. d) Régimen jurídico de la Administración Canaria y de sus funciones. e) Cabildos Insulares. f) Régimen Local. g) Procedimiento administrativo derivado de las especialidades canarias. h) Consejo Consultivo de Canarias. i) Règimen Económico-Fiscal de Canarias. j) Régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad Autónoma. k) Fondo de Solidaridad Interinsular. l) Cualquier otra que afecte el marco institucional básico de la Comunidad Autónoma o implique el ejercicio de la facultad que a la COmunidad ofrece el párrafo segundo de la Disposición transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía.

4. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

5. Convenios o Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

6. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje que se suscite respecto de los mismos.

7. Reclamaciones que en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen ante el Gobierno de Canarias.

8. Interpretación, modificación, resolución y nulidad de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por el contratista o concesionario y así lo dispongan las normas aplicables.

9. Cualquier otro asunto en que por precepto legal haya de consultarse al Consejo.

Emitido un dictámen por el Consejo Consultivo Canario, ya sea preceptivo o facultativo, no podrá informa jurídicamente sobre el mismo ningún otro cuerpo u órgano de la Comunidad Autónoma, según dispone el artículo 18 de la Ley de 6 de julio de 1984. Una previsión semejante no se contiene en la Ley catalana reguladora del Consejo Consultivo. Parece que para evitar posibles conflictos con otras leyes que, como las que regulan el procedimiento administrativo, pueden preveer otros informes, deberá interpretarse este precepto en el sentido de prohibir los informes que sean posteriores al emitido por el Consejo Consultivo. Pero no los anteriores al mismo.

IV. COMPETENCIA DEL CONSEJO
DEE GOBIERNO

1. AMBITO

El Consejo de Gobierno dirige la política y la administración de la Comunidad Autónoma, le corresponde ejercer la función ejecutiva, es titular de potestad reglamentaria y ejerce, por delegación, de la Asamblea potestad legislativa.

La amplitud de la esfera competencial del Consejo de Gobierno explica que la legislación autonómica se limite a enumerar sus atribuciones más importantes y a prever el carácter residual de su competencia.

La competencia administrativa del Consejo de Gobierno no es de carácter sectorial. A diferencia de las Consejerías el Consejo de Gobierno no tiene delimitada su competencia en razón a una materia o a un sector determinado de la actividad administrativa.

En el ejercicio de sus competencias el Consejo de Gobierno no dicta actos y adopta disposiciones. Pero, también, participa en la actividad de otros órganos, autonómicos o estatales, instándola, asesorándola o complementándola.

2. CLASIFICACION DE LAS COMPETENCIAS DEL CO

CONSEJO DE GOBIERNO.

A.- DIRECCION POLITICA.

Los Estatutos de Autonomía subrayan el carácter político de la actividad del Consejo de Gobierno atribuyéndole junto al Presidente, individualmente considerado, la dirección política.

Las fórmulas estatutarias utilizadas, permiten clasificar las Comunidades Autónomas en tres modelos según confieran el predominio en la dirección política al Presidente, al Consejo de Gobierno o a ambos por igual.

En el primer modelo de tendencia presidencialista, le corresponde al Presidente fijar las directrices de la acción del Gobierno y a éste desarrollar el programa de Gobierno de acuerdo con las directrices fijados por el Presidente (1). En el segundo modelo de tendencia gubernamental, le corresponde al Consejo de Gobierno dirigir la política de la Comunidad Autónoma y en su virtud, le compete establecer las directrices y desarrollar el programa de gobierno. Al Presidente le compete, únicamente, la dirección y coordinación del Consejo de Gobierno (2). Y en tercer modelo de carácter intermedio o mixto le corresponde al Consejo de Gobierno la determinación de las directrices políticas y al Presidente la facultad de establecerlas.

(1) Estatuto de Autonomía de Andalucía (Arts. 34 y 35).

(2) Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 16), de Asturias (art. 31), de Murcia (art. 32, de Castilla la Mancha (art. 13) y de Madrid (art. 21).

(3) Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (15)

Las leyes que en desarrollo del respectivo Estatuto de Autonomía, se han dictado por las Comunidades Autónomas han remarcado el perfil político del Consejo de Gobierno. La participación del Consejo de Gobierno en la dirección política de la Comunidad Autónoma, se ha expresado en las leyes del Gobierno a través de diversas fórmulas normativas. La más generalizada expresa, con escasas variaciones terminológicas, que el Gobierno es el órgano superior colegiado que dirige la política y la Administración de la Comunidad Autónoma (1). Las otras fórmulas manifiestan que corresponde al Gobierno establecer los objetivos políticos generales o dirigir la Administración pública de la Comunidad (2), indican que corresponde al Gobierno establecer las directrices y desarrollar el programa de Gobierno (3), establecen que el Gobierno ejerce las funciones de gobierno y administración (4) o, por último incluyen entre las funciones del Gobierno la determinación de las directrices de la acción de gobierno, la planificación y el desarrollo de la política de la Comunidad (5).

(1) Ley 3/1982 de Cataluña (art. 65). Ley 2/1982 de Cantabria (art. 20).

(2) Ley 7/81 del País Vasco (art. 16) y Ley 23/83 de Navarra (art. 10).

(3) Ley 1/83 de Galicia (art. 4).

(4) Ley de 29-12-83 de La Rioja (art. 15)

(5) Ley 5/1983 de la Comunidad Valenciana (art. 16). Ley 1/1983 de Canarias (art. 19).

Las fórmulas normativas señaladas son por lo general poco expresivas. En la tarea de determinar el significado y alcance de la dirección política del Consejo de Gobierno resulta necesario acudir a la doctrina.

La doctrina ha estudiado la dirección política como consecuencia del análisis del acto político del Gobierno y de la función de Gobierno.

a.- Acto político del Gobierno.

La expresión acto político hace referencia a un conjunto de actos del Gobierno exentos de control jurídico.

El concepto de acto político del Gobierno comprende los actos que inciden en la esfera jurídica de los particulares y que están excluidos del control de los Tribunales por exclusión legal o por la práctica judicial (1).

La teoría de acto político tiene su origen en el Consejo de Estado francés. Las críticas recibidas por esta institución, con el retorno de los Borbones al poder fue, según Duez, la causa de que el Consejo de Estado decidiera limitar sus atribuciones. Devolviendo a los Tribunales algunas materias que antes eran de su competencia y considerando otras "irrecevables". Es decir, -

(1) Marshall, G. "Teoría Constitucional". Ed. Espasa Calpe, 1982, pag. 147 y ss.

inadmisibles (1). Estas materias quedaban fuera del Control judicial produciéndose una denegación de la justicia a los particulares (2). Esta situación de hecho determina la necesidad de justificar los actos políticos para lo que se acude a diversas teorías. Primeramente, se explicó a través de la teoría del móvil político, para la que el acto es político cuando su autor le confiere un fin político. Con la caída del Imperio y el desarrollo del espíritu de legalidad, la concepción subjetiva del acto político, se convierte en una pieza discordante del Derecho francés. La doctrina para explicar el acto político del Gobierno trata de configurarlo y de diferenciarlo del acto administrativo, fijando directrices a priori capaces de distinguir el acto político del acto administrativo, antes de que se adopte, con el fin de evitar que un acto administrativo se transforme en político por la simple voluntad de su autor. Dicho intento condujo a la distinción dentro de la función ejecutiva de la administración y del gobierno. Sin embargo, la empresa se reveló imposible, en la medida en que todos los esfuerzos doctrinales tendentes a dar un significado independiente a la idea de gobierno y de administración ca

(1) Duez, P. "Actes de gouvernement" Sirey, París. 1935. pag. 31

(2) Waline, M. "Droit Administratif" Sirey, París. 1959. pag. 195.

yeron en la vaguedad y en la imprecisión. La distinción entre "asuntos trascendente y comunes" efectuada por Hauriou (1) constituye un ejemplo de lo dicho. Posteriormente, se pasa a una concepción empírica del acto de gobierno que consiste en la enumeración de los mismos y que evidencia las dificultades de una concepción material, dado que el acto político del Gobierno sólo puede ser configurado a partir del dato procesal, de la negativa de los Tribunales de fiscalizarlo. Hay que preguntarse, a los efectos que nos ocupan, si los Tribunales pueden declarar inadmisibles los recursos interpuestos por las personas legitimadas, contra determinados actos del Consejo de Gobierno y si la ley puede excluir del conocimiento de los Tribunales, determinados actos con el fin de comprobar si se puede dar a la dirección política, el significado que tiene el acto político en la teoría expuesta. La Constitución se opone a través de los artículos 9.3, 24.1 y 106 a la existencia de actos del Consejo de Gobierno excluidos del control judicial. La regla general de sumisión de la Administración a la jurisdicción que la Constitución establece, impide la existencia de una parcela de actividad del Consejo de Gobierno exenta del conocimiento de los Tri-

(1) Hauriou, M. "Précis Élémentaires de droit administratif". Sirey, 1938. pag. 262.

Duez, p. op. cit. pag. 32.

bunales. El orden constitucional impide la existencia - de actos del Consejo de Gobierno excluidos del control judicial. Ni siquiera los actos sometidos a un régimen político, son infiscalizables por los Tribunales. Es-- tos actos si lesionan derechos y libertades fundamentales son impugnables por los particulares ante los Tri-- bunales Contencioso-Administrativos y posteriormente, mediante recurso de amparo, ante el Tribunal Constitu-- cional.

Nuestra doctrina mayoritariamente mantiene que -- los actos del Gobierno no pueden quedar excluidos del control judicial en tanto en cuanto puedan afectar a - derechos o intereses legítimos de los particulares (1)

(1) Baena de Alzarar, M. "Organización Administrativa" Ed. Tecnos, 1984. pag. 66.

García de Enterría, T. "la Constitución como norma juridica". cit. pag. 318.

Garrido Falla, F. "Tratado..." cit. Vol.I, pag. 659

Bassols Coma, M. "Los principios del Estado de Dere-- cho y su aplicación a la Administración en la Consti-- tución RAP. 87 (1978) pag. 59.

De Esteban, J. y López Guerra, L., "El régimen Constitucional español". Cit. Vol. II, pags. 264-265.

Mateu-Ros y Cerezo, T., "El Derecho Constitucional a la tutela judicial efectiva y el requisito de legiti-- mación". RAP. 98 (1982). pag. 98.

El Tribunal Constitucional ha confirmado, indirectamente, esta tendencia doctrinal en la sentencia de 20 de Julio de 1983 al entender que el no uso por el Gobierno de la iniciativa legislativa y la falta de apoyo por parte del Gobierno a iniciativas tendentes a conseguir la pretensión que los autores ejercen en el procedimiento seguido, no está sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa y que en el supuesto analizado no se está ante una actividad política del Gobierno productora en si, de una violación de derechos y libertades, -- que estaría sujeta al amparo constitucional y, previamente, al control por la via de la Ley 26/78, atribuída -- también, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La ley no puede excluir de la competencia de la jurisdicción contenciosa, determinados actos del Consejo de Gobierno porque la via prevista en el artículo 40.f de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para conseguir dicho fin, ha sido cerrada por el Tribunal Constitucional al declarar en la sentencia nº 39 -- del 17 de mayo de 1983 que dicho precepto es inconstitucional y por el Tribunal Supremo, en las sentencias de 25 de Octubre de 1982 (RA 6036), de 6 de abril de 1984 -- (RA 3555) y de 28 de Noviembre de 1984 (RA 5968), entre otras.

Negada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo la posibilidad de que la

dirección política del Consejo de Gobierno, se pueda interpretar en el sentido de la teoría del acto político. Procede analizar si cabe separar en las Comunidades Autónomas, la función administrativa de la función de gobierno con el fin de comprobar si se puede dar a la expresión "Dirección política" el significado de la función de gobierno.

b.- Función de Gobierno.

La individualización de la función de gobierno surge de la distinción en la función ejecutiva, de una actividad ejecutiva en sentido estricto y de otra actividad caracterizada por una amplia libertad de determinación. El detonante de la separación de la función de gobierno respecto de la actividad administrativa fue la instauración en Italia de un régimen autoritario. Hasta entonces, la doctrina en la medida en que se inspiraba en el dogma de la división de poderes, se había resistido a admitir la existencia de una función de gobierno - independiente de la función ejecutiva (1).

La atenuación de los perfiles de la división de poderes, la relajación de la reserva de Ley y las exigencias de eficacia, unidad y continuidad de la acción es-

(1) Duguit, L. "Traité de droit Constitutionnel", París , 1923 y Vol. II pag. 769 y SS. y Vol. III, pgs. 685 y ss. Berthelemy, "Traité élémentaire de droit administratif", - París, 1933, p.134 y ss.

tatal, permitió a la doctrina italiana acentuar los perfiles de la función de gobierno y configurarla como cuarta función del Estado o como expresión de su unidad (1).

La doctrina no se muestra unánime a la hora de valorar y definir la dirección política. Algunos autores configuran la dirección política como una actividad lógicamente esencial de todo ente político, aislable en vía de análisis, constitutiva de una función independiente que consiste en la actividad de establecer los fines que deben guiar al conjunto de los poderes públicos en su actividad (concepción Teológica) (2). Otros autores, por el contrario, se inclinan por considerar que el indirizzo político constituye la forma peculiar de la actividad del Gobierno en el ejercicio de los poderes y facultades políticas. El indirizzo político para esta corriente doctrinal no es identificable a priori, ni constituye una función autónoma e independiente, porque no existe un órgano con poder para determinar un indirizzo político válido y vinculante jurídicamente para los otros órganos políticos. Confieren al indirizzo político una entidad -

(1) Crisafulli, R., "Per una teoria giurídica dell'indirizzo político" "in studi urbinati", 1939, pp. 138 y ss.

(2) Mortati, op. cit., pag. 318.

Galizia, M. "Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo". Dott. A. Giuffré, 1972, pag. 202 y ss.

meramente existencial (concepción ontológica) (1).

En el estudio de la dirección política conviene distinguir el sentido no jurídico de la expresión, de su -- significado jurídico. La dirección política como algo no jurídico, se dió en las constituciones dualistas propias de la Monarquía Constitucional, donde el Gobierno se define por la ausencia del Derecho, por ser una actividad de carácter no normado. La existencia de una función de Gobierno independiente era posible por la exclusión del poder de legislar del Parlamento de un ámbito reservado de Monarca. En el segundo sentido, esto es, en el jurídico, que es el propio del régimen democrático, la dirección política no se puede configurar como función independiente, porque toda la actividad de los órganos políticos está sometida al Derecho. Desde este punto de vista, no se puede distinguir la dirección política de la - potestad ejecutiva y de la potestad normativa.

El advenimiento del Estado parlamentario determina la desaparición de la función de gobierno entendida como función paralela a la legislación debido a la primacia -

(1) Guarino, G. "Il Presidente della Repubblica italiana, in Riv. Trim. Dir. Pubb. 1951, pag. 933 y ss.

Lavagna, R. "Contributo alla determinazione di rapporti giuridici fra capo di Governo e ministri". Roma, 1942, - p. 70.

del Parlamento y al poder ilimitado de la ley. El Gobierno no está orgánica y funcionalmente supeditado al Parlamento. En su sentido originario la forma parlamentaria de gobierno creó los presupuestos para que existiera un Gobierno que actuara como comité ejecutivo del Parlamento. Aunque en la práctica el Gobierno nunca se limitó a su tarea de ejecución de la Ley (1), en el nivel teórico, la función ejecutiva (gobierno y administración) se reduce a la ejecución de la ley.

El Estado social altera las relaciones Estado-Sociedad y las relaciones entre la ley, el gobierno y la administración. El orden social dejó de ser un límite para la ley, que debe tratar de transformar la sociedad en su tarea de conseguir el bienestar social (2).

La actividad ejecutiva en el Estado Social, como señala García de Entarria, no se puede reducir a una pu-

(1) Boquera Oliver, . "Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa". RAP nº 40 -- (1963) pp. 66 y ss. Del mismo autor "Derecho Administrativo y socialización. Ed. E.A., 1965 pag. 23.

Sánchez Moron, A. "Notas sobre la función administrativa y la Constitución" en lecturas sobre la Constitución Ed. Civitas, 1981, pp. 641 y ss.

(2) Bataglini, A.O., "Estado liberal y sistema de autonomía. Del garantismo a nuevas formas de democracia" D.A., nº 192 (1981), pp.295 y ss.

Berti, J "Autonomía y transformaciones jurídicas" D.A., nº 192 (1981), pp. 249 y ss.

ra monocracia objetiva y neutral, a un simple juego automático de normas, porque la necesidad de apreciar circunstancias singulares para procurar la igualdad entre los desiguales, de estimar la oportunidad concreta en el ejercicio del poder político es indeclinable y ello alimenta inevitablemente las técnicas de apoderamiento discrecional (1). Por otra parte, se debe señalar que la acción pública, como indica Mor (2), está tan condicionada por el contexto internacional que carece de sentido fijar en la ley el resultado que la Administración debe alcanzar cuando el Estado no está en condiciones de procurar la concurrencia de los presupuestos necesarios para conseguirlo. Además, se debe tener en cuenta que objetivos públicos compatibles en la teoría, devienen inconciliables ante determinadas situaciones concretas, en la práctica, por ejemplo, la estabilidad de precios y el desarrollo económico. Estas circunstancias frenan la actividad legislativa y favorecen la existencia de decisiones administrativas desvinculadas de la ley.

La reducción de la administración y del gobierno a la ejecución de la Ley propia del Estado parlamentario -

(1) García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. - op. cit. vol. I, pag. 432.

(2) Mor, G., "Profili dell'amministrazione regionale", Ed. - Dott. A. Giuffrè, 1974, pp. 36 y ss.

clásico tiene un preciso significado ideológico: la preeminencia del Parlamento sobre el Ejecutivo como instrumento de lucha contra el absolutismo monárquico. El Estado social, por el contrario, se caracteriza porque el Ejecutivo se convierte en el elemento impulsivo de todo el desarrollo económico y social.

c. Contenido y alcance de la dirección política.

De lo dicho cabe deducir que la dirección política del Consejo de Gobierno tiene un doble significado.- De una parte, expresa que el Consejo de Gobierno está dotado de poderes propios frente a la Asamblea, que es órgano de gobierno y no un simple comité ejecutivo de la Asamblea. De otra parte, indica que la actividad del Consejo de Gobierno (actos y disposiciones) tiene un diverso grado de vinculación jurídica, que tiene una mayor o menor capacidad de introducir criterios de voluntariedad política.

Política es la voluntad libre y responsable que el Consejo de Gobierno como órgano representativo, imprime a su actividad jurídica (actos y disposiciones) cuando el Ordenamiento autonómico le confiere libertad, para apreciar la oportunidad de su acción, para configurar sus fines y para seleccionar los medios adecuados para conseguirlos.

La actividad del Consejo de Gobierno es libre, en una cierta medida, porque se dirige a la consecución de objetivos sociales que, en ocasiones, no se encuentran predeterminados en la ley. La actividad del Consejo de Gobierno es responsable porque está sometida a controles políticos (Asamblea) y jurídicos (Tribunal Constitucional y Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa).

El ámbito propio de la dirección política del Consejo de Gobierno, es el de la competencia de la Comunidad Autónoma. Sin embargo la dirección política del Consejo de Gobierno no está limitada a este ámbito, se extiende a la orientación de la política del Estado. El Consejo de Gobierno realiza una orientación política -- propia y otra impropia (1).

La capacidad de imprimir una política propia en el ejercicio de la competencia autonómica no guarda relación con la naturaleza de la competencia. El Consejo de

(1) Teresi, F. "Il Governo regionale". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1979, pag. 92

Mártines, J. "Il Consiglio regionale", Ed. Dott. A. Giuffrè, 1981, pag. 77.

Gobierno puede mantener y perseguir una política propia al ejercer las competencias ejecutivas aunque la Comunidad Autónoma carezca de potestad legislativa, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de octubre de 1981.

La potestad ejecutiva está destinada a ocupar un lugar destacado en el ejercicio del poder autonómico - ya que el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas no se puede configurar como mera ejecución de la Ley, en el sentido técnico de dicha expresión.

El Consejo de Gobierno ocupa un lugar destacado en el ejercicio del poder político. Ello, como señala López Guerra (1), se debe a motivos de diversa índole que se pueden resumir en los siguientes. En primer lugar, por el general aumento del protagonismo del Gobierno sobre la Asamblea. En segundo lugar, porque la autonomía política de las Comunidades Autónomas viene definida más por su capacidad de fijar libremente objetivos políticos, que por la competencia para dictar leyes, ya que la mayor parte de las competencias auto

(1) López Guerra, L. "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las Comunidades - Autónomas" en el vol. colectivo "El Gobierno en la -- C.E. y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985, pag. 329 y ss.

nómicas son de naturaleza ejecutiva. A lo que cabe añadir que los Estatutos de autonomía favorecen una tendencia hacia la inactividad parlamentaria que se apoya en la insuficiencia de los mecanismos de control parlamentario y en los inconvenientes prácticos que se oponen al ejercicio de la potestad legislativa (reducción de sesiones, desprofesionalización de los parlamentarios). Circunstancias de las que cabe deducir la revalorización del Consejo de Gobierno y de sus competencias frente a la Asamblea.

En el ejercicio de la orientación política impropia, el Consejo de Gobierno se sitúa como órgano del Estado o en una posición de paridad respecto de los órganos del Estado.

En este ámbito la Comunidad Autónoma deja de ser el ente político cuya creación responde a la satisfacción de sentimientos históricos, representados por unidades territoriales, para convertirse en ente representativo de intereses generales, en representante de las exigencias sociales y de la libertad individual de las personas que comprende. La idea de autonomía como separación se complementa así, con la de colaboración.

Los Estatutos de Autonomía giran, fundamentalmen

te, sobre la idea de competencia exclusiva y por ende -- de separación. La tendencia actual del federalismo de-- muestra la incorrección de este planteamiento. El fede-- ralismo ya no se concibe como asociación de Estados si-- no, en palabras Hesse, como una estructura de gobierno tendente a garantizar los principios de democracia propios de un Estado de Derecho avanzado (1). Sus beneficiarios no son sólo los Estados sino, también, los ciudadanos, en cuanto habitantes de las unidades que forman la federación. El federalismo se orienta hoy a garantizar -- formas originales y pluralistas de colaboración en la -- gestión del poder federal.

Desde esta prespectiva el Consejo de Gobierno aparece como sujeto sintetizador y exponencial de los intereses de una colectividad, e interviene como parte en la definición de la política del Estado. En este ámbito el Consejo de Gobierno participa en la orientación política del Estado, como representante de una colectividad, con

(1) Hesse, H., "Der Unitarisierung Bundesstaat", p. 31, cit. por Barbera, A, "Regioni e interesse...", cit., p.178. Barbera, A. op. cit., pag. 186.

García de Enterría, E., "Estudio preliminar" al libro colectivo "La distribución de competencias económicos entre el poder central y las autonomías territoriales". Ed. -- I.E.F., 1981, p.26.

independencia de las materias reservadas a la competencia autonómica. Su finalidad es la de promover la satisfacción de los intereses generales en su conjunto.

La participación del Consejo de Gobierno en la política del Estado se ejerce a través de diversas facultades que por motivos sistemáticos analizaremos al tratar su actividad de colaboración, con el Gobierno del Estado.

B.- POTESTAD LEGISLATIVA

Los actos que en sustitución del Parlamento dicta el Gobierno se denominan decretos legislativos y decretos leyes, al análisis de su constitucionalidad, de sus límites y de su régimen jurídico, destinamos los siguientes apartados.

a. Decretos legislativos.

a'. Conceptos y requisitos.

Los decretos legislativos son normas con valor de Ley que el Gobierno dicta amparado en una habilitación legislativa.

La delegación legislativa del Parlamento al Gobierno está sometida a una serie de requisitos que vienen impuestos por el Estado de Derecho (art. 1 de la Constitución Española) y que expresa el art. 82 de la Constitución.

Los límites y requisitos de la delegación legislativa que ahora analizamos son, resumidamente, los siguientes. La delegación legislativa supone una alteración en el ejercicio de la competencia legislativa por

lo que debe tener un apoyo normativo; debe contar con una autorización expresa ya que lo contrario supondría una vulneración del principio de irrenunciabilidad de la competencia.

La ley de delegación no puede ser una ley de plenos poderes o en blanco. La norma del Gobierno debe tener condicionado su contenido y limitado el plazo de -- adopción (1).

La delegación legislativa se debe referir a materias concretas y condicionar el contenido de la norma delegada. La ley de delegación debe precisar el objeto y el alcance de la norma delegada. De no hacerse así, se produciría una cesión de potestad legislativa que alteraría el orden normal de distribución de competencia (2).

La ley de delegación no puede autorizar al Gobierno para modificar los términos en que ha sido formulada la delegación, porque el Gobierno carece de competencia legislativa, el ejercicio de potestad legislativa que la delegación permite y posibilita, está condicionado por los términos de la dele

(1) Santamaría Pastor, J.A., "Apuntes de Derecho Administrativo". Universidad Pontificia de Comillas, 1985, p. 473 y ss.

(2) García de Enterría "Potestad Reglamentaria, legislación delegada y control judicial". Tecnos 1970, p. 98 y ss.

gación.

La delegación legislativa tiene una duración determinada por la propia norma de delegación. El transcurso del plazo al que la delegación se somete determina su caducidad. La adopción de normas delegadas fuera de plazo supondrá la adopción incompetente de una ley, por carecer el Gobierno de competencia legislativa, y, en consecuencia, su nulidad absoluta.

La ley de delegación faculta al Gobierno para adoptar normas perfectas; normas válidas en tanto se ajusten a la Constitución y a la delegación normativa. Ello determina que la delegación se agota con la publicación de la norma delegada ya que la publicación es un requisito necesario para la perfección de la norma. Los decretos legislativos que no hayan sido publicados en este plazo, simplemente, no existen (1).

(1) Santamaría Pastor, J.A. op. cit. pag. 376. En contra, existe una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo de la que cabe destacar las sentencias de 13-I-84 y de 14-III-84. Entiende el Tribunal Supremo en dichas sentencias que si la aprobación del d. l. por el Gobierno se ha producido dentro del plazo, es válido aunque su publicación se haya efectuado transcurrido dicho plazo.

El Gobierno por carecer de potestad legislativa antes de la delegación no puede conferir efectos retroactivos a los decretos legislativos. Por estar condicionado el ejercicio de la potestad legislativa a los términos de la delegación, el Gobierno no podrá suspender ni condicionar eficacia de los decretos legislativos, salvo que la norma habilitante le autorice expresamente.

b'. Constitucionalidad de los decretos legislativos autonómicos y tipos de normas que pueden autorizarlos.

El examen de los decretos legislativos autonómicos debe partir del análisis de su constitucionalidad. El artículo 82 de la Constitución al regular los decretos legislativos sólo hace referencia al Gobierno del Estado. La Constitución no contiene precepto alguno que legitime directa y expresamente a los respectivos Consejos de Gobierno para adoptar decretos legislativos. Sin embargo, este no es un dato definitivo para negar la constitucionalidad de los decretos legislativos autonómicos porque la Constitución tampoco ha reconocido expresamente la potestad legislativa y reglamentaria autonómica y estas se han deducido implícitamente de sus preceptos.

Un análisis sistemático de la Constitución permite deducir que la Constitución autoriza la previsión de los decretos legislativos autonómicos. Esta conclusión se -- funda en los artículos 153.1 y 161.1.1 de la Constitu- - ción, que, respectivamente, establecen:

"El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: A. Por el Tribunal Constitucional el relativo a la constituciona- lidad de sus disposiciones con fuerza de ley".

"El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción sobre todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad, de una norma jurídica con rago de Ley, interpretada - por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o las sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada".

Dichos preceptos no preven la existencia de los de- cretos legislativos autonómicos, por limitarse a regular la competencia del Tribunal Constitucional. Pero permi- - ten deducir que la Constitución admite su existencia y - su regulación.

A la misma conclusión se puede llegar a través del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el que se dispone que:

"Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad requeridos en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados.

2. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: a) Los Estatutos de autonomía y las demás leyes orgánicas. b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de Constitución. c) Los Tratados internacionales. d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales. e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas; con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa. f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas".

Comprobada la constitucionalidad de la previsión y regulación de los decretos legislativos y autonómicos --

procede exponer los ordenamientos autonómicos que lo han previsto y los instrumentos normativos que se han utilizado para autorizar la delegación legislativa.

Todos los ordenamientos autonómicos salvo el de Andalucía y Murcia han previsto esta forma de delegación normativa a través del respectivo Estatuto o de la Ley de Gobierno.

El Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, es, por excelencia, el medio idóneo para atribuir competencia legislativa a la Asamblea y para permitir la delegación de su ejercicio en el Consejo de Gobierno. Así lo hacen los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Galicia, Cantabria, Aragón, Castilla la Mancha, Navarra, Baleares y Madrid. Sin embargo, el silencio que sobre este punto mantienen los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Asturias, de Valencia, Canarias y de Extremadura ha sido cubierto por las respectivas leyes del Gobierno, al prever la delegación legislativa de la Asamblea al Consejo de Gobierno, sin apoyo estatutario (1). Esta circunstancia obliga a indagar sobre la viabilidad de las delegaciones legislativas no amparadas en ningún

(1) Ley del País Vasco de 30-VI-81 (arts. 51 y 52), de Asturias de 24-V-82 (arts 24.1.f), de la Comunidad Valenciana de 30-XII-83 (arts. 22.c y 59 a 63), de Canarias de 18-IV-83 (art. 21.a) y de Extremadura de 7-VII-84 (art. 43).

precepto estatutario.

Los autores que han estudiado la cuestión planteada, mantienen posturas divergentes. Autores como Boquera Oliver (1) han admitido sin discusión, los decretos legislativos previstos en la Ley del Gobierno, sin apoyo estatutario. Otros, como Muños Machado (2) se han pronunciado en contra de esta posibilidad.

A favor de la admisión de los decretos legislativos se puede argumentar que las Comunidades Autónomas en ejercicio de la competencia exclusiva sobre la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno pueden autorizar mediante ley, la existencia de decretos legislativos, siempre que respeten el contenido esencial de esta forma de delegación normativa. En contra de su existencia, se puede alegar que dado que el Estatuto confía la competencia legislativa a la Asamblea, no resulta delegable sin una autorización expresa sobre su delegación en el propio Estatuto (3).

Ahora bien, de admitir que la ley de Gobierno pue-

(1) Boquera Oliver, J.M. en la obra colectiva "Comentarios del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana IEAL, 1985, pag. 211.

(2) Muñoz Machado, S., op. cit. Vol. I, pag. 439.

(3) Sentencia, nº 167 de 1963 de la Corte Constitucional italiana.

de autorizar y regular la delegación legislativa. Deberemos admitir, también, que cualquier otra ley con carácter general o singular, puede posibilitar la adopción de decretos legislativos, sin una previa previsión estatutaria y concluir que en todas las Comunidades Autónomas se pueden dar esta clase de normas, siempre que se prevean con carácter general en el Estatuto de Autonomía o en -- una ley, o con carácter específico en cada ley de delegación y que no se vulneren los límites inherentes a la delegación legislativa.

c' Ambito material de la delegación.

La materia objeto de la delegación legislativa puede ser de competencia legislativa propia o de competencia transferida o delegada por el Estado en virtud del - artículo 150.1 y 150.2 de la Constitución (1).

La adopción por el Consejo de Gobierno de decretos legislativos sobre materias transferidas o delegadas por

(1) La vía ordinaria para transferir la facultad de adoptar normas legislativas es la prevista en el párrafo primero del art. 150. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía han permitido, como veremos al tratar la potestad reglamentaria, que esta facultad se transfiera o delegue - por la vía establecida en el párrafo segundo del artículo 150.

el Estado (1) ha sido calificada por Jiménez del Pozo como subdelegación legislativa, al entender que en estos casos pierde eficacia la regla "Delegatus delegare non potest" (2).

La delegación legislativa puede incidir sobre todas las materias de competencia normativa propia y de competencia normativa transferida o delegada, siempre que no esté ex--cluida de esta forma de delegación normativa. La exclu--sión de determinadas materias de la delegación puede --ser consecuencia de la reserva reglamentaria o de exclusiones materiales expresas. En las materias reserva--das a la potestad reglamentaria esta excluida la delegación legislativa porque sobre dichas materias no se pueden adoptar normas con valor de ley. Del ámbito de la delegación legislativa pueden quedar excluidas determina--das materias cuando se haya previsto por la norma que --permite o autoriza la delegación o por otra de igual ni-

(1) Ley catalana de 23-III-82 (art. 36) y de la Rioja de 26-XII-82 (art. 45.1).

(2) Jiménez del Pozo, J. "El Control jurisdiccional y --parlamentario de los decretos legislativos " RDP nº 10 - (1981), p. 77.

vel jerárquico. La remisión que los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 33), de Galicia (art. 33), de -- Cantabria (art. 9.1.a), de La Rioja (art. 17.3), de Aragón (art. 15.2), de Castilla la Mancha (art. 9.2.a), de Baleares (art. 27.e) y de Madrid (art. 16) hacen al Régimen constitucional de los decretos legislativos, ha impedido el establecimiento de límites materiales a los decretos legislativos autonómicos. El art. 82 de la Constitución excluye, como es sabido, de la delegación legislativa, las materias que deben ser reguladas por Ley Orgánica, pero dado que las Comunidades Autónomas no pueden adoptar leyes de esta clase, se debe concluir que en dichos ordenamientos autonómicos no existen límites materiales a la delegación legislativa.

Como contraste con los Estatutos de Autonomía, anteriormente señalados, cabe citar el artículo 21 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, en cuyo apartado primero se establece que:

"El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa. No procederá tal delegación en los supuestos en que a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales"

Y el apartado primero in fine del artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León que prevé que:

"No podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 y 11 del artículo anterior, las ratificaciones previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo; el régimen electoral de la Comunidad, las leyes para fijar la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, a que alude el artículo 3 de este Estatuto".

Dentro de esta tendencia normativa se debe incluir la ley de 30 de diciembre de 1983 de la Comunidad Valenciana (1) y la ley de La Rioja de 29 de diciembre de --

(1) Art. 59 de la Ley de 30-XII-83; "Las Cortes Valencianas podrán delegar en el Consell la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos legislativos, con las excepciones siguientes: a) Las que afecten al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. b) Las que afecten al ordenamiento institucional básico de la Comunidad Valenciana o al régimen jurídico de su Administración Pública. c) Las que afecten al régimen electoral. d) las que requieran de una mayoría cualificada para su aprobación.

En ningún caso procederá subdelegación legislativa".

1983 (1).

d' Procedimiento de elaboración de los decretos -
legislativos.

El procedimiento de elaboración de los decretos -
legislativos es el siguiente:

- 1º.- Delegación en el Consejo de Gobierno median-
te ley de la Asamblea para adoptar un decreto
con valor de ley.
- 2º.- Redacción por el Consejo de Gobierno del pro
yecto de disposición.
- 3º.- Dictamen del Consejo de Estado (2) y, en su
caso, del órgano consultivo autonómico del -
Consejo de Gobierno, sobre la conformidad o
disconformidad del proyecto a la delegación.
- 4º.- Acuerdo del Consejo de Gobierno.

(1) Art. 43 de la Ley de 29-XII-83; "No podrán ser obje-
to de delegación: a) Las normas que versen sobre el orde-
namiento básico o régimen jurídico de la Administración
de la Comunidad Autónoma. b) las que regulan la materia
electoral. c) Aquellas cuya tramitación o aprobación, --
por su carácter institucional, requieran un procedimien-
to especial.

(2) Ley orgánica del Consejo de Estado (art. 22 y 23).

5º.- Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial del Estado.

e' Control de los excesos del decreto legislativo.

Además del control realizado por el órgano o los órganos consultivos del Consejo de Gobierno, al que ya se ha hecho referencia, los decretos legislativos están sometidos al control judicial y, en su caso, al control parlamentario.

a". Control Judicial.

El control judicial del ejercicio de la delegación legislativa se ejerce por el Tribunal Constitucional y por los Tribunales Contencioso-Administrativos. Hay coincidencia de controles aunque el alcance y la legitimación en los recursos de inconstitucionalidad y contencioso-administrativo son diversos.

a"' Control por el Tribunal Constitucional.

El control de constitucionalidad respecto a los decretos legislativos del Estado, comprende, como ha señalado el tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de Julio de 1982, tanto el respeto o la vuneración de --

los límites y requisitos a los que se somete el ejercicio de la delegación legislativa, como a la conformidad o disconformidad del contenido de la norma delegada con la Constitución.

La delimitación que respecto al control de constitucionalidad realiza la Sentencia mencionada, lleva a preguntarnos si la inconstitucionalidad por excesos de la delegación es predicable de los decretos legislativos - autonómicos, ya que los límites a los que se encuentra sometida la delegación legislativa se han regulado por el Estatuto de Autonomía o por la ley autonómica y no por la Constitución, como acontece con los decretos legislativos del Estado (art. 82.C.E.).

El exceso en la delegación que constituya una infracción estatutaria puede someterse al control de Constitucionalidad si entendemos, como hace Muñoz Machado (1), que el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal

(1) Muñoz Machado, S., Op. cit., vol. II, pag. 288.

Constitucional (1) permite al Tribunal Constitucional - controlar todas las disposiciones autonómicas con fuerza de ley, que infrinjan cualquier precepto estatutario y no exclusivamente, los preceptos que atribuyen competencia.

La vulneración de los límites de la delegación - legislativa por los decretos legislativos regulados por una ley autonómica sin previsión estatutaria, podrán -- ser fiscalizados por el Tribunal Constitucional, si entendemos que dichas leyes entran dentro de la categoría de norma atributiva de competencia a la que se refiere el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Consitucional. La interpretación ofrecida puede ser tachada de

(1) Art. 28 de la L.O.T.C.: "1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de -- las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos consitucionales, las Leyes que, -- dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. 2. Así mismo, el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del art. 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto-legislativo, Ley que no haya sido aprobada con carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido".

excesivamente amplia, ya que, en principio, puede pensarse que la ley a la que se refiere el art. 28 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional sólo puede ser del Estado. Parece, sin embargo, que la interpretación señalada es la única que permite someter al mismo régimen los -- controles de los decretos legislativos del Estado y de las diversas Comunidades Autónomas. De no ser posible esta interpretación, la igualdad entre los controles de los decretos legislativos autonómicos y del Estado que viene impuesto por el art. 161 de la Constitución y por el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, llevaría a concluir que - la Ley autonómica, sin un apoyo estatutario previo no puede prever la delegación legislativa ya que no es admisible que idénticas normas, estén sometidas a distintos controles.

b" Control por el orden judicial contencioso administrativo.

En este punto hay que preguntarse si el Juez y los Tribunales pueden y deben entrar a valorar la posible invalidez del decreto legislativo con el fin de inaplicarlos a los supuestos concretos por ellos enjuiciados y, si los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, pueden revocar -- los decretos legislativos

que excedan de la delegación o que contravengan abiertamente ésta.

La solución al problema planteado depende de si se considera que el decreto legislativo es esencialmente -- una ley por tener su eficacia jurídica (1) o de si se entiende que el valor de la ley, del decreto legislativo, está condicionado a su adecuación a la ley de delegación (2). Desde el primer punto de vista el decreto legislativo obliga a los Jueces y Tribunales en la misma medida -- que las leyes de la Asamblea. Los Jueces y Tribunales, -- cualquiera que sea su jurisdicción, no pueden adoptar -- otra actitud que la de comprobar la vigencia del decreto legislativo y aplicarlo a los hechos que enjuician, o acudir al Tribunal Constitucional mediante una cuestión -- de constitucionalidad. Desde el segundo punto de vista, -- la adquisición de fuerza de ley, depende de la valoración que de los decretos legislativos hagan los Tribunales del orden contencioso-administrativo. En este caso,

(1) Boquera Oliver, J.M. "Curso de Derecho Administrativo", 1985, IEAL, vol. I, pag. 172.

(2) García de Enterría, E. "Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial", Ed. TECNOS 1970. pag. 123

los Jueces dirán, como señala Boguera Oliver, cuando son inválidos los decretos legislativos y cuando tienen valor de ley al, inaplicarlos, o al aplicarlos a los procesos que resuelvan.

La segunda opción requiera ineludiblemente que los Jueces estén facultados legalmente para inaplicar los decretos legislativos que excedan de la delegación, porque si como ha señalado el profesor Boguera, sólo por autorización expresa, el Juez o Tribunal puede dejar de aplicar una norma vigente (1).

La autorización a la que nos referimos se puede encontrar en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la medida que establece que: "Los Jueces y Tribunales no aplicaran los reglamentos o cualquier otra -- disposición contraria en la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa".

Los términos en que se pronuncia el precepto transcrito, permiten entender que el decreto legislativo puede ser inaplicado por los Tribunales cuando sea contrario a la Ley de delegación, sin que se deba acudir para fundamentar la inaplicación del principio de jerarquía y,

(1) Boquera Oliver, J.M. "Inaplicación y ilegalidad de los reglamentos" REDA 40-41 (1984) pag. 13.

además, que pueden inaplicar los decretos legislativos -
inconstitucionales.

La apariencia que el decreto legislativo tiene de acto con valor de ley, le permite desplegar su eficacia o potencialidad interna hacia los particulares, pero no obliga a los Jueces y Tribunales a su acatamiento automático porque la Ley Orgánica del Poder Judicial, concretamente en su artículo 6, les faculta para valorar la validez o invalidez del decreto legislativo en base a su adecuación o inadecuación respecto a la ley de delegación y a la Constitución. La invalidez del decreto legislativo por la incompetencia del Consejo de Gobierno para adoptar normas con valor de Ley, sin una adecuada cobertura legislativa, determina, a nuestro modo de ver, que los Tribunales de la jurisdicción Contenciosa, pueden revocar los actos administrativos dictados a su amparo.

Esta interpretación encuentra un cierto apoyo en el término "Tribunales" utilizado por el artículo 27.e de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ha sido, por --

(1) Rodriguez Oliver, J.M. "La C.E. en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". R.F.D. nº 58 (1980), pags. 119 y - 120.

otra parte, mantenida por las Sentencias del Tribunal --
Constitucional de 31-V-82, 19-VII-82 y de 4-IV-84 y --
del Tribunal Supremo de 14-III-1984, entre otras.

La competencia de los Tribunales Contencioso Admi-
nistrativos comprende la fiscalización del procedimiento
de elaboración de los decretos legislativos y de su con-
tenido material cuando por el exceso o la contravención
con la ley de delegación no hubiera alcanzado el decreto
legislativo la fuerza y la eficacia de las leyes.

b" El Control parlamentario.

El control parlamentario de los decretos legislativos plantea, fundamentalmente, el problema de la forma de ejercicio, de sus efectos y de la compatibilidad o incompatibilidad con el control judicial.

El control parlamentario tiene carácter político y se puede ejercer antes o después de la publicación de decreto legislativo en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

En orden a sus efectos conviene distinguir el control parlamentario que desautoriza el uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno y el que confirma el decreto legislativo. En el primer supuesto, los efectos que cabe atribuir al ejercicio del control parlamentario son bastante limitados ya que por no tener el control parlamentario carácter normativo, requiere la adopción de una ley posterior que confiera virtualidad al mismo. El control parlamentario cuando preceda a la publicación oficial del decreto legislativo, puede servir de presupuesto para la adopción de una ley que derogue la ley de delegación. Cuando es posterior a la publicación oficial del decreto legislativo, el control parlamentario puede servir de presupuesto para la adopción de una ley que modifique o derogue el decreto legislativo.

La confirmación de la adecuación del decreto legislativo a la ley de delegación, por la Asamblea, no sana los vicios o defectos en los que hubiera podido incurrir el decreto legislativo por tener, como se ha dicho, carácter político. Sin embargo, influye negativamente sobre el control judicial. De confirmar el Parlamento, el ejercicio de la delegación legislativa realizado por el Consejo de Gobierno será difícil mantener la fiscalización por la jurisdicción contenciosa de los decretos legislativos. La interferencia del control parlamentario sobre el judicial ordinario, se ha planteado en el Estado respecto al Código Civil y El Tribunal Supremo se ha negado sistemáticamente a conocer los recursos, en base a que el decreto legislativo por el que se aprobó el Código Civil había sido ratificado por el Parlamento (1).

El control ejercido por el Tribunal Constitucional sobre los decretos legislativos y el control parlamentario parece que son compatibles. El Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, puede entrar a valorar su inconstitucionalidad, aunque el decreto legislativo haya sido parlamentariamente ratificado.

El control parlamentario de los decretos legislativos puede ser preceptivo o facultativo según que la nor-

(1) Angulo Rodríguez, E. "Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1.978" en la Constitución Española y las fuentes ... cit. págs. 208 y 209.

mativa autonómica directamente o por remisión a la regulación que sobre esta forma de control contiene el ordenamiento estatal, prevea que la Asamblea autonómica procederá, en todo caso, a fiscalizar el decreto legislativo o permite -- que cada ley de delegación disponga la procedencia del control parlamentario.

Algunas legislaciones autonómicas (1) han asumido la regulación que del control parlamentario hacen los artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso de los diputados. Dichos preceptos disponen que:

"Art. 152. El Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación prevista en el artículo 82 de la Constitución, dirigirá al Congreso la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla y que será publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales". Art. 153. 1. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo -- 82.6 de la Constitución, las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados, se procederá conforme a lo establecido en el presente artículo. 2. Si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado --

(1) Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 122), de Galicia (art. 145), de Cantabria (art. 133), de La Rioja (art. 107), de Valencia (art. 126) de Canarias (art. 134), entre otros.

o Grupo Parlamentario formulara objeciones, se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación legislativa. 3. Si dentro del referido plazo se formulara algún reparo al uso de la delegación en escrito dirigido a la Mesa del Congreso, ésta lo remitirá a la correspondiente Comisión que deberá emitir dictamen al respecto en el plazo que al efecto se señale. 4. El dictamen será debatido en el Pleno de la Cámara con arreglo a las -- normas generales del procedimiento legislativo".

Estas normas autonómica regulan un control parlamentario de carácter potestativo y de ejercicio posterior a la publicación del decreto legislativo. Sin perjuicio de que la propia ley de delegación pueda establecer otra forma de control.

Otras legislaciones autonómicas, por el contrario, prevén un control parlamentario de carácter preceptivo y posterior a la publicación del decreto legislativo. Dentro de éstas cabe citar el artículo 52 de la ley 7/81 del Gobierno Vasco que en los apartados cinco y seis establece que:

"El Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación legislativa, dirigirá al Parlamento la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquella.

La Mesa del Parlamento ordenará la tramitación del

texto del Gobierno por el procedimiento de lectura única ante el Pleno para su debate y votación a la totalidad".

b. El Decreto Ley

a'. Fundamento del Decreto Ley.

Los Decretos-leyes tienen una cierta tradición en el Derecho Constitucional europeo y las explicaciones o justificaciones que se han dado de ellos han sido muy diversas. Así, por ejemplo, se ha invocado la tesis del estado necesidad, según la cual en casos de necesidad y en virtud del principio *salus pública suprema lex esto*, se entiende que el bien jurídico más débil (la conservación del orden normal de competencias legislativas) debe ce--der ante el bien jurídico más fuerte (la conservación --del orden jurídico y social, que, en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley). Como va--riantes de esta tesis se ha acudido a la idea de la negotiorum gestio del Derecho Civil, de acuerdo con la cual habría que entender que el Gobierno, en casos de urgen--cia, asume el papel, respecto del Parlamento, de gestor de negocios y asuntos ajenos; o bien, a la delegación tácita, según la cual habrá que suponer que, tratándose de asuntos urgentes en los que no cabe demora, el Parlamen--to delega de una manera tácita su propia competencia le--gislativa en el Gobierno. Como explicación alternativa o

concurrente se ha acudido también a la tesis de la ratificación: La actividad del Gobierno sería, en principio, ilícita, pero la posterior ratificación del Parlamento - vendría a convalidarla (1).

En el marco de nuestro ordenamiento constitucional en el que se integran los diversos ordenamientos autonómicos, sólo es posible la existencia de los Decretos-leyes si se prevén de forma expresa por una norma capaz de atribuir potestad legislativa.

b'. Argumentos a favor y en contra de la admisión del Decreto-ley autonómico.

Entre nosotros, la polémica sobre el Decreto-ley autonómico no se ha reproducido con la misma fuerza que en la doctrina italiana de los años cincuenta. Ello no quiere decir que nuestra doctrina haya vivido ajena al problema, sino que no se han dado en las Comunidades Autónomas los presupuestos que dieron lugar a la misma ya que ningún Estatuto de Autonomía (2) prevé la existencia

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. y RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R. - op. cit., vol. I, cuarta edición, pág. 160.

(2) El Estatuto sardo (art. 32.1) y el Estatuto del Valle d'Aosta (art. 30) regularon los Decretos-leyes regionales. La Corte Constitucional italiana declaró la inconstitucionalidad de tales preceptos en las sentencias nº 50/59, 32/51 y 167/63.

de los Decretos-Leyes (1). Sin embargo, su estudio tiene interés en la actualidad debido a que en alguna Comunidad Autónoma, como veremos, se han adoptado Decretos-Leyes y que en otras, se ha regulado el procedimiento parlamentario de convalidación de los Decretos-Leyes.

Antes de la promulgación de los Estatutos de Autonomía y frente a los que con fundamento en la Constitución negaban la constitucionalidad de los Decretos-Leyes autonómicos (2), algunos autores se mostraron favorables a su admisión (3) en base a los siguientes argumentos:

1º) Que en las Comunidades Autónomas se pueden dar circunstancias

(1) El silencio mantenido en relación a los Decretos-Leyes en los Estatutos de Autonomía debe estimarse como querido ya que la previsión que al respecto contenían los proyectos de Estatuto de Cataluña y Asturias fue suprimida en la tramitación parlamentaria.

(2) GARCIA DE ENTERRIA, E. y RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R. - "Curso ...". Ed., 1980, p. 140.

(3) ENTRENA CUESTA, R. "La potestad legislativa de las - Comunidades Autónomas", en la Constitución y ..., - cit., vol. I, p. 669.

SALAS ARQUER, J., "Los Decretos-Leyes en la Constitución de 1978", en la Constitución y ..., cit. vol. III p. 1977, y también bajo el mismo título en la Ed. Civitas, 1979, p. 139.

TOMAS VILARROYA, J. "Las fuentes del Derecho en la - Constitución", en la Constitución y ... cit. vol. I pp. 139 y ss.

cunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que requieran por su gravedad actos legislativos del Gobierno con fuerza de ley.

2º) Que la Constitución no atribuye en exclusiva a las Asambleas autonómicas potestad legislativa.

3º) Que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas de forma expresa (art. 148.1. Constitución Española) la facultad para organizar sus instituciones de autogobierno y lógicamente la de los mecanismos de relación entre ellas.

4º) Que los artículos 153 y 161 de la Constitución, confían al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.

Tras la vigencia de los Estatutos de Autonomía, las tendencias doctrinales pueden resumirse en las tres siguientes: 1) inconstitucionalidad del Decreto-Ley, 2) constitucionalidad de los mismos siempre que se prevean en el Estatuto de Autonomía y 3) admisión de su existencia cuando se prevean en el Estatuto de Autonomía, en una ley autonómica o por aplicación analógica del artículo 86 de la Constitución. Los argumentos en los que se basan las tendencias mencionadas son, fundamentalmente, los siguientes:

1) La Constitución es el único medio para atribuir potestad legislativa de urgencia al Consejo de Gobierno. La Constitución crea y reparte el poder legislativo y a los Consejos de Gobierno (con funciones ejecutivas y administrativas, según el artículo 152 de la Constitución Española) no les ha otorgado la posibilidad de dictar, - en caso de extraordinaria y urgente necesidad, actos con eficacia de ley (1).

La Constitución vincula, en este punto, de forma - positiva a los Estatutos de Autonomía y dado que el artículo 86 de su texto, sólo faculta al Gobierno del Estado para adoptar Decretos-Leyes, debe concluirse que prohíbe a los Estatutos de Autonomía atribuir dicha competencia a los Consejos de Gobierno (2).

2) Los Estatutos de Autonomía constituyen el único medio para incorporar los decretos leyes al ordenamiento autonómico (3), habida cuenta que la Constitución guarda silencio sobre los mismos.

(1) BOQUERA OLIVER, J.M., en la obra colectiva "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana" I.E.A.L., 1985, p. 212.

(2) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. , op. cit., cuarta edición, p. 163.

(3) MARTINEZ SOSPEDRA, M., "El Estatuto Valenciano", Universidad literaria de Valencia, 1983, p. 203.

Esta tendencia no se apoya, exclusivamente, en los artículos 153.a y 161.1.b de la Constitución, ya que dichos preceptos hablan de "disposiciones normativas con fuerza de ley", y una interpretación restrictiva de los mismos permitiría deducir que sólo contemplan los Decretos Legislativos, y que tales preceptos prevén las atribuciones del Tribunal Constitucional, pero no otorgan -- competencias a los Consejos de Gobierno para adoptar Decretos-Leyes. El mismo argumento es reproducible del artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con la diferencia de que la expresión "actos" utilizada en su apartado e), sólo puede referirse a una determinada clase de decretos leyes (1). Se apoyan fundamentalmente en la idea de que la Constitución no atribuye, en exclusiva, el ejercicio de la potestad legislativa -- autonómica a la Asamblea legislativa, por lo que viene a permitir que el respectivo Estatuto determine una competencia similar a la establecida en el art. 86 de la Constitución a favor del Estado.

Es imprescindible para esta tendencia que la habilitación al Consejo de Gobierno para adoptar decretos-leyes se prevea en el Estatuto ya que según los autores que la sustentan, el estado de necesidad no puede legitimar,

(1)SALAS ARQUER, J. "Los decretos leyes en la Constitución Española de 1978", cit. p. 139.

por sí sólo, la actuación de Consejo de Gobierno a través de una técnica con valor y fuerza de ley. Requiere un reconocimiento normativo expreso que debe contenerse en el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica.

La regulación debe contenerse en el Estatuto porque de dejar a una ley autonómica la regulación de su régimen se permitiría excepcionarlo por cada uno de los decretos-leyes, al tener ambas normas un valor idéntico.

3) Los decretos leyes pueden regularse en los Estatutos de Autonomía, a través de ley autonómica en el Reglamento de la respectiva Asamblea e incluso puede -- ser consecuencia de una interpretación analógica del artículo 86 y concordantes de la Constitución (1). Para esta corriente doctrinal, la indeterminación constitucional de la competencia de la Asamblea autonómica y las referencias que sobre los decretos leyes autonómicos contiene la Constitución al regular la competencia del Tribunal Constitucional (art. 161 de la Constitución Española) y el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 153 de la Constitución Española) autorizan la existencia del Decreto -- ley autonómico.

(1) LASAGABASTER HERRARTE, J., "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas". Colección Investigación para la Autonomía, nº 1, 1982, pp. 84 y 85.

La competencia exclusiva sobre la organización y - el funcionamiento de las instituciones de autogobierno y las disposiciones estatutarias que atribuyen a la Asam- blea competencia para regular sus relaciones con el Con- sejo de Gobierno, permite, según esta tendencia, que el decreto ley autonómico pueda regularse por ley o por el Reglamento de los respectivos Parlamentos, e incluso -- adoptarse por aplicación analógica del régimen del Esta- do.

c'. El artículo 131 del Reglamento del Parlamento de Cantabria y los decre- tos-leyes vascos de 1983.

El Reglamento del Parlamento de Cantabria de 7 de Junio de 1982 establece en su artículo 131 que:

1. " El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Decreto-Ley se realizará en el Pleno de la Asamblea o de la Diputación Permanente, antes de --- transcurridos los treinta días siguientes a su promulga- ción. En todo caso la inserción en el orden del día de - un Decreto-Ley para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de su publicación en el "Boletín Oficial de Cantabria".

2. Un miembro del Consejo de Gobierno expondrá an- te la Asamblea las razones que han obligado a su promul-

gación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido por los de totalidad.

3. Concluido el debate, se procederá a la votación en la que los votos afirmativos se entenderán favorables para la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un Decreto Ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de Ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Asamblea. Si esta se pronuncia a favor, se tramitará como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles -- las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-Leyes que el Consejo de Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Decreto-Ley se publicará en el "Boletín Oficial de Cantabria".

Este precepto es copia literal del artículo 151 -- del Reglamento del Congreso de los Diputados. Constituye un ejemplo sobresaliente de que el legislador autonómico

muestra más atención a la normativa del Estado que al propio Estatuto de Autonomía. Dicha regulación no puede considerarse como atribución de competencia al Consejo de Gobierno para dictar decretos leyes ya que no la tiene reconocida ni por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

El ordenamiento vasco permite llegar a la misma conclusión. Esto es, a la imposibilidad jurídica de que el Consejo de Gobierno dicte decretos leyes. Sin embargo, el Gobierno vasco ha dictado cinco decretos leyes con fechas de 12 de septiembre (los números 1, 2 y 3/83), de 20 de septiembre (nº 4/83) y de 3 de octubre (5/83). Su convalidación parlamentaria ha actuado luego como auténtica ley de indemnidad, a través de la aprobación de leyes del Parlamento vasco que reproducen íntegramente el contenido del Decreto Ley.

El Gobierno vasco para dictar los actos legislativos provisionales necesarios para remediar la situación creada como consecuencia de las inundaciones acaecidas en 1983, tuvo que solicitar autorización al Parlamento Vasco que le fue concedida a través de la Ley de 8 de septiembre de 1983 (1).

(1) El artículo 119.3 del vigente Reglamento del Parla

.....

mento Vasco faculta al Gobierno para hacer uso del procedimiento de lectura única ante el Pleno o la Comisión correspondiente en la aprobación de proyectos de Ley cuando concurren circunstancias de carácter extraordinario o razones de urgente necesidad. Ahora bien, la presente coyuntura catastrófica provocada por las recientes lluvias torrenciales que han asolado a la población, la economía y el territorio de Euskadi, hace que las previsiones ordinarias y extraordinarias contempladas en el Reglamento de la Cámara para la tramitación de Proyectos de Ley resulten excesivamente lentas frente a la urgencia de las medidas y soluciones que, especialmente en el campo presupuestario y económico, exige la grave situación por la que atraviesa el País.

Es por ello por lo que el Gobierno, consciente de la extremada gravedad de la situación, se ve en la obligación de solicitar del Parlamento autorización para actuar con medios igualmente excepcionales, como es la figura del Decreto-ley, para responder adecuadamente a la solución de las necesidades originadas en la Comunidad.

ARTICULO 1º. Se autoriza al Gobierno, con carácter extraordinario y excepcional y por un plazo máximo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, a dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decretos-leyes, cuando su rango formal así lo requiera, para atender a las necesidades y compensar y reparar los daños provocados por las recientes lluvias torrenciales que han asolado a Euskadi.

ARTICULO 2º. Los Decretos-Leyes así dictados se ajustarán en su tramitación ulterior ante el Parlamento Vasco al procedimiento establecido al efecto en el art. 86 números 2 y 3 de la Constitución.

DISPOSICION FINAL. La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del País Vasco".

Cobrerres Mendoza (1) ha justificado la existencia de los decretos leyes señalados, al entender que la ley del Parlamento vasco supone una modificación temporal - de las competencias establecidas entre el legislador y el ejecutivo vasco y que la ley del Gobierno vasco recoge expresamente la delegación recepticia del Parlamento en favor del Gobierno.

Por nuestra parte, entendemos que la admisión de los Decretos Leyes resucita la polémica del valor del estado de necesidad como fuente autónoma del Derecho y la virtualidad de la ley de plenos poderes, sin que quepa pensar, que la delegación legislativa pueda amparar su adopción ya que tiene un significado diferente.

La ley que autoriza los Decretos Leyes señalados se dictó en virtud del trámite previsto en el artículo 113.3 del Reglamento del Parlamento vasco, que regula el procedimiento legislativo de urgencia instado por el Consejo de Gobierno. De forma que este trámite especial y sumario se utilizó, no para dictar con mayor celeridad leyes de la Asamblea sino para aplazar su adopción y para desviar la decisión al Consejo de Gobierno, con transgresión de las prescripciones estatutarias.

(1) Cobrerres Mendoza, E., "Los decretos leyes en el ordenamiento de la Comunidad vasca". RVAP Nº 7 (1984) Págs. 306 y 307.

Admitir la posibilidad de los decretos leyes sin una autorización constitucional o estatutaria expresa, encierra, como señala Astarloa Huarte-Mendicoa (1) un doble error. Por una parte, reactiva la discusión sobre el estado de necesidad como fuente autónoma del Derecho, que hay que negar como consecuencia del Estado de Derecho consagrado en la Constitución (art. 1). Por otra, excluye la capacidad de las Comunidades Autónomas para construir un parlamentarismo sólido. Entender lo contrario significa, además de una grave quiebra del Estado de Derecho, un retroceso en las garantías del régimen parlamentario. Tanto mayor en cuanto que en las Comunidades Autónomas puede ser sustituido el Decreto-Ley por la posibilidad de plantear la cuestión de confianza sobre textos normativos concretos, como han hecho, los Estatutos de Autonomía de Castilla la Mancha y de la Comunidad Valenciana.

(1) Astarloa Huarte-Mendicoa, I., "Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el Ordenamiento español" RAP 106 --- (1985), págs. 97 y ss.

C. POTESTAD REGLAMENTARIA

a. ORIGEN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA AUTONOMICA.

La potestad reglamentaria autonómica es la facultad de adoptar actos normativos de valor inferior a la ley sobre materia de competencia propia o de competencia transferida o delegada por el Estado.

Tradicionalmente la doctrina ha discutido si el poder reglamentario es un poder propio, inherente a la Administración, derivado de una costumbre constitucional o un poder que la Administración recibe del legislador por atribución o por delegación (1). Actualmente los términos de la polémica se han reducido a determinar si el poder reglamentario lo otorga el poder constituyente o el poder legislativo.

Tras la Constitución nuestra doctrina se encuentra dividida en partidarios del origen constitucional (2) y partidarios del origen legal de la potestad

(1) BOQUERA OLIVER, J.M.: "Enjuiciamiento e inapelación de los reglamentos ilegales". REDA, nº40-41 (1984), pág. 13.

(2) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: op.cit., pág.407. En relación al Estado esta tesis se ha mantenido por Garrido Falla, F. en "La Constitución española y las fuentes del Derecho", cit.vol.I, pág.40. Baena del Alcazar, M. "Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española", en la misma obra, Vol.I, pág.404. Sánchez Agesta, L., "La jerarquía normativa en la Constitución española de 1978". en la misma obra, Vol.III, pág. 1906. De Esteba, J. y López Guerra, L. "El Régimen Constitucional español", cit.págs.246. García de Enterría E. y Fernández Rodríguez, T.R., op.cit., pág.182. Carro Fernández Valmayor, J.L.: "La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución", RAP, nº87(1978), pág.189. Bassols Coma, M.: "Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución". RAP, nº88(1979), pág.130.

reglamentaria autonómica (1). Por nuestra parte, entendemos, como el profesor Boquera Oliver (2), que tanto la Constitución como las Leyes pueden atribuir potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas.

La Ley puede hacer todo lo que la Constitución no le prohíbe. Ninguna norma de nuestra Constitución prohíbe a las Cortes Generales o a los órganos legislativos autonómicos, otorgar poder reglamentario a las Comunidades Autónomas por lo que este poder puede venir atribuido por la Constitución o por la Ley.

(1) DE SALAS, J.: "Los poderes normativos de la Generalitat de Cataluña". REVL. Nº205 (1980), pág.9 y ss. En relación al Estado esta tesis es mantenida por Garrona, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Civitas (1980), pág. 101, que distingue entre Reglamentos necesitados de Ley habilitante y Reglamentos necesitados de Ley primaria o de mera apertura legal de la normativa. Villar Palasí, J.L. y Villar Ezcurrea, J.L.: "Principios de Derecho Administrativo" cit. Tomo I, en donde se puede leer que dado el tenor literal del art.97 de la Constitución resulta impensable admitir la existencia en nuestro Ordenamiento de Reglamentos *praeter legem*; siempre existirá una conexión más o menos inmediata entre la ley y el Reglamento (pág.204), y que desde la entrada en vigor de la Constitución no puede admitirse la existencia de Reglamentos autónomos..., si el art. 97 dice que la potestad reglamentaria ha de ejercerse de acuerdo con la Ley, tendrá que existir, al menos, una cláusula de autorización con rango de Ley para que la Administración pueda entrar a regular una determinada materia.

(2) BOQUERA OLIVER, J.M., Op.cit. pág.15.

En este punto, conviene distinguir entre las normas (Constitución o Ley), que atribuyen competencia reglamentaria y las normas que regulan el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante la determinación de los principios a los que deben acomodarse su ejercicio, su forma de exteriorización, la jerarquía normativa, el procedimiento de elaboración o el control de las disposiciones administrativas, porque sólo las primeras permiten o facultan el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La atribución de potestad reglamentaria puede ser expresa o tácita. La atribución es expresa cuando la norma atributiva de competencia dispone que el ente público, o el órgano administrativo, ejerce u ostenta, la potestad reglamentaria. Es tácita cuando algunas de las competencias que la Constitución o las Leyes atribuyen a los entes públicos requieren el ejercicio de poder reglamentario. La Constitución y las Leyes no pueden ordenar a un sujeto sin poder reglamentario que atienda a un fin para el que necesita dicha clase de poder (1).

La Constitución, según Boquera Oliver, no atribuye de forma expresa potestad reglamentaria a las

(1) BOQUERA OLIVER, J.M.: Op.cit., pág.16.

Comunidades Autónomas. Los artículos 9.3, 103, 106, 105.a y 161.2 de la Constitución regulan el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica, pero no atribuyen potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas. Del texto de la Constitución no cabe deducir la atribución expresa de poder reglamentario a las Comunidades Autónomas (1). Para otros autores, como Entrena Cuesta, Bassols Coma, López Guerra, Salas y Santamaría Pastor (2), puede deducirse la atribución de potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas del artículo 152 de la Constitución; pero, aunque eso fuese posible, dicha atribución no sería general, ya que dicho precepto sólo vincula a las Comunidades Autónomas de primer grado.

El artículo 137 de la Constitución establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas

(1) BOQUERA OLIVER, J.M.: Op.cit., pág. 15.

(2) ENTRENA CUESTA, R.: "Curso de Derecho Administrativo". Vol.1/1. Ed.Tecnos, 1984, pág.127.

BASSOLS COMA, M.: "Los órganos ejecutivos de las - Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno". REDA 40-41 (1984), pág. 91; LOPEZ GUERRA, L.: op.cit., pág. 331; DE SALAS, J.: Op.cit. pág.12; SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág. 407.

que se constituyan. Todos estos entes gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y cabe interpretar que atribuye, tácitamente, potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas. Así lo ha reconocido respecto a los Municipios, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27-III-85 (RA 1668) al entender que "la potestad reglamentaria atribuida por la Ley a los entes locales y que implícitamente está reconocida por el artículo 137 de la Constitución al dotar de autonomía a los Municipios para la gestión de sus intereses propios".

También se puede interpretar que las prescripciones constitucionales que contiene el artículo 148 respecto a la asunción estatutaria de competencias y, en cuanto no se reservan exclusivamente para el Estado, el artículo 149 de la Constitución, llevan un reconocimiento implícito de la potestad reglamentaria autonómica, si tenemos en cuenta que algunas de las competencias definidas positiva (Art. 148 CE) o negativamente (Art. 149 CE) en la Constitución deben ser asumidas por los Estatutos de Autonomía, ya que sin competencia no puede existir la Comunidad Autónoma.

Se puede entender que la atribución estatutaria de potestad reglamentaria constituye un imperativo constitucional. La Constitución atribuye implícitamente potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas como consecuencia ineludible de su autonomía y del ejercicio de sus competencias. Los Estatutos de Auto-

nomía cumplen el mandato constitucional atribuyendo potestad reglamentaria al conferir a la Comunidad Autónoma competencias normativas y al atribuir titularidad de potestad reglamentaria a determinados órganos autonómicos.

Además del Estatuto de Autonomía, otras leyes del Estado pueden ampliar la competencia reglamentaria de las Comunidades Autónomas. La Constitución faculta a las Cortes Generales, en los párrafos primero y segundo del artículo 150, para que efectúen dicha ampliación. La posibilidad de que el artículo 150 de la Constitución ampare la ampliación de la titularidad reglamentaria de las Comunidades Autónomas es mantenida por parte de nuestra doctrina (1) y

(1) MUÑOZ MACHADO,S.: Op.cit., Vol.II, pág. 564.
GARCIA DE ENTERRIA,E. y RODRIGUEZ FERNANDEZ,
T.R., Op.cit., vol.I, pág. 331.

VILLAR PALASI,J.L. y VILLAR EZCURA,J.L.: "Principios de Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Universidad Complutense, 1982, p. 82.

En contra GARRIDO FALLA,F. "El desarrollo normativo de las leyes básicas y las leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", RAP 94, (1982), pág.29.

está prevista en los Estatutos de Autonomía (1).

La ampliación de la competencia reglamentaria, presupone que las Comunidades Autónomas tienen potestad reglamentaria, pero sin la extensión que la Ley habilitante les confiere. El poder reglamentario de la Comunidad Autónoma preexiste a las Leyes del Estado que amplian su ámbito de ejercicio a materias de titularidad estatal (2).

La posibilidad de que el Estado, por la vía establecida en el artículo 150.1 de la Constitución, permita la ampliación de la competencia reglamentaria autonómica deriva de su propio tenor literal. La referencia a la intervención de los Tribunales que contiene dicho precepto constitucional es explicable, según Villar Palasí y Villar Ezcurra (3), en cuanto que la norma delegada puede tener valor reglamentario.

(1) La vía ordinaria para realizar la transferencia de competencias normativas es la establecida en el artículo 150.1 de la Constitución. Sin embargo los Estatutos de Autonomía permiten que se opere todavía la técnica establecida en el artículo 150.2 de la Constitución. Estatuto de Autonomía - del País Vasco (Art. 201, 20.2), de Cataluña (Art 28,11.11), de Galicia (Arts. 27.32, 27.36, 29.5), de Andalucía (Arts.13.35, 17.12, 22), de Asturias (Arts.13.2b) y14), de Cantabria (Arts. 26.2.2º), de Murcia (Arts.43), de La Rioja (Arts.11.2.2º), de Murcia (Arts.13.2.b, 13.3), de Aragón (Arts. - 36.3.3., 37.2.b,28), de Navarra (Arts.39.1.2, 39.2), de Extremadura (Arts.25.1.e, 25.3c y 30), de Castilla-León (Arts.26.1, 23 y 29.2.b).

(2) MUÑOZ MACHADO,S.: Op.cit., Vol.7, pág. 464.

(3) VILLAR PALASI,J.L. y VILLAR EZCURRA,J.L., "Principios de Derecho Administrativo",op.cit.T.7 pág.82

El artículo 150.1 de la Constitución permite a la Ley del Estado, que atribuya a las Comunidades Autónomas la facultad de adoptar reglamentos, bien como consecuencia de la atribución de potestad legislativa, o bien porque sólo atribuya la facultad de adoptar reglamentos; porque sólo faculte la adopción de normas reglamentarias.

La ampliación de la potestad reglamentaria autonómica a materias de titularidad estatal, con arreglo a la vía establecida en el artículo 150.1 de la Constitución, se produce conforme a la mecánica ordinaria de la delegación normativa que según Santamaría Pastor (1) se caracteriza por las siguientes notas: 1) Se trata de una remisión entre normas sometidas a una relación de supremacía; 2) La delegación consiste en una remisión pro futuro; y 3) La remisión se produce, simultáneamente, a un texto normativo concreto y a un contenido específico, el cual se halla parcialmente condicionado o determinado por la norma remitente. Esto es, el titular de la competencia normativa se abstiene de agotar la regulación de una materia y habilita a un poder externo para que complete o pormenorice su regulación. La singularidad de la delegación normativa que ahora tratamos radica en que puede habilitar la adopción de reglamentos y no sólo de normas con valor de ley, que en cuanto atribuya el ejercicio de facultades reglamentarias permite que las Comunidades Autónomas modifiquen, dentro del marco establecido en la Ley del Estado ,

(1) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág.371.

sus reglamentos y que la ley del Estado pueda limitarse a establecer el marco de ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica o puede contener una regulación de la materia aplicable directamente a los particulares que debe ser complementada por reglamentos autonómicos.

El párrafo segundo del artículo 150 de la Constitución permite, según los Estatutos de Autonomía la transferencia plena de poderes normativos. La L.O.T.R.A.V.A. y la L.O.T.R.A.C.A. constituyen la prueba de esta posibilidad. Pero, también, es cierto, como señala Muñoz Machado (1) que una de las formas de instrumentar la ampliación de poderes normativos, según el tenor literal del precepto, es la delegación. Por tanto, hay que convenir que, según la interpretación que ofrecen los Estatutos de Autonomía del artículo 150.2 de la Constitución, éste, junto a otros extremos, reitera una previsión idéntica a la contenida en el artículo 150.1 de la Constitución.

La referencia a las "facultades" correspondientes a materias de titularidad estatal que contiene el precepto analizado, lleva a entender que al igual que en el supuesto contemplado en el art. 150.1 de la Constitución, la Ley Orgánica podrá permitir el ejercicio de la potestad reglamentaria como consecuencia de la potestad legislativa o de forma exclusiva,

(1) MUÑOZ MACHADO,S.: Op.cit., vol.7, pág.461.

al restringir la transferencia o delegación a la facultad reglamentaria.

El art. 150.2 de la Constitución permite la delegación normativa y la atribución de competencias reglamentarias sin condicionar el contenido de los reglamentos autonómicos. Estos podrán regular libremente, sin condicionamiento legal, la esfera o materias a la que se refiere la correspondiente Ley Orgánica del Estado.

Las Leyes de la Comunidad Autónoma no pueden atribuir o ampliar la competencia normativa autonómica. Esta viene definida por los Estatutos de Autonomía, precisada o delimitada por la legislación básica del Estado y, en su caso, ampliada por las leyes de transferencia o delegación. El poder del legislador autonómico se circunscribe a atribuir el ejercicio de la potestad reglamentaria a los órganos de la Comunidad Autónoma en la medida que el Estatuto de Autonomía no la haya atribuido de forma exclusiva y excluyente a otros órganos, como veremos seguidamente.

b. TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

La atribución de potestad reglamentaria a los órganos autonómicos puede ser genérica y específica. Potestad reglamentaria genérica es aquella que atribuye a su titular la posibilidad de adoptar en materia de su competencia reglamentos independientes y reglamentos ejecutivos sin necesidad de una especial habi-

litación legal. La potestad reglamentaria específica habilita a su titular para desarrollar ésta o aquella ley; para regular, una materia concreta (1). Titulares del poder reglamentario, genérico o específico, serán aquellos órganos autonómicos que puedan mostrar un precepto constitucional o legal que, explícita o implícitamente, les confiere dicho poder.

La potestad reglamentaria genérica es compatible con habilitaciones legales específicas. Las Leyes no pueden atribuir a titulares de la potestad reglamentaria genérica, la potestad que ya tienen conferida, pero les pueden imponer la obligación de ejercerla con respecto a lo que en ellos se dispone o, simplemente, les pueden recordar que son titulares de poder reglamentario.

La Constitución no prohíbe a las leyes el otorgamiento de poder reglamentario, genérico o específico, a los órganos autonómicos. Salvo que la potestad reglamentaria autonómica haya sido atribuida por el Estatuto de Autonomía en forma exclusiva y excluyente a algún o a algunos órganos autonómicos, las leyes autonómicas pueden atribuir a otros órganos y entes administrativos de la Comunidad Autónoma, potestad reglamentaria genérica o específica.

(1) BOQUERA OLIVER, J.M.: Op.cit., pág.17

a' Fórmulas estatutarias de atribución de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno.

La Constitución, al menos en términos generales, no atribuye titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno. Ello implica que los respectivos Estatutos de Autonomía pueden atribuir, expresa o implícitamente, potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, o pueden guardar silencio sobre el particular y será, entonces, la ley la que puede regular este extremo.

El Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, constituye el instrumento idóneo para atribuir titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno. Ninguna otra ley del Estado puede atribuir titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno, ya que ésta es una cuestión de autogobierno en la que las leyes no estatutarias del Estado no pueden entrar. Estas sólo pueden delimitar o ampliar la materias de competencia normativa autonómica.

La legislación básica del Estado delimita la competencia normativa que las Comunidades Autónomas han asumido a través del respectivo Estatuto de Autonomía. No puede confiar su ejercicio al Consejo de Gobierno. La atribución de titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno porcede del Estatuto de Autonomía y, en su caso, de la ley autonómica.

Las leyes de transferencia o de delegación de competencia a la Comunidad Autónoma, tampoco pueden

atribuir titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno, por dirigirse a la Comunidad Autónoma en su conjunto y no a los concretos órganos autonómicos. Esta idea se expresa con claridad en el art. 36.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, al establecer que "corresponde al Parlamento de Galicia la competencia para formular las anteriores solicitudes y para determinar el organismo de la Comunidad Autónoma gallega a cuyo favor se deberá atribuir, en cada caso, la competencia transferida o delegada".

La ley autonómica puede, como se ha dicho, otorgar el ejercicio de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, en cuanto no esté reservada por el Estatuto de Autonomía a otros órganos autonómicos.

El Estatuto de Autonomía puede atribuir titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno de forma genérica (1), puede condicionar su ejercicio, en términos más o menos estrictos, a la existencia de una ley autonómica o estatal previa (2), puede guardar

(1) Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Art. 13): "El Consejo de Gobierno, órgano colegiado de la región, dirige la acción política y administrativa regional, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, de las leyes del Estado y de las leyes autonómicas".

(2) Art. 33.3, del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña: "El Consell Executiu o Govern podrá elaborar reglamentos generales de las leyes de la Generalidad, cuando éstas lo hayan previsto expresamente y en los términos en ellas establecidos".

silencio sobre el particular (1) permitiendo que la ley autonómica atribuya de forma genérica (2) o específica (3) titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno, o puede reservar su otorgamiento a una Ley.

Los Estatutos de Autonomía en vigor atribuyen la titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno implícita (4) o expresamente (5).

La general atribución estatutaria de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno plantea la necesidad de averiguar si otros órganos o autoridades (consejeros) (6) y determinados entes administrativos

-
- (1) Estatuto de Autonomía del País Vasco, Cataluña y de Extremadura.
 - (2) Art.27.7, Ley de Extremadura de 7-VI-84.
 - (3) Art. 18.c, Ley del País Vasco de 30-VI-1981.
 - (4) Estatuto de Autonomía del País Vasco, de Cataluña, de Cantabria, de Extremadura, entre otros.
 - (5) Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Art.17), Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro (Art.23), Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Art.13), de Canarias (Art.14), de Andalucía (Art.41), de Galicia (Art.37), de Asturias (Art.33), de Cantabria (Art.32), de La Rioja (Art.23), de Murcia (Art.23), de Aragón (Art.23), de Baleares (Art. 34) y de Castilla-León (Art.17.2).
 - (6) A la potestad reglamentaria del Presidente se hizo referencia en el Capítulo I, en este lugar nos vamos a limitar a tratar la potestad reglamentaria de los consejeros y de otros órganos o ente administrativos.

(Administraciones institucionales), pueden ser titulares de la potestad reglamentaria autonómica. Además, teniendo en cuenta que la práctica seguida en el Estado manifiesta que los órganos ejecutivos abordan la regulación del ámbito extraadministrativo amparados en una habilitación contenida en una ley o en un Decreto (1) nos proponemos, también, averiguar si el ordenamiento autonómico permite la atribución de potestad reglamentaria mediante reglamentos del Consejo de Gobierno, reserva el otorgamiento extra-estatuario de la potestad reglamentaria a las leyes o impide que las leyes atribuyan titularidad reglamentaria externa a otros órganos o entes administrativos.

Vamos a analizar las diversas fórmulas estatutarias de atribución de titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno y a completar su estudio con los correspondientes preceptos de las respectivas leyes reguladoras del Gobierno, que inciden sobre la titularidad reglamentaria. Trataremos en primer lugar los Estatutos de Autonomía que atribuyen implícitamente potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y, en segundo lugar, los que la atribuyen genéricamente.

Los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Extremadura no atribuye expresamente potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno. Esta atribución se realiza en las respectivas leyes del Gobierno

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Op.cit., Vol.I, pág. 194.

por medio de fórmulas diversas de cuya interpretación dependerá que los Consejeros y otros órganos o entes administrativos puedan ostentar potestad reglamentaria y, en su caso, el medio o los medios idóneos para realizar la atribución extraestatutaria de potestad reglamentaria a las autoridades, órganos o entes administrativos.

El artículo 18.c, de Ley del País Vasco de 30 de Junio de 1981, establece que el Consejo de Gobierno es competente para aprobar, mediante Decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento vasco, así como de las leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia". Por su parte, el artículo 26.4 de dicha ley atribuye a los Consejeros la facultad de dictar disposiciones administrativas en las materias de su Departamento.

La interpretación conjunta de ambos preceptos conduce a entender que tanto el Consejo de Gobierno, como los Consejeros, pueden adoptar reglamentos ejecutivos de las leyes de la Comunidad Autónoma y del Estado, sin una previa y expresa habilitación legal. El Consejo de Gobierno sobre cualquier materia. Los Consejeros exclusivamente en las materias de su Departamento. El tenor literal del artículo 26.4, en relación con el artículo 18.c de la Ley del Gobierno vasco, permite entender, además, que, a diferencia del Consejo de Gobierno, los Consejeros pueden adoptar reglamentos independientes siempre que incidan en la materia de su Departamento.

Los términos utilizados en el artículo 18.c de la Ley reguladora del Gobierno vasco, no permiten, salvo autorización expresa de una ley, la atribución mediante Decreto de la potestad reglamentaria a órganos o entes que no la tengan atribuida por ley. El Consejo de Gobierno podrá remitir el desarrollo de sus reglamentos al Consejero competente por razón de la materia. Dándose en este caso, un supuesto de reglamento ejecutivo de otro reglamento. Supuesto al que haremos referencia al tratar la jerarquía normativa.

La Ley Catalana de 23 de marzo de 1982 y, en concreto, el artículo 71 apartado c, establece que "corresponde al Consejo de Gobierno ejercer la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros". Esta Ley atribuye al Consejo de Gobierno potestad reglamentaria, de forma expresa y genérica. El Consejo de Gobierno es el órgano competente para adoptar reglamentos siempre que no esté atribuida "específicamente" al Presidente o a los Consejeros, la potestad reglamentaria. No hay en la Ley de 23 de marzo de 1982, reguladora del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, una atribución específica de potestad reglamentaria externa al Presidente, ni a los Consejeros. Estos sólo podrán adoptar reglamentos externos cuando una ley les faculte específicamente para su desarrollo. Por el contrario, el Consejo de Gobierno es titular genérico de la potestad reglamentaria autonómica y, en consecuencia, puede adoptar reglamentos -- independientes y reglamentos ejecutivos.

La Ley de Extremadura de 7 de Julio de 1984 establece, en su artículo 27.7 que, corresponde al Consejo de Gobierno ejercitar la potestad reglamentaria en el ámbito de la competencia estatuardariamente atribuida y el artículo 33.6 que corresponde a los Consejeros ejercer la potestad reglamentaria en las materias que le sean propias. Una interpretación conjunta de ambos preceptos permite entender que el Consejo de Gobierno es titular exclusivo de la potestad reglamentaria externa y que la potestad reglamentaria de los Consejeros se limita a la organización interna de la Consejería, ya que sólo este ámbito puede calificarse como de competencia propia de los Consejeros, por ser el ámbito externo de la competencia de la Consejería.

El resto de los Estatutos de Autonomía utilizan diversas fórmulas para atribuir potestad reglamentaria expresa y genérica al Consejo de Gobierno. Estas fórmulas se pueden sistematizar en las tres siguientes:

Primera: Algunos Estatutos de Autonomía, como el de la Comunidad Valenciana (Art.17), el Estatuto de Autonomía de Baleares (Art.34) y el Estatuto de Autonomía de Canarias (Art.14), atribuyen genéricamente potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno en términos similares a los utilizados por el artículo 97 de la Constitución para atribuir potestad regla-

mentaria al Gobierno del Estado (1).

Dentro de esta fórmula estatutaria de atribución de titularidad reglamentaria al Consejo de Gobierno, las soluciones que al problema planteado dan las respectivas leyes del Gobierno son diversas. Se pueden sistematizar en las tres siguientes: a) Atribución de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y a los Consejeros; 2) Atribución de potestad reglamentaria exclusivamente al Consejo de Gobierno; 3) Atribución de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y de la facultad de desarrollar los reglamentos de éste a los consejeros.

(1) El artículo 97 de la Constitución ha sido interpretado por una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que cabe destacar las sentencias 25 de enero, 12 de julio y 15 de octubre de 1982, en el sentido de que el Gobierno es el único órgano ejecutivo dotado de potestad reglamentaria externa y que la competencia reglamentaria de los Ministros está limitada por la Constitución a la adopción de reglamentos internos. No compartimos esta opinión por entender que las fórmulas genéricas que el artículo 97 de la Constitución y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía emplean, para conferir al Gobierno del Estado o al Consejo de Gobierno, titularidad reglamentaria, son idénticos a los que le atribuyen el ejercicio de la función ejecutiva y ello no implica que el único órgano ejecutivo que puede adoptar actos administrativos singulares, sea el Gobierno del Estado o el Consejo de Gobierno. Al igual que el profesor Boquera Oliver (BOQUERA OLIVER, J.M.: Op.cit., pág.22), entiendo que la atribución genérica de potestad reglamentaria que los Estatutos de Autonomía realizan está referida a la esfera de competencia del Consejo de Gobierno y que, por lo tanto, la ley puede atribuir potestad reglamentaria a otros órganos o entes administrativos en su respectiva esfera de competencia.

La primera solución encuentra expresión en la Ley de 30 de diciembre de 1983 del Gobierno Valenciano. Esta Ley, además de reproducir la atribución estatutaria de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, atribuye expresamente potestad reglamentaria a los Consejeros al disponer en su artículo 35, e), que éstos tienen la función de "ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería, en forma de órdenes de la Consejería". Por el contrario, y como ejemplo de la segunda solución, la Ley de Canarias de 18 de abril de 1983 atribuye en términos exclusivos, la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, al Consejo de Gobierno, al establecer en su artículo 33 que "El Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, está facultado para regular, todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de los reservados a las leyes, así como para dictar normas de desarrollo y aplicación de las leyes" (1). Precepto del que cabe deducir que salvo que por Ley se atribuya potestad reglamentaria a otros órganos o entes administrativos, el Consejo de Gobierno es titular exclusivo de la potestad reglamentaria autonómica. Una ley autonómica, que modifique las prescripciones de la ley del Gobierno, podrá atribuir potestad

(1) Esta Ley no atribuye potestad reglamentaria a los Consejeros. Se limita a establecer en el art.34 la jerarquía entre disposiciones administrativas. Pero como señala el profesor Boquera en el artículo citado (pág.12), esta prescripción se limita a regular el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin atribuir titularidad reglamentaria. En contra, García Trevijano Fos, J.A.: Op.cit., Vol.I, pág. 290.

reglamentaria a otros órganos o entes administrativos ya que el Estatuto de Autonomía no atribuye de forma exclusiva y excluyente el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma al Consejo de Gobierno.

La tercera solución se plasma en el artículo 20 de la Ley de Baleares de 24 de abril de 1984 que atribuye al Consejo de Gobierno potestad reglamentaria en los siguientes ámbitos: 1) En las materias que sean de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, 2) En las materias cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponda a la Comunidad Autónoma, 3) Cuando se trate de competencias relacionadas con el artículo 12 del Estatuto y, así resulte de habilitación o delegación legislativa, y 4) En todos aquellos casos que se establezca en leyes. Por su parte, el artículo 26.8 atribuye potestad reglamentaria a los Consejeros para desarrollar los reglamentos del Consejo de Gobierno en las materias propias de su Consellería.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Baleares es competente para adoptar en las materias de competencia autonómica todos los reglamentos externos. Los Consejeros sólo pueden adoptar reglamentos externos en la medida en que sean desarrollo de los del Consejo de Gobierno. ^{Está} Esta forma de atribución de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno en todas sus manifestaciones, impide que los reglamentos del Consejo de Gobierno puedan conferir potestad reglamen-

taria ex novo a otros órganos o entes administrativos. Sólo la ley autonómica puede restar potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y atribuirla a otros órganos o entes administrativos.

Segunda : Otros Estatutos de Autonomía, como el de Andalucía y de Castilla-León, atribuyen en términos exclusivos y excluyentes, la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno. El primero, al establecer en su artículo 41 que en el ejercicio de sus competencias corresponde al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria: 1) Sobre las materias de competencia normativa exclusiva, 2) Sobre las materias que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, 3) en las materias en que la Comunidad Autónoma sólo tenga competencias de ejecución, la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

El segundo, al prescribir en su artículo 17.2, que corresponde a la Junta de Castilla-León ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos por el presente Estatuto y con relación a cuantas materias sean de la competencia de la Comunidad.

Los Estatutos de Autonomía, que como los citados confían con carácter exclusivo el ejercicio de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, prohíben a las leyes autonómicas atribuir poder reglamentario externa a otros órganos o entes ejecutivos. Y al Consejo de Gobierno que mediante Decreto atribuyan titularidad reglamentaria a otros órganos o entes administrativas porque el Estatuto es invulnerable

frente a la ley autonómica. La atribución de potestad reglamentaria, de forma exclusiva, al Consejo de Gobierno, por el Estatuto es inmodificable por ley autonómica.

Tercera : Por último, hay que citar la fórmula utilizada por los Estatutos de Autonomía de Asturias, La Rioja, Murcia y Madrid, que distribuye la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno. Esta fórmula estatutaria impide, como la anterior, la atribución por ley autonómica de titularidad reglamentaria a otros órganos o entes administrativos ya que la Ley autonómica no puede derogar, las prescripciones del Estatuto de Autonomía. De hacerlo sería nula de pleno derecho. Lo mismo cabe decir respecto a los Decretos del Consejo de Gobierno.

La primera conclusión que puede extraerse del análisis realizado, es que en las Comunidades Autónomas la titularidad reglamentaria se puede distribuir entre el Gobierno y otros órganos o autoridades administrativas, siempre que el Estatuto de Autonomía no la atribuya de forma exclusiva y excluyente al Consejo de Gobierno y que el único medio para atribuir potestad reglamentaria fuera del Estatuto de Autonomía es la Ley. Sólo la Ley puede atribuir titularidad reglamentaria. Es posible, sin embargo, que atribuida por ley la titularidad reglamentaria a determinadas autoridades administrativas, como los Consejeros,

el Consejo de Gobierno, les remita el desarrollo de sus propios reglamentos. Siempre, claro está, que por ley se permita o autorice esta posibilidad.

La segunda conclusión, es que, en algunas Comunidades Autónomas, la Asamblea es titular de potestad reglamentaria.

b' Otros titulares de la potestad reglamentaria autonómica.

Además del Consejo de Gobierno y de otros órganos o entes de la Administración autonómica, el Ordenamiento de las Comunidades autónomas atribuye o permite atribuir, en materia de competencia normativa, el ejercicio de potestad reglamentaria autonómica a la Asamblea y a los entes locales.

a" Potestad reglamentaria de la Asamblea.

Tradicionalmente, la norma que ha regulado la organización y el funcionamiento del Parlamento ha revestido la forma de Reglamento. Esta especialidad formal, es consecuencia del principio de separación de poderes, con ella se pretende excluir la sanción y promulgación real propia de las leyes, para que el Jefe del Estado, miembro del Ejecutivo, no intervenga en su elaboración y manifestar, de esta forma,

la autonomía del Parlamento frente los otros poderes. Sin embargo, dichas normas eran y son sustancialmente leyes como evidencia su sometimiento al control directo de inconstitucionalidad y la circunstancia de que en algunas Comunidades Autónomas, como la Catalana hayan adoptado la forma de ley.

En este lugar no nos vamos a ocupar de estas normas sino de aquellas otras que algunas Asambleas autonómicas pueden adoptar en el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica.

Algunos Estatutos de Autonomía han atribuido titularidad reglamentaria a la Asamblea. Ello plantea la necesidad de analizar dicha atribución desde una perspectiva teórica, antes de acometer el estudio de su régimen jurídico.

La adopción por la Asamblea de disposiciones con valor inferior a "la ley" es contraria al principio de la división de poderes, entendido como separación de funciones y de órganos. En contra de su admisión juega la distinta naturaleza que históricamente se ha reconocido a la ley y al reglamento en función de la diversa legitimidad de los órganos de que proceden y, por ende, del diverso origen de la potestad legislativa y reglamentaria.

Ahora bien, si contemplamos el problema debatido fuera de los planteamientos de la división de poderes, no encontramos inconveniente de orden teórico, que se oponga a la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea.

La distinción entre ley y reglamento, en base a su diversa naturaleza, se fundamenta en la idea de que la potestad reglamentaria tiene su origen en la autonomía de la Administración y la ley es expresión de la soberanía y, en fin, en la pertenencia del reglamento a la potestad administrativa en cuanto heterogénea desde el punto de vista material y formal, a la potestad legislativa. Sin embargo, en las Comunidades Autónomas la ley y el reglamento son fruto de la misma autonomía. Ambas tienen su origen en la Constitución. No se aprecian diferencias de orden material entre la potestad legislativa y la reglamentaria. Como ha señalado Garrido Falla (1) la potestad reglamentaria desde un punto de vista material no se puede distinguir de la función legislativa. La diferencia entre la ley y el reglamento radica en la diversa eficacia que el ordenamiento jurídico les confiere.

El concepto de ley, según Santamaría Pastor (2), es exclusivamente formal. Ley, desde este punto de vista, es todo acto que, con este nombre, es aprobado por el órgano dotado de poder para adoptar leyes. La precisión del nombre de "Ley" a los efectos de definir las leyes, aunque parezca una tautología, es importante porque la Asamblea adopta actos que no son leyes y porque el Consejo de Gobierno con forma reglamentaria puede adoptar, como hemos visto, normas con valor de ley (decretos legislativos).

(1) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado...". Op.cit., Vol.I, Pág.37.

(2) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág.461

Por otra parte, hay que señalar que la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea no constituye ninguna novedad, ya que en Italia el Consiglio regional es competente para adoptar los reglamentos independientes.

Es claro, que en un modelo de Estado centralizado, por no tener la ley límites por razón de la materia, carece de sentido la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea. Sin embargo, en las Comunidades Autónomas la especial configuración de su competencia normativa y la restricción de la forma de "Ley" a ciertas materias o sectores de actividad, hace que la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea adquiera sentido.

La atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea autonómica constituye un medio de manifestación del principio de primacía del Parlamento respecto al Ejecutivo. Pretende el reforzamiento de la actividad parlamentaria, respecto de la ejecutiva.

En las Comunidades Autónomas la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea sólo es posible cuando la Ley es incapaz de instrumentar las competencias normativas autonómicas (propias o transferidas), ya que si la Comunidad Autónoma ostenta potestades legislativas, plenas o de desarrollo de la legislación básica del Estado, la Asamblea puede mediante leyes regular hasta los más mínimos detalles las materias de competencia autonómica, y excluir en consecuencia, al reglamento.

En las Comunidades Autónomas puede existir sobre determinadas materias potestad reglamentaria - sin la correspondiente potestad legislativa, en los siguientes casos:

1) Cuando la competencia normativa sobre determinadas materias por imperativos del Estatuto de Autonomía sólo puede manifestarse a través de reglamentos.

2) Cuando una ley de transferencias o delegación de competencias atribuya a la Comunidad Autónoma, potestad reglamentaria exclusivamente (Art.150,1 y 2 c.e.).

3) Cuando la legislación básica del Estado habilite el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica (1).

El fundamento de la atribución de potestad reglamentaria a la Asamblea en los supuestos señalados, puede ser el de dar cumplimiento a uno de los principios propios del parlamentarismo: La superioridad del Parlamento respecto al Gobierno.

(1) La legislación básica del Estado sólo puede prescribir la forma de ejercicio de la competencia de desarrollo normativo cuando ésta haya sido asumida "en los términos" que aquella establezca.

En este punto la organización política del Estado se diferencia de la autonómica porque el Parlamento en las materias de competencia estatal dispone siempre de potestad legislativa. El Ejecutivo estatal está, en todo caso, subordinado al Parlamento. Para conseguir este efecto en las Comunidades Autónomas hace falta atribuir potestad reglamentaria a las Asambleas, cuando éstas carezcan de potestad legislativa.

Los Estatutos de Autonomía de Asturias (Art.33), La Rioja (Art.23), Murcia (Art.23) y Madrid (Art.21), han atribuido potestad reglamentaria a la Asamblea. Por lo que se refiere al alcance de su potestad reglamentaria no existe una regulación precisa ni uniforme. No obstante, de la lectura de los Estatutos de Asturias, Murcia, La Rioja y Madrid, cabe deducir que han querido reservar a la Asamblea la aprobación de los reglamentos que desarrollen leyes estatales y la aprobación de los reglamentos organizativos de los servicios estatales ejecutados por la Comunidad Autónoma.

El Consejo de Gobierno, en estas Comunidades Autónomas, ejerce la potestad reglamentaria siempre que no esté atribuida, por el Estatuto de Autonomía, a la respectiva Asamblea. No pueden existir colisiones reales entre reglamentos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno, ya que la potestad reglamentaria de uno y otro órgano tiene diferente ámbito material. La colisión será aparente y supondrá la nulidad de uno de los reglamentos por la incompetencia del órgano que lo dictó.

Los reglamentos de la Asamblea no pueden ser modificados por la ley autonómica, ya que al no existir competencia para legislar sobre la misma materia, dicha ley sería incompetente y por lo tanto nula.

El regimen jurídico de los reglamentos de la Asamblea presenta respecto al del Consejo de Gobierno algunas singularidades en orden al procedimiento de elaboración, forma de exteriorización y control, que tratamos seguidamente. La iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Asamblea corresponde a los miembros de la Asamblea, al Consejo de Gobierno, a los ciudadanos y a otros entes territoriales en los términos que prevea una ley de la Asamblea (1). Hasta que no se adopte esta ley, la iniciativa reglamentaria parece que debe recaer en los titulares de la iniciativa legislativa.

El procedimiento de elaboración de los reglamentos parlamentarios será el establecido en el reglamento de la Asamblea y a falta de previsión expresa, se tramitarán conforme al procedimiento legislativo común (2). Parece que la Asamblea no está sujeta al procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones generales, salvo por lo que se refiere a la audiencia de los ciudadanos.

(1) Art. 31 del Estatuto de Autonomía de Asturias y Art.20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

(2) Al procedimiento legislativo común se remite el artículo 62 del Reglamento de la Asamblea de Asturias de 27-XII-82.

La audiencia de los ciudadanos en cuanto se cumplan las previsiones del artículo 105.1 de la Constitución y el Estado la regule a través de una ley, parece que será de aplicación a la elaboración de los reglamentos por la Asamblea.

Estos reglamentos se aprobarán, de no existir previsión expresa al respecto, en el Reglamento de la Asamblea, por resolución. Los reglamentos de la Asamblea tendrán que publicarse en la misma forma, y por los mismos medios que los reglamentos del Consejo de Gobierno. Si el Presidente de la Asamblea no es competente para ordenar su publicación oficial, ésta parece que deberá efectuarse por orden del Presidente de la Comunidad Autónoma (1), ya que el reglamento no publicado es inexistente.

Todos los reglamentos autonómicos, ya procedan del Ejecutivo o de la Asamblea (salvo el Reglamento de la Asamblea), están según el artículo 106 de la Constitución sometidos al control judicial. Este

(1) El Estatuto de Autonomía de Asturias (Art.31) y la ley de 5-VII-84 de dicha Comunidad (Art.16.c) establecen que el Presidente del Principado en su condición de representante ordinario del Estado promulgará con el refrendo del Presidente de la Junta General, los reglamentos aprobados por ésta y ordenará su publicación. La Ley de 4-VI-85 de Asturias, ha previsto que el Presidente del Principado de Asturias dispondrá la publicación de los reglamentos de la Junta General en el plazo de 15 días.

control se ejercerá por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art.153.c)CE) y por el Tribunal Constitucional (Art.161.C.E.).

La fiscalización de los reglamentos de la Asamblea por los jurisdicción contenciosa plantea el problema de averiguar si su ley reguladora permite su impugnación judicial y, en su caso, si es requisito previo a la interposición del recurso contencioso administrativo la resolución del recurso de reposición ya que las Asambleas Autonómicas no son competentes para resolver recursos administrativos, por estar excluidos del ámbito de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa parece permitir la impugnación judicial de los reglamentos del Parlamento ya que no requiere, a diferencia de las resoluciones, que las disposiciones procedan de una Administración. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, aunque sin la claridad que hubiera sido de desear, habida cuenta que en el momento de su adopción algunos ordenamientos autonómicos habían atribuido potestad reglamentaria a la Asamblea, parece que tampoco excluye la fiscalización judicial de estos reglamentos al reproducir en su artículo 9.4 el texto del artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y al establecer en su artículo 24 que: "En el orden contencioso-administrativo será competente, en todo caso, la jurisdicción española cuando la

pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo, conocerá de los que se deduzcan en relación con actos de los Poderes públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las leyes. El precepto transcrito permite interpretar que no es necesario para que se proceda a la fiscalización judicial de los reglamentos su procedencia de una Administración pública. O bien, que para fiscalizar los reglamentos de las Asambleas hace falta, como Poder público excluido del concepto de Administración pública, que se disponga por una Ley. Por nuestra parte, nos inclinamos por la primera interpretación al entender que la referencia a los actos de los Poderes públicos que contiene dicho precepto no incluye a las disposiciones generales. No obstante, hay que señalar, que el artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Asturias preve, expresamente, el control judicial de los reglamentos de la Asamblea.

El problema de la imposibilidad de interponer el recurso de reposición, también encuentra solución en la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que del artículo 53, apartado e, en relación con el artículo 39.1, ambos de dicha ley, cabe deducir que para la impugnación de los reglamentos no es preceptivo el recurso de reposición.

La fiscalización de los reglamentos del Parlamento presenta respecto al control ejercido por el

Tribunal Constitucional sobre los reglamentos de la Asamblea consiste en que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a diferencia de las disposiciones que proceden de la Administración, no requiere para las disposiciones sin valor de ley de la Asamblea, la previa sustanciación del procedimiento especial de protección de los derechos y libertades fundamentales, previsto en el artículo 53.2 de la Constitución (Art. 42 L.O.T.C.). De lo que cabe concluir que el reglamento del Parlamento que lesione o vulnere un derecho o libertad fundamental es directamente impugnable, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Otra diferencia destacable de los reglamentos de la Asamblea en relación con los reglamentos del Ejecutivo, es que la Asamblea no puede anularlos ni declararlos nulos de pleno derecho (Art. 109 y 110 L.P.A.). Sólo los pueden derogar (1), ya que la revisión de oficio y la vía del recurso administrativo, son técnicas que, según la legislación vigente, sólo puede utilizar la Administración Pública.

b" Potestad reglamentaria de los entes locales.
Especial referencia a los Territorios Históricos vascos y a los cabildos insulares.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco otorga un tratamiento normativo privilegiado a los territorios forales. Los artículos 2, 3, 10.1, 10.5, 10.34,

(1) La diferencia entre derogación y declaración de nulidad del reglamento es tratada por la sentencia del Tribunal Supremo de 1-VII-83 (RA 3472).

17.2, 17.5, 22.2, 24.2, 37, 41 y 47 de dicho Estatuto son buena prueba de ello.

El artículo 37 del Estatuto vasco reconoce a los Territorios Históricos competencia exclusiva sobre:

- a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
- b) Elaboración y aprobación de presupuestos.
- c) Demarcaciones provinciales de ámbito supramunicipal que no excedan al límite provincial.
- d) Régimen de bienes provinciales y municipales.
- e) Régimen electoral municipal.

y además, las otras competencias que el Estatuto de Autonomía les atribuya o que le sean transferidas por la Comunidad Autónoma.

Los reglamentos que los órganos forales de los Territorios Históricos adopten sobre la materia prevista en el artículo 37.3 del Estatuto serán, pese a su rango, invulnerables a la ley, estatal o autonómica que, de incidir sobre ellos, incurrirá, pese a su rango superior, en nulidad de pleno derecho por manifiesta incompetencia (1).

(1) FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Los Derechos Históricos de los Territorios forales". Ed. Civitas, 1975. pág. 145.

Las diferencias o singularidades de los reglamentos de los Territorios Históricos respecto de los reglamentos del Consejo de Gobierno consisten, fundamentalmente, en la forma de exteriorización y en el sistema de resolución de conflictos .

Las disposiciones generales de los Territorios Históricos adoptan la forma de norma o de reglamento según procedan de las Juntas Generales o de la Diputación Foral.

Los reglamentos del Gobierno vasco se someten a los mismos principios que rigen la relación Ley vasca -Reglamento foral. Si invaden la esfera de competencia normativa de los Territorios Históricos vascos serán incompetentes y por lo tanto nulos (1).

Los conflictos de competencia entre reglamentos autonómicos vascos y de los Territorios Históricos se conocerán por las Comisiones arbitrales (Art.39. Estatuto vasco) (2). El alcance y la eficacia de esta modalidad de control dependerá de la naturaleza, judicial o administrativa, que se reconozca a estas comisiones. Dos tesis se han sustentado a este respec-

(1) El Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley del Gobierno vasco de 30-VI-81, parece que impiden la posibilidad de que el Consejo de Gobierno vasco adopte reglamentos independientes.

(2) Esta modalidad de control no excluye el control jurisdiccional que con carácter general establece el art.106.1 de la Constitución y el art.38.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

to. A favor del carácter jurisdiccional, se ha pronunciado Leguina Villa (1); en contra de este carácter, se ha manifestado Garcia Herrera (2). Por nuestra parte, pensamos que su composición (3) y el principio de unidad jurisdiccional consagrado en el artículo 117 de la Constitución plantean objeciones insuperables en orden a su configuración judicial. Las Comisiones arbitrales sólo pueden tener naturaleza administrativa. Sus resoluciones serán administrativas y por lo tanto, impugnables ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia Vasco.

Los reglamentos forales no pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional. El control de los mismos se reduce al ejercido por la Comisión arbitral y por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (4).

(1) LEGUINA VILLA, J.: "Escritos sobre autonomías territoriales". Tecnos, Madrid 1984, pág.234.

(2) GARCIA HERRERA, M.A.: "Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los territorios históricos: La comisión arbitral del Estatuto Vasco". REDA, n+30, 1981, pág.530.

(3) Representantes del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral interesada presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Vasco.

(4) Los reglamentos forales no pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional ni directamente, ni a través del conflicto de competencia. Sin embargo, dicho Tribunal los puede conocer como consecuencia del recurso de amparo.

Los Cabildos insulares tienen, según el artículo 46.3 y 4 del Estatuto de Autonomía de Baleares, potestad reglamentaria normativa, cuando así resulte de habilitación o de delegación por Ley del Parlamento balear y potestad reglamentaria organizativa para regular su propio funcionamiento. De estos preceptos cabe deducir que la potestad reglamentaria externa de los Cabildos insulares en materia de competencia autonómica es, en todo caso, ejecutiva por lo que su relación con la Ley se rige por el principio de jerarquía. No existe, salvo en el ámbito organizativo, reserva reglamentaria para los Cabildos insulares. Sólo la ley de la Asamblea puede habilitar la adopción de reglamentos por los Cabildos insulares. No puede existir, en consecuencia, conflicto entre los reglamentos de los cabildos y los reglamentos del Ejecutivo autonómico porque entre uno y otro se sitúa la ley de habilitación o de delegación. El reglamento del Cabildo será nulo de pleno derecho por incompetente o el reglamento del Ejecutivo Autonómico será nulo de pleno derecho por infringir la ley de habilitación o de delegación.

En relación al régimen jurídico de los reglamentos que los Cabildos adopten en materia de competencia autonómica, la única diferencia destacable respecto de los reglamentos del Ejecutivo autonómico es que contra los mismos no se puede plantear conflicto de competencia y que no son impugnables ante el Tribunal Constitucional mediante el procedimiento previsto en el artículo 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La delegación o transferencia de potestad reglamentaria autonómica a los entes locales está prevista en el resto de los Estatutos de Autonomía y en la Ley de Bases de Régimen Local dentro del capítulo relativo a la delegación o transferencia de competencias autonómicas. Su régimen se somete a las mismas reglas que rigen la delegación o transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, salvo por lo que se refiere a la exigencia de ley orgánica (Arts. 150.2, C.E.).

c. LIMITES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

a' Reserva de Ley.

La reserva de Ley en el Ordenamiento autonómico tiene, como en el del Estado, un sentido material y otro formal.

Una tendencia doctrinal, de la que es exponente Salas (1), mantiene que el principio parlamentario impide que la reserva material de ley tenga sentido en el Ordenamiento autonómico, por entender que como la ley ha de regular, aunque sea mínimamente, todas las materias, no cabe hablar de reserva sólo en relación a algunas materias, al existir una reserva

(1) DE SALAS, J.: "Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña". REVL, nº205, 1908, pág. 9 y ss.

general de ley. Esta opinión parece que se apoya en la idea de que la mayor relevancia práctica de la potestad legislativa se traduce en la extensión de la autonomía. Desde este planteamiento, como señala LOPEZ GUERRA (1), no será lo mismo un régimen autonómico, integrado en su mayor parte por reglamentos independientes, que otro en el que la actividad reglamentaria se reduzca a la ejecución de la Ley. No compartimos esta opinión por entender que la autonomía no se restringe o se amplía en proporción al número de leyes. El principio básico de la ordenación de las relaciones entre normas del Estado y de las Comunidades Autónomas es el de la competencia. A los efectos de la separación entre el Ordenamiento general y el autonómico, es indiferente que la competencia normativa autonómica se manifieste a través de leyes o de reglamentos.

a" reserva material de ley

La mayoría de nuestra doctrina (2), confiere un significado propio, aunque de diversa extensión,

(1) LOPEZ GUERRA, L.: "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas", en el volumen colectivo "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Cit. pág. 334.

(2) BAENA DEL ALCAZAR, M.: "Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española", en "La Constitución española y las fuentes..." Cit. Vol. I, pág. 283. BOQUERA OLIVER, J. M.: "Derecho Administrativo". Cit. pág. 189. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, J. R.: Op. cit., Vol. I, pág. 244 y ss. LINDE PANIAGUA, E.: "Ley y Reglamento en la Constitución", en Lecturas sobre la Constitución..., Cit., Vol. I, pág. 259 y ss. SERRANO ALBERCA, J.: "El principio de legalidad: Algunos aspectos problemáticos". REDA, nº 20, 1979, pág. 83

a la reserva material de ley. Consiste en el desplazamiento de la potestad reglamentaria de determinadas materias reservadas por el legislador constitucional o estatutario a la potestad legislativa autonómica.

En el ordenamiento autonómico, como en el del Estado (1), la existencia de potestad legislativa no determina una general reserva de Ley. El ejercicio de la competencia normativa ya se asuma con carácter exclusivo o compartido, no requiere una primera regulación a través de Ley. La Constitución y los Estatutos de Autonomía, no establecen reservas materiales al definir la competencia del Estado y al atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma. Las reservas en favor de la Ley se establecen con toda explicitud en otros lugares de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Esta conclusión es aplicable incluso cuando se trata de competencias de desarrollo normativo de la legislación estatal, como ha interpretado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28-IV-82, resolutoria de un conflicto acumulado de competencias en materia de ordenación del crédito y Cajas de Ahorro, al entender que dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, se comprenden tanto potestades legislativas como regla-

../...

... y ss.; SANTAMARIA PASTOR, J.A.. op.cit., pág.487; VILLAR EZCURRA, J.L.: "Materias reservadas y Constitución española", en la obra colectiva "La Constitución española y las fuentes del Derecho", Cit. Vol.III, págs. 2079 a 2082.

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Estudio sobre autonomías territoriales". Ed.Civitas, 1985, pág.127.

mentarias, de modo que el desarrollo normativo de las bases estatales puede llevarse a cabo por normas reglamentarias cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por éstas.

Una concreción de la reserva constitucional de ley se encuentra en la legislación autonómica en la medida que prevé que en el ejercicio de la potestad reglamentaria no se podrán establecer penas, ni imponer exacciones, tasas parafiscales ni otras cargas similares. Ni imponer sanciones o multas, salvo en los casos autorizados expresamente por la ley. Ni restringir derechos individuales, salvo en el marco de las leyes (1). A esta especificación hay que añadir las reservas de ley que en materia de organización institucional de la Comunidad Autónoma, que respecto a las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Administraciones locales y que sobre el régimen electoral, suelen establecer los Estatutos de Autonomía.

La reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes autonómicas contengan habilitaciones reglamentarias, siempre que tales remisiones no hagan posible una regulación independiente de la ley, ya que ello comportaría una alteración de las relaciones entre la Asamblea y el Ejecutivo, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, por suponer una degradación de la reserva.

(1) Art. 48, Ley 6/83, del Gobierno valenciano.

El límite de las materias reservadas a la ley es infranqueable por los reglamentos. Los reglamentos de necesidad que el Presidente de la Comunidad Autónoma adopte, por delegación del Gobierno del Estado, pueden incidir en materias reservadas a la Ley porque el artículo 55 de la Constitución autoriza la suspensión de determinados derechos fundamentales, cuando se acuerde la declaración del estado de alarma, en la forma y en los casos previstos por la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre. No se da, pues, una excepción al límite de la materia reservada, sino una suspensión de la reserva. La vulneración de la reserva material de ley por los reglamentos autonómicos determinará su nulidad de pleno derecho.

b" Reserva formal de Ley.

La reserva de ley en su acepción formal, supone la exclusión del reglamento de aquellas materias no reservadas a la ley, que han sido reguladas por ley autonómica. El efecto de la congelación del rango normativo, que la reserva formal de ley implica, sólo es predicable de las leyes autonómicas.

La reserva formal de ley operada por las leyes del Estado desaparece cuando la competencia normativa sobre dicha materia pasa en virtud del Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma (1). La razón en

(1) MUÑOZ MACHADO, S.: op.cit., Vol.II, pág.434.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Op.cit., Vol.I, pág. 309.

la que se funda la descongelación del rango normativo reside en que la reserva formal de ley es una manifestación del principio de jerarquía normativa y en que este principio no rige las relaciones entre las normas del Ordenamiento del Estado y los reglamentos autonómicos, dictados en materia de competencia propia.

La competencia normativa autonómica ya esté formulada en términos de exclusividad o de concurrencia, permite que el legislador autonómico, al adoptar leyes, desplace y subordine el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica. Hay que tener en cuenta, sin embargo, a la hora de valorar, desde un planteamiento real, este principio. Primero, las restricciones prácticas que los Estatutos de Autonomía posteriores a los Pactos Autonómicos de 1981 imponen a la actividad de los órganos legislativos autonómicos (reducción de los periodos anuales de sesiones y desprofesionalización de sus miembros). Segundo, la insuficiencia técnica de la Asamblea para proceder a la adopción de las normas que la puesta en marcha del autogobierno y la transferencia por parte del Estado de todos los servicios requiere. Y tercero, la existencia de un ámbito de la competencia autonómica que está, como veremos, reservado a la potestad reglamentaria.

Existen, en consecuencia, una serie de condicionamientos que dificultan en la práctica el ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas y que favorecen el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Hay que señalar, además, que la materia formalmente reservada a la ley puede ser deslegalizada (1). Prueba de ello es que la mayor parte de las Leyes del Gobierno, como hemos visto, enumeran los diversos Departamentos o Consejerías en los que se organiza la Administración autonómica y permiten su modificación, por el Presidente o por el Consejo de Gobierno, según la Comunidad Autónoma de que se trate.

b' Jerarquía normativa

En el ordenamiento autonómico las normas se presentan subordinadas unas a otras en un proceso de concreción sucesiva que va desde la hipótesis más general a la más concreta y detallada. Esta subordinación entre normas aparece en dos perspectivas diferentes. Una general, que incluye todos los niveles normativos y cuya formulación se basa en la supremacía de la Constitución y de la Ley formal sobre los reglamentos, de tal forma que la jerarquía se manifiesta en tres niveles (Constitución, Ley, Reglamento). Otra específica, entre los reglamentos que se funda en la jerarquía de los órganos que los adoptan.

(1) En favor de la deslegación se ha pronunciado, entre otros autores, ENTRENA CUESTA, R.: "Curso de Derecho Administrativo". Tecnos, Madrid, 1984, Vol.1/1, pág.139. En contra BASSOLES COMA, M.: "Principios...", cit, pág. 151.

a" Jerarquía general.

La primera precisión que requiere el principio de jerarquía, cuando se contempla desde una perspectiva general, es que su eficacia se encuentra, normalmente, limitada a las normas que integran un ordenamiento jurídico (1). El reglamento autonómico se encuentra subordinado, jerárquicamente, a las leyes autonómicas y a las normas que le sirven de cabecera (Constitución y Estatuto de Autonomía). El principio ordenador de las relaciones entre legislación del Estado y reglamento autonómico es, generalmente, el principio de competencia, al que después se aludirá (2).

La relación entre reglamento del Consejo de Gobierno y ley o reglamento del Estado se rigen, normalmente, por el principio de competencia. Entre una ley o un reglamento del Estado y un reglamento del Consejo de Gobierno no existe, generalmente, relación de jerarquía, ya que las normas del Estado y los reglamentos autonómicos se mueven, normalmente, en distintos ámbitos competenciales, aunque ello no impide, como veremos, las interferencias entre legislación del Estado y reglamento autonómico.

(1) RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R.: "Los Derechos Históricos de los Territorios Forales". Ed. Civitas, 1985, pág. 145.

(2) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág. 319.

Las contradicciones entre el contenido de las normas del Estado (Ley o reglamento) y el reglamento del Consejo de Gobierno, cuando dichas disposiciones son competentes, se explica por buena parte de nuestra doctrina a través del principio de prevalencia de las normas del Estado (1). Sin embargo, parece que esta regla general tiene algunas excepciones. Estas excepciones parece que se pueden dar en los tres supuestos siguientes: 1) Cuando la ley del Estado dictada sobre materia constitucionalmente reservada a ley suple la inexistencia de ley autonómica, 2) Cuando el reglamento del Consejo de Gobierno es habilitado o delegado por una norma del Estado, y 3) Cuando el reglamento del Consejo de Gobierno incide, directamente, sobre una ley de armonización del Estado. En los supuesto señalados pensamos que la relación que une al reglamento del Consejo de Gobierno con la ley del Estado es la de jerarquía y no la de prevalencia del Derecho estatal.

La diferencia entre prevalencia y jerarquía es importante. La relación jerárquica permite a la norma superior la derogación del reglamento y lo convierte en nulo de pleno derecho cuando se oponga

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Estudios sobre autonomías territoriales". Cit., pág. 283 y ss., SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág. 334, PAREJO ALFONSO, L.: "La prevalencia del Derecho estatal". Tecnos, Madrid, 1981, pág. 214. DE OTTO y PRADO, J. "La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional". REDC, nº 2, 1981, págs. 57 y ss.; TORNOS MAS, J.: "La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA", REDA, 37, 1983, págs. 185 y ss.

a una norma superior preexistente, mientras que la relación de prevalencia es compatible con la validez del reglamento. El efecto que produce la prevalencia consiste en hacer inaplicable la disposición a los supuestos concretos, como después veremos.

Parece que la razón que mueve a los autores partidarios de que la relación de prevalencia rige todos los supuestos en los que son incompatibles y competentes, las normas del Estado y las de las Comunidades Autónomas, es que contemplan el problema debatido tanto en relación con la ley, como en relación con el reglamento autonómico; y como es sabido, entre leyes no se puede dar una relación de jerarquía. Sin embargo, entre la ley del Estado y el reglamento del Consejo de Gobierno si puede existir relación de jerarquía, en la medida que los reglamentos autonómicos pueden ser ejecutivos de las leyes del Estado.

La admisibilidad de la existencia de una relación jerárquica entre la ley del Estado y algunos reglamentos autonómicos, requiere analizar las posibilidades que la Constitución y los Estatutos de Autonomía ofrecen a las Comunidades Autónomas para que adopten reglamentos ejecutivos de las leyes del Estado y los efectos de la incidencia de las leyes de armonización sobre los reglamentos autonómicos, con el fin de constatar la afirmación que en línea de principio se ha formulado.

La delegación normativa, es una forma de remisión normativa que requiere para su existencia que la ley del Estado contenga un texto normativo concreto y que condicione específica y parcialmente el contenido del reglamento autonómico. Es necesario, además, que la Comunidad Autónoma carezca de competencia reglamentaria propia, sobre la materia.

La delegación normativa supone, necesariamente, una ampliación del ámbito material de la potestad reglamentaria autonómica. Esta se puede realizar cuando la Comunidad Autónoma carece sobre la materia en cuestión de competencia de cualquier naturaleza, por tenerla reservada el Estado de forma exclusiva, cuando el Estado renuncia a la regulación exhaustiva de lo básico y en aquellos casos en los que la normación sustantiva de la materia corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas la simple ejecución porque en este ámbito ...las Comunidades Autónomas carecen de potestad reglamentaria externa (1).

(1) De existir en los supuestos de disociación funcional de la competencia (Legislación del Estado-Ejecución Autónoma) competencia reglamentaria externa, el poder de la ley del Estado no sería ilimitado y el Gobierno estatal carecería de potestad reglamentaria genérica. Existiría un ámbito material reservado a la potestad reglamentaria autonómica, que privaría a la competencia legislativa del Estado de su carácter exclusivo. Por ello, el Tribunal Constitucional ha manifestado, entre otras, en la Sentencia de 4-V-82, que cuando las Comunidades Autónomas cuenten con competencia de simple ejecución, el Estatuto de Autonomía sólo faculta la adopción de reglamentos para la organización interna de los servicios administrativos.

En este punto conviene distinguir la delegación normativa aquí tratada de aquella otra que produce el efecto de atribuir a la norma delegada el valor de la delegante. Me refiero a la técnica que García de Enterría denomina delegación recepticia (1). Lo distintivo de la delegación normativa que ahora tratamos es que habilita la adopción de reglamentos, que permite la modificación de la norma delegada y que la ley de delegación o de habilitación puede tener fuerza normativa directa y propia, esto es, puede vincular a los particulares, sin perjuicio de que su regulación deba ser completada, desarrollada o pormenorizada por las normas reglamentarias autonómicas.

Algunos Estatutos de Autonomía contemplan la posibilidad debatida de forma incidental. Así, el artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía preve la existencia de reglamentos ejecutivos de leyes del Estado, al establecer que "el Consejo de Estado informará los reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales". Otros Estatutos de Autonomía la prevén directamente. Dentro de éstos, cabe citar el artículo 46 del Estatuto de Baleares en el que se establece que "en las competencias relacionadas en el artículo 12 la potestad ejecutiva podrá llevar aneja la potestad reglamentaria cuando así resulte de habilitación o delegación legislativa".

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Potestad reglamentaria..."
Op.cit., págs. 151 y ss.

Los reglamentos ejecutivos de las leyes del Estado tienen un reconocimiento general en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución en la medida que contempla la delegación normativa, como se dijo, al tratar el origen de la potestad reglamentaria.

La posibilidad de que el artículo 150 de la Constitución ampare la ampliación de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas es mantenida por parte de nuestra doctrina (1) y está prevista por los Estatutos de Autonomía (2).

Ahora bien, todas las leyes del Estado que habiliten el ejercicio de la potestad reglamentaria, autonómica no facultan la adopción de reglamentos ejecutivos, ya que como señala Muñoz Machado la ley del Estado puede definir una relación de integración

(1) MUÑOZ MACHADO, S.: Op.cit. Vol.II, pág.464.; GARCIA DE ENTERRIA y RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R.: Op.cit., vol.I, pág.331.; VILLAR PALASI, J.L. y VILLAR EZCURRIA, J.L.: "Principios de Derecho Administrativo". Tomo I, Ed. Universidad Complutense, 1982, pág.82. En contra GARRIDO FALLA, F.: "El desarrollo normativo de las leyes básicas y las marco estatales por las Comunidades Autónomas". RAP, 94, 1982, pág.29.

(2) Estatuto de Autonomía del País Vasco (Art. 20.1 y 20.2), de Cataluña (Art.12.11 y 28), de Galicia (Arts. 27.32, 23.36 y 29.5), de Andalucía (Arts. 13.35, 17.12 y), de Asturias (Art.12.2.b), de Cantabria (Art. 26.2.2), de Murcia (Arts. 13.2.b y 13.13), de Aragón (Arts. 36.3.4, 37.2.b y 38), de Castilla-La Mancha (Arts. 35.2 y 36), de Canarias (Art.35.g). de Navarra (Arts.39.1.2 y 39.2), de Extremadura (Arts. 25.1.2, 23.3.c y 36), de Castilla-León (Arts.26.1, 23 y 29.2.b).

o de desarrollo (1). En el último supuesto parece que se podrá hablar de reglamentos ejecutivos. Sólo de existir una relación de desarrollo entre la ley del Estado y el reglamento autonómico se dará la relación de jerarquía. De existir una relación de integración entre el reglamento autonómico y la ley del Estado, sus relaciones no se regirán por el principio de jerarquía, sino por el principio de prevalencia del Derecho estatal (Art. 149.3 C.E.). Tampoco existirá una relación de jerarquía entre el reglamento autonómico y la legislación básica del Estado en la medida que la competencia normativa autonómica procede del Estatuto de Autonomía.

La armonización estatal es un mecanismo complementario del sistema de distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que funciona en las zonas fronterizas en las que los principios de competencia y de prevalencia no consiguen una solución clara o cuando las lagunas o las deficiencias en las conexiones internormativas no se pueden resolver con el principio de supletoriedad del derecho estatal (Art. 150.3 de la Constitución Española).

(1) MUÑOZ MACHADO, S.: Op.cit., Vol.II, pág. 465.
En el mismo sentido GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ: Op.cit., Vol.I, pág. 331.

Se trata de una actividad limitativa de las competencias normativas autonómicas y por lo tanto, de la competencia reglamentaria. Ello no quiere decir que el Estado puede absorber la competencia reglamentaria autonómica, sino que a través de leyes de armonización, el Estado puede ordenar y limitar el ejercicio de la misma.

La efectividad de la armonización depende de la preexistencia de una divergente normativa autonómica, sobre materias de competencias exclusivas o concurrentes, según ha entendido el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 5-VIII-83.

Pero, en este lugar, lo que interesa averiguar es si las normas de armonización mantienen una relación de jerarquía o de prevalencia respecto a los reglamentos autonómicos armonizados.

Parejo Alfonso (1), entiende que el efecto entre las leyes de armonización y las disposiciones autonómicas es el de prevalencia; pero ello no es del todo exacto porque, como señala Pérez de Armiñán (2), la regla de prevalencia hace referencia a la supremacía de un Ordenamiento sobre otro a la hora de decidir cuál es la norma de preferente aplicación al supuesto concreto. La relación que une la ley

(1) PAREJO ALFONSO, L.: "La prevalencia del derecho estatal sobre el regional". CEC, 1981, págs. 72 y 73.

(2) PEREZ DE ARMIÑAN, A.: "Algunas cuestiones sobre la naturaleza y el contenido de las leyes previstas en los apartados 1 y 3 del artículo 150 de la Constitución. Sus relaciones con los Estatutos de Autonomía. En Organización territorial del Estado" Vol.IV, IEF, 1984, pág. 2643.

de armonización con los reglamentos autonómicos es, como señala Muñoz Machado (1), de jerarquía.

La colisión real entre la ley de armonización y el reglamento autonómico determina la derogación de éste. Los reglamentos autonómicos que se opongan a los principios armonizadores resultan derogados y sustituidos por las normas armonizadoras.

El límite de la jerarquía es infranqueable. Este límite no se infringe por los reglamentos dictados sobre materias deslegalizadas ni por los reglamentos de urgencia, ya que la propia ley deslegalizadora y la que permite los reglamentos de urgencia autorizan su invasión flexibilizando la relación de jerarquía normativa.

b" Jerarquía específica

Desde esta perspectiva, el principio de jerarquía significa que los reglamentos del Consejo de Gobierno son jerárquicamente superiores a los reglamentos adoptados por órganos y autoridades con los que el Consejo de Gobierno mantiene una relación de dirección o de supremacía. A este aspecto de la jerarquía normativa es al que hace referencia el

(1) MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho Público...". Op.cit., pág. 431.

artículo 37 de la Ley de Galicia de 22-II-83 al establecer que "las normas reglamentarias tendrán el rango del órgano que los hubiere aprobado y se ordenarán jerárquicamente de la siguiente forma: Decretos acordados por el Consejo de Gobierno, órdenes de las Comisiones delegadas, órdenes dictadas por los Consejeros."

La jerarquía entre reglamentos del Consejo de Gobierno y de otros órganos o autoridades inferiores es explicable si los reglamentos adoptados por éstos son ejecutivos de los dictados por el Consejo de Gobierno, porque de no ser así los diversos reglamentos estarán situados en ámbitos competenciales distintos, cada uno en la esfera de competencia del órgano que lo dictó.

La posibilidad de que en las Comunidades Autónomas existan reglamentos ejecutivos de los del Consejo de Gobierno, es bastante remota si tenemos en cuenta que los órganos o autoridades autonómicas dotados de titularidad reglamentaria la tienen, normalmente, atribuida en la esfera de su respectiva competencia.

No obstante, hay que señalar que es posible la existencia de reglamentos ejecutivos cuando la esfera de competencia reglamentaria del Consejo de Gobierno y de otro órgano o autoridad inferior incidan sobre la misma materia y cuando el Consejo de Gobierno delegue en órganos o autoridades inferiores el desarrollo de sus reglamentos. Como ejemplos de esta

posibilidad, cabe citar los artículos 20 y 26.8 de la Ley de 24 de octubre de 1984 de Baleares que respectivamente, confían al Consejo de Gobierno la facultad de adoptar reglamentos en todas las materias de competencia reglamentaria autonómica y a los Consejeros la facultad de desarrollar mediante órdenes los reglamentos del Consejo de Gobierno.

La delegación normativa es una forma de modulación de la titularidad reglamentaria, mediante la que el Consejo de Gobierno habilita a los órganos o entes de inferior nivel orgánico, titulares de poder reglamentario, para completar la regulación efectuada por aquél en sus reglamentos.

La delegación del poder reglamentario debe estar permitida o autorizada por la norma que atribuye competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno o por otra del mismo nivel jerárquico (1).

Hay que señalar que las Leyes del Gobierno, generalmente, prohíben la delegación del poder reglamentario (2). Parece, sin embargo, que las leyes

(1) BOQUERA OLIVER, J.M. "Enjuiciamiento e inaplicación de los reglamentos", Cit. pág. 26.

(2) Ejemplos de esta prohibición se contienen en el artículo 47.b de la Ley 6/83 de Andalucía, el artí.57.b de la Ley de 7-V-84 de Cantabria y el art. 58.2 de la Ley de 7-VI-84 de Extremadura.

autonómicas posteriores, podrán autorizar al Consejo de Gobierno la delegación del poder reglamentario en las Comisiones delegadas o en los Consejeros porque, pese a que la mayoría de las leyes reguladoras del Gobierno, no se muestran partidarias de que esto ocurra, dichas leyes pueden ser modificadas por otras, ya que entre las leyes autonómicas no rige el principio de jerarquía normativa (1) y lo que prohíbe una ley puede ser permitido por otra en virtud de la derogación que la posterior realiza sobre la ley

(1) Hay que señalar, además, que parte de nuestra doctrina fundándose en la naturaleza normativa del reglamento y en el art.22 de la L.R.J.A.E. ha considerado que la potestad reglamentaria es indelegable (Villar Palasí, op.cit., pág.240). Por nuestra parte pensamos, de acuerdo con el profesor Boquera Oliver (op.cit., pág.17), que lo único que expresamente prohíbe el artículo 24 de la L.R.J.A.E. es la delegación de la potestad reglamentaria de los Ministros en las autoridades y órganos inferiores y que la naturaleza de la potestad reglamentaria no excluye su delegación. Igual que la potestad legislativa es delegada en las Comisiones parlamentarias por permitirlo, el reglamento de la respectiva Asamblea. La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno podrá ser delegada en las Comisiones delegadas del Consejo de Gobierno cuando lo autorice una Ley.

que le antecedió en el tiempo (1).

c' Competencia.

La competencia puede ser analizada desde una doble perspectiva. Desde una perspectiva interna, consiste en la determinación de los titulares de la potestad reglamentaria autonómica. Desde una perspectiva externa, supone la creación de un ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica en el que no pueden incidir las normas del Estado u otras entidades públicas (Provincias, Municipios, etc.) (2). Constituye un límite y una garantía de la potestad reglamentaria autonómica frente al Estado

(1) Hay que señalar, además, que en ocasiones, no se mantiene la jerarquía formal entre el reglamento que es ejecutado y el reglamento ejecutivo. Dos reglamentos del mismo rango formal pueden regular la misma materia llamándose uno ejecutivo del otro. El problema que surge, en este caso, es el de determinar si lo que prevalece es la forma o la sustancia del reglamento.

En el Estado se planteó el problema señalado respecto al proyecto de Instrucción General de recaudación y contabilidad. El Consejo de Estado al dictaminar el proyecto citado (Expt. nº36.512) consideró que no existían obstáculos legales que impidieran que el proyecto incluyera modificaciones al reglamento general, aunque derivara de él, porque se aprueba con el mismo rango formal (García Trevijano Fos, J.A.: Op.cit., Vol.I, pág. 299). Solución que consideramos aplicable, en los mismos términos, a las Comunidades Autónomas, ya que como señala Santamaría Pastor (Santamaría Pastor, J.A., op.cit., pág.320), una de las consecuencias del principio de jerarquía es que el reglamento puede derogar y modificar válidamente todos los reglamentos que se encuentren en "su mismo" nivel o en niveles inferiores.

(2) Salvo el supuesto excepcional de las leyes de armonización.

Al primer aspecto de la competencia ya se ha hecho referencia, por lo que en este lugar nos limitaremos a tratar el segundo aspecto.

La competencia reglamentaria, de las Comunidades Autónomas, en el sentido aquí analizado, se puede clasificar en competencia propia y en competencia derivada.

La determinación de la competencia reglamentaria propia implica una operación compleja que debe partir de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de las leyes del Estado delimitadoras de competencias autonómicas.

Las Comunidades Autónomas reciben sus competencias normativas propias del Estatuto de Autonomía. Esta circunstancia tiene una importancia de primer orden porque mientras que el Estado puede adoptar reglamentos en las materias de su competencia sin necesidad de ninguna precisión ulterior; las Comunidades Autónomas precisan de una habilitación estatutaria o legislativa para adoptar reglamentos. Sin embargo, la Constitución no queda al margen de la delimitación de la competencia reglamentaria autonómica porque al delimitar las competencias del Estado, determina

negativa (Art.149.1 CE) y potencialmente (Arts. 148.1 y 149.3), las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía no constituye un orden cerrado en si mismo a la hora de determinar la competencia reglamentaria. Esta idea se expresa con toda claridad en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982, en los siguientes términos: "No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de este el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (Art. 147.1 de la Constitución).

Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma". Doctrina

que ha sido confirmada por las Sentencias de 27 de julio, 23 de noviembre y 30 de noviembre de 1982, 11 de julio y 26 de julio de 1984.

La delimitación de la competencia reglamentaria se completa, en ocasiones, a través de leyes no estatutarias del Estado. En estos casos la delimitación competencial termina, según el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en las leyes que dentro del marco constitucional dicta el Estado.

La delimitación extraestatutaria de las competencias normativas propias, tiene lugar cuando los Estatutos de Autonomía determinan la competencia normativa de las Comunidades Autónomas por remisión a otras leyes del Estado. Las Comunidades Autónomas, en este caso, asumen competencias sobre las que el Estado se ha reservado las bases, la legislación básica o cuando la competencia normativa se asume por la Comunidad Autónoma circunscritas a las fórmulas estatutarias "sin perjuicio de ", "en el marco de", o sometidas a la coordinación del Estado.

En los supuestos señalados, la legislación del Estado cumple una función delimitadora de la competencia normativa autonómica y, por lo tanto, de la competencia reglamentaria. La legislación del Estado, en estos casos, podrá, según la fórmula estatutaria utilizada y las exigencias del interés general ,restringir o ampliar el contenido de las compe-

tencias normativas autonómicas. Pero no podrá incidir en su forma de ejercicio (Ley-Reglamento), porque el rango normativo es, generalmente, una cuestión excluida de la competencia normativa del Estado, por afectar al autogobierno. Sólo cuando la competencia normativa se haya asumido "en los términos que establezca el Estado" (1) podrá la legislación básica imponer la forma de ejercicio de la competencia de desarrollo normativo y prescribir, en consecuencia, que se realice a través de reglamentos.

Por su parte, la competencia reglamentaria derivada carece de garantía estatutaria. Sus límites dependen simple y exclusivamente de la ley de transferencia o de delegación.

El carácter derivado que la competencia normativa tiene, en este caso, permite a la ley de Estado decidir su forma de ejercicio. La competencia reglamentaria podrá ser consecuencia de la potestad legislativa o podrá atribuirse independientemente de la potestad legislativa, según que la ley de transferencia o delegación, permita la adopción de leyes autonómicas o se limite a autorizar el ejercicio de la potestad reglamentaria. En el segundo supuesto señalado la potestad reglamentaria será independiente de la Ley Autonómica, ya que las Comunidades Autónomas carecen de potestad legislativa, en la materia.

(1) Por todos, cabe citar el artículo 11 y 16 del Estatuto de Cataluña.

a" Competencia reglamentaria propia.

La competencia reglamentaria propia puede incidir sobre ámbitos dotados de potestad legislativa o sobre ámbitos reservados al reglamento.

a" " Competencia reglamentaria sobre materias susceptibles de ser reguladas por Ley Autonómica.

En este supuesto no existe un ámbito reservado a la potestad reglamentaria, ya que la ley autonómica carece de límites materiales y puede excluir, circunscribir y delimitar el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Los reglamentos que se adopten en este ámbito, pueden incidir sobre materias de competencia exclusiva o sobre materias de competencia compartidas con el Estado.

a" " Reglamentos dictados en el ejercicio de competencias normativas exclusivas.

Los reglamentos que incidan sobre materias de competencia exclusiva (organización de las instituciones de autogobierno, urbanismo), mantienen una relación de separación con las normas del Estado (Ley o Reglamento). Sin embargo, la relación de separación que el principio de competencia determina no excluye totalmente la posibilidad de interferencia entre reglamentos autonómicos y normas del Estado.

Las interferencias del reglamento autonómico con normas del Estado puede darse con normas preestatutarias y postestatutarias.

El reglamento autonómico, en este ámbito competencial, puede contravenir eficazmente las prescripciones de una ley o de un reglamento del Estado (1), siempre que no incida sobre materias reservadas a ley.

Las disposiciones preestatutarias del Estado (leyes o reglamentos) que inciden en este ámbito, son válidas para poder cumplir el papel de norma supletoria encomendado por el artículo 149.3 de la Constitución, pero devienen inaplicables ante los reglamentos autonómicos de aplicación preferente. Esta idea se expresa con claridad en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Aragón al establecer que: "En las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto" y en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Madrid, en el que se dispone: "el Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid".

(1) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág. 323.

En este ámbito, el problema de las colisiones normativas (ley-reglamento del Estado y reglamento autonómico), surge cuando las disposiciones del Estado (ley o reglamento) son posteriores al Estatuto de Autonomía, ya que la inaplicabilidad puede ser sustituida por la nulidad, si consideramos que la competencia ha pasado del Estado a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía y ninguna ley del Estado puede derogar los Estatutos de Autonomía, salvo que haya sido aprobada por el procedimiento establecido en el respectivo Estatuto de Autonomía.

La Constitución ofrece al interprete dos soluciones para resolver el problema planteado:

a) Las disposiciones del Estado (ley-reglamento) que se opongan a las prescripciones de un reglamento autonómico, dictado en ejercicio de competencia normativa exclusiva, son nulos por incompetentes.

b) Las disposiciones del Estado (ley o reglamento) que se opongan a las prescripciones de un reglamento autonómico dictado en ejercicio de competencia normativa exclusiva son válidas aunque inaplicables. No son aplicables en virtud del carácter prevalente de las normas autonómicas.

Ambas soluciones tienen un apoyo constitucional claro. La primera se funda en la inmunidad de los Estatutos de Autonomía frente a las otras leyes o reglamentos del Estado (Art. 147 CE). La segunda, en el inciso final del artículo 149.3 de la Constitución:

"el derecho estatal será, en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Parece que ninguna de las soluciones señaladas tienen una validez absoluta. Dársela sería tanto como vaciar de contenido un precepto constitucional. Parece que la solución debe buscarse caso por caso y dependerá de los siguientes criterios:

1) Las leyes o los reglamentos del Estado de ámbito territorial general serán válidas en todo el territorio nacional y aplicables en Ceuta, Melilla, en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencia en la materia o sector regulado y, en aquellas que la hayan asumido en términos compatibles con la regulación del Estado. Será inaplicable, lógicamente, en los territorios de las Comunidades Autónomas que ostenten competencia exclusiva en la materia o sector de actividad de que se trate.

2) Las leyes o los reglamentos del Estado cuyo ámbito específico de aplicación sea el territorio de una o varias Comunidades Autónomas, que ostenten competencia normativa exclusiva sobre la materia regulada, serán inválidos por incompetentes. Sólo en este caso, se puede decir que la competencia autonómica es exclusiva y excluyente y que su invasión por una norma del Estado determina su nulidad de pleno derecho por contravención del Estatuto de Autonomía.

El carácter supletorio que el artículo 149.3 de la Constitución confiere al derecho estatal, sólo puede actuar cuando sus normas tienen un ámbito territorial general. De lo contrario, de tener restringida su vigencia al territorio de una o algunas Comunidades Autónomas, no se produciría una aplicación supletoria del Derecho estatal, sino un intento de aplicación directa. La adopción en una Comunidad Autónoma de un reglamento sobre materia de competencia exclusiva hace inaplicable la norma del Estado (Ley o reglamento) al suspender en el territorio de la Comunidad Autónoma (ámbito territorial del reglamento) su eficacia.

Los términos genéricos con los que la Constitución atribuye carácter supletorio al Derecho estatal impide que las Comunidades Autónomas puedan plantear conflicto de competencia contra normas del Estado, hasta que la normativa estatal sea aplicada en la Comunidad Autónoma, ya que sólo en dicho momento se puede alegar la aplicación de una norma inaplicable. A este respecto es interesante destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18-X-84, en la que, al resolver un conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco y Catalán en relación al R.D. 2924/1981, el Tribunal Constitucional reconoció la competencia estatal para dictar normas sobre materias que incidan en la competencia autonómica, negó que el Gobierno del Estado esté obligado a reservar, con cláusulas de salvaguardia, la competencia autonómica y remitió el planteamiento del conflicto al momento en el que se aplique el Real Decreto.

La conclusión que cabe extraer de lo expuesto es que el reglamento autonómico dictado en materia de competencia exclusiva, no puede entrar en colisión con las leyes o reglamentos del Estado. La norma del Estado será nula por colisionar con el Estatuto de Autonomía cuando su ámbito territorial de vigencia coincida con el de las Comunidades Autónomas que ostentan en dicha materia competencia exclusiva o devendrá inaplicable, en virtud del artículo 149.3 de la Constitución, en los territorios de dichas Comunidades Autónomas cuando su ámbito territorial de vigencia sea nacional.

b" " Reglamentos dictados en ejercicio de competencia normativa concurrente.

En este ámbito, a diferencia del anterior, la determinación de la competencia reglamentaria autonómica requiere, además del análisis de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, del auxilio de las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar la competencia autonómica o para coordinar su ejercicio.

La cooperación normativa permite la compatibilidad de las normas del Estado (Ley y reglamento) y del reglamento autonómico cuando, tanto las disposiciones del Estado como el reglamento autonómico, se mueven en sus respectivos ámbitos competenciales.

El problema de la relación entre ordenamientos que se pueden presentar con los reglamentos autonómicos que inciden en este ámbito tiene su origen en que la competencia autonómica puede ser restringida por la legislación del Estado por carecer las bases de un contenido material inalterable.

Las Comunidades Autónomas tienen en este ámbito una garantía estatutaria de su competencia normativa. La legislación básica del Estado no puede acometer una regulación completa y exhaustiva de las materias o sectores de actividad sobre los que las Comunidades Autónomas ostentan competencia de desarrollo normativo. Pero, tampoco, está obligada a adoptar una regulación principal o básica, en el sentido común de dicha expresión.

La legislación del Estado puede contener todo aquello que en la respectiva materia sea necesario para la satisfacción del interés general. El Estado, como señala Parejo Alfonso (1), ostenta en este ámbito, el poder de definir la política general y de establecer las opciones que garanticen la coherencia de dicha política. Ello comporta la indiferencia del grado de detalle que la regulación estatal pueda alcanzar y la posibilidad de ampliar la competencia normativa del Estado.

(1) PAREJO ALFONSO, L.: "La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional". Cit. pág. 187.

La ampliación del ámbito material de la competencia legislativa básica del Estado y, consiguiente limitación del ámbito normativo autonómico, es explicable a través de la técnica de la "incompetencia sobrevenida". Un reglamento competente, puede devenir incompetente en la medida que las normas básicas del Estado hayan comprendido su ámbito material.

Pueden existir alteraciones expansivas de la legislación básica del Estado que respondan a razones circunstanciales y que sean, por su propia naturaleza temporales. A este respecto, cabe citar la sentencia de 9-X-84 en la que el Tribunal Constitucional ha precisado que no obsta al calificativo de básico el que se trate de medidas coyunturales. En este caso, las contradicciones entre el reglamento autonómico y la norma (Ley o reglamento) del Estado, parece que más que por el principio de competencia se registrarán por el principio de prevalencia del Derecho estatal (1).

b" ' Competencia reglamentaria en materia reservada.

La reserva reglamentaria en el ámbito de competencia normativa propia, supone la ausencia de potestad legislativa autonómica y, en consecuencia, la necesidad de ejercer la competencia normativa autonómica a través de reglamentos.

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Estudios sobre autonomías territoriales". Cit., págs. 317 y ss.

Las Comunidades Autónomas carecen de potestad legislativa en los supuestos en que la legislación del Estado impone, por haber asumido el Estatuto de Autonomía la competencia normativa en los términos que la legislación básica establezca, que su desarrollo normativo se lleve a cabo a través de reglamentos y cuando el Estatuto de Autonomía asume en relación a determinados ámbitos materiales, potestad reglamentaria exclusivamente. En el primer caso no existe una verdadera reserva reglamentaria, ya que los reglamentos autonómicos pueden ser, como vimos, ejecutivos de la legislación del Estado. En el segundo caso, cabe, por el contrario, la reserva reglamentaria cuando las leyes del Estado y las autonómicas no puedan incidir sobre dichos ámbitos. Las primeras por ser la materia de competencia autonómica y las segundas, por carecer la Comunidad Autónoma de potestad legislativa.

El artículo 20.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma, la potestad reglamentaria sobre la organización interna de los servicios administrativos (sic).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

De ellas la más importante, pensamos, es la Sentencia de 4-V-1982, que resolvió los conflictos positivos de competencia números 220 y 230 de 1981. Su importancia reside en que el Tribunal Constitucional extendió su análisis a los Estatutos de Autonomía en aquel momento aprobados y ofreció una interpretación general de la competencia ejecutiva autonómica en los supuestos de disociación funcional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Sentencia el el segundo fundamento jurídico, tras hacer referencia a la tradicional clasificación de los reglamentos en ejecutivos y de organización, señala que la competencia ejecutiva comprende "la potestad de normar o regular la organización interna de los servicios que exija la ejecución de la legislación del Estado". Doctrina de la que cabe deducir que los Estatutos de Autonomía, que, como el del País Vasco (Art. 20.4) han asumido la potestad reglamentaria sobre la organización interna de los servicios administrativos, han establecido una reserva reglamentaria a favor de la Comunidad Autónoma - - - - - que encuentra su fundamento en el principio de autonomía administrativa ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 5-VIII-84 (F.J.38), la organización administrativa, no deriva de la competencia sobre la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno que todos los Estatutos asumen, sino de la potestad de organizar la propia Administración Pública. El poder de autoorganización se puede ejercer, según la Sentencia del Tribunal Constitucioal de 28-VII-81, a través de leyes y de reglamentos. Sin embargo en

el supuesto que nos ocupa esta potestad, por imperativo de los respectivos Estatutos de Autonomía, sólo puede manifestarse a través de reglamentos. En puridad cabía pensar que la exclusión ~~del poder normativo estatal~~ ^{de la orga-} nización interna de los servicios administrativos ----- permitía que la organización de los servicios de titularidad estatal se pudieran efectuar a través de leyes y de reglamentos autonómicos. Parece que la exclusión de la potestad legislativa por los propios Estatutos se debe más que a una razón de fondo, a una razón práctica, ya que este ámbito ha sido regulado, tradicionalmente, por - - -reglamentos y está sometido a constantes cambios.

Conviene precisar que la competencia reglamentaria autonómica se limita a la organización "interna" de los servicios, porque así se ha asumido en los respectivos Estatutos de Autonomía y porque el Tribunal Constitucional ha interpretado en las sentencias de 4-V y 14-VI del 82, que dichos servicios son los que la legislación del Estado ordena (o autoriza) su creación.

Otro supuesto de reserva reglamentaria que conviene destacar en este lugar, es el establecido en el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. La competencia exclusiva de los Territorios Históricos en las materias a las que dicho precepto se refiere, supone un desapoderamiento de las instituciones comunes vascas, en beneficio de los Territorios Históricos. El Parlamento y el Gobierno Vasco tienen prohibido entrar, mediante ley o regla-

mento, en el ámbito material reservado a la potestad reglamentaria de los Territorios Históricos. En dicho ámbito sólo pueden operar las instituciones forales.

Los reglamentos a los que se refiere el artículo 37.3 del Estatuto Vasco son reglamentos independientes engarzados directamente con el Estatuto de Autonomía (Art.37.3) y con la Constitución (Disposición Adicional Primera), sin intermedio de ley alguna (1).

La conclusión que cabe extraer de lo expuesto es que en el Ordenamiento autonómico puede existir, al igual que en Francia desde 1958, un dominio reservado a la potestad reglamentaria. En donde el reglamento opera en un marco de libre decisión equiparable al de la ley, aún sin poseer la fuerza vinculante de ésta.

b" Competencia reglamentaria sobre materias transferidas o delegada por el Estado.

La competencia reglamentaria, en este caso, deriva de una ley del Estado. El hecho de que el artículo 150.2 de la Constitución, requiera una Ley Orgánica para que el Estado delegue o transfiera a las Comunidades Autónomas facultad reglamentaria, sobre determinadas materias de titularidad estatal,

(1) RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R.: Op.cit., pág. 139.

puede dar, curiosamente, una mayor estabilidad a la competencia normativa derivada que a la competencia de desarrollo normativo asumida estatutariamente.

La ley del Estado puede imponer que la competencia normativa se ejerza, exclusivamente, por reglamentos o puede permitir el ejercicio de la potestad legislativa y, por ende, el de la potestad reglamentaria. En el primer caso, la ley del Estado definirá un ámbito material- - - que el Parlamento autonómico no puede - - - regular a través de leyes, por carecer la Comunidad Autónoma de potestad legislativa sobre el mismo.

La ausencia de una garantía estatutaria en orden al contenido de la potestad reglamentaria permite entender que cualquier extralimitación que el reglamento cometa en relación a la delimitación competencial efectuada por el Estado, determinará su incompetencia y, por lo tanto, su nulidad de pleno derecho y que el Estado puede privar a las Comunidades Autónomas de la facultad de adoptar reglamentos sobre dichas materias.

Puede ocurrir que la interferencia del reglamento no se produzca en relación a la Ley de transferencia o delegación, sino en relación a otra norma del Estado que amparada en un título competencial diverso confluyan en la regulación de un mismo supuesto de hecho. Esta hipótesis parece que no es explicable por el principio de competencia, sino por el de prevalencia, que analizaremos más tarde.

d' Los principios generales del Derecho.

La vinculación del reglamento autonómico a los principios generales del Derecho es, como señala Entrena Cuesta (1), diversa según que el reglamento sea ejecutivo o independiente.

El reglamento ejecutivo desarrolla los principios contenidos en una ley, de la que toma su savia. Y dado que el orden escalonado de la jerarquía normativa, la ley se encuentra por encima de los principios generales del Derecho, en cuanto el reglamento se ajuste al contenido de aquélla no le afectarán tales principios. En cambio, el reglamento independiente, se dicta al margen de la ley y para llevar el vacío normativo. Antes de dictarse existe una laguna normativa regulada por los principios generales del Derecho, como fuentes subsidiaria del Derecho que son. Principios a los que el Consejo de Gobierno deberá amoldarse en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

(1) ENTRENA CUESTA, R.: op.cit., vol.1, pág.130.

La importancia que los principios generales del Derecho tienen como límite de la potestad reglamentaria es decisiva, si tenemos en cuenta que en algunos sectores y materias confiados a la competencia de las Comunidades Autónomas van a ser regulados por reglamentos independientes, bien porque estén reservados a la potestad reglamentaria autonómica o porque los obstáculos de orden práctico que se oponen al ejercicio de la potestad legislativa por la respectiva Asamblea, favorecen su adopción. El reglamento queda, en dichos casos, ordenado por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía. Existe una mengua de las posibilidades de control, que sólo los principios generales del Derecho pueden paliar, como ha manifestado el Tribunal Supremo en su sentencia de 17-XII-1982 (RA 8039) al entender que una interpretación de los reglamentos independientes desvinculada del Ordenamiento jurídico fomentaría la discrecionalidad administrativa, frente a una potestad legislativa que ni es autárquica, ni esencialmente originaria y que incluso podría llevar, de ser mantenida, a exceptuar el artículo 9.3 de la Constitución.

La Constitución contiene una definitiva consagración de esta idea. En primer lugar, porque el respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, es condición de validez de toda norma reglamentaria. Y, en segundo lugar, porque el artículo 103.1 de la Constitución proclama explícitamente "el sometimiento pleno a la ley y al Derecho". Un Derecho distinto del expresado en el término "Ley" vincula

"plenamente" al Consejo de Gobierno a la hora de adoptar reglamentos y ese Derecho, no puede ser otro que los principios generales del Derecho.

El sometimiento pleno al Derecho ha de entenderse, según García de Enterría, como sometimiento a los principios generales del Derecho, entendidos como principios técnicos y objetivos, distintos de los estrictamente constitucionales, puesto que la sumisión a los principios constitucionales cuenta ya con un reconocimiento explícito en el artículo 9.1 de la Constitución (1). Por otra parte, hay que señalar que el artículo 9.3 de la Constitución, al consagrar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, como tal, del Consejo de Gobierno, subordina de manera específica el ejercicio de la potestad reglamentaria a los principios generales del Derecho al remitir la valoración concreta de la arbitrariedad, a criterios de justicia material que sólo los principios generales del Derecho pueden expresar.

En el Derecho Administrativo se puede decir, según el profesor Boquera Oliver, que los principios generales del Derecho se encierran en dos: el principio de igualdad de todos los hombres, en cuanto criaturas de Dios, y el principio de que debe darse a cada uno lo que le corresponde. De ellos derivan más o menos directamente todos los demás.

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. y RODRIGUEZ FERNANDEZ, T.R.
Op.cit., pág.201.

Junto a los principios generales del Derecho existen principios lógicos. Reglas o principios deducidos de las propias instituciones jurídicas; es decir, consecuencias lógicas de la propia naturaleza de las instituciones. Principios inducidos o deducidos mediante razonamientos lógicos, de la naturaleza de las cosas y, diferentes, por tanto, de los auténticos principios generales del Derecho, aunque no por ésto pueda concluirse que tienen una importancia jurídica menor (1).

(1) BOQUERA OLIVER, J. M. "DERECHO ADMINISTRATIVO", ed. I.E. A.L., 1.985, pag. 137.

d. La prevalencia de las normas del Estado.

El principio de la prevalencia de las normas del Estado viene establecido en el artículo 149.3 de la Constitución bajo la afirmación de que "las normas estatales (leyes y reglamentos) prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos".

La Constitución no reconoce un mayor valor jerárquico a la legislación del Estado. El artículo 149.3 de la Constitución se limita a ofrecer un criterio para resolver los conflictos que se puedan plantear en el ejercicio de competencias normativas concurrentes. Su fundamento se encuentra en la subordinación de la competencia normativa autonómica a la estatal y no en el principio de jerarquía internormativa.

Las cuestiones fundamentales que plantea al intérprete el principio de prevalencia de las normas del Estado sobre los reglamentos autonómicos se refieren al ámbito de aplicación y a los efectos que produce sobre el reglamento autonómico.

El ámbito de aplicación del principio de prevalencia es el del conflicto internormativo. Para que exista conflicto se requiere, según Santamaría Pastor (1), tres condiciones: 1) Que la ley o el re-

(1) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Op.cit., pág.335.

glamento del Estado y el reglamento autonómico recaigan sobre un mismo objeto o relación jurídica y sobre un mismo territorio; 2) Que su contenido normativo sea contradictorio, y 3) Que se hayan adoptado en virtud de títulos competenciales válidos.

La circunstancia de que el Estado y las Comunidades Autónomas, sean igualmente competentes no es excepcional ya que sus competencias se pueden sobreponer (cooperación normativa) y pueden responder a títulos competenciales diversos que confluyen en la regulación de un mismo supuesto de hecho.

En orden a los efectos de la prevalencia de las normas estatales sobre el reglamento autonómico la doctrina no es pacífica (1). Mientras que García de Enterría (2) mantiene que el principio de prevalencia deja siempre a salvo la validez del reglamento autonómico por entender que éste no puede ser derogado por las normas prevalentes del Estado, y que su efecto se reduce a desplazar la aplicación del reglamento autonómico. Santamaría Pastor distingue entre los conflictos originados por el ejercicio de competencias amparados en diversos títulos competenciales y el conflicto frontal de la norma prevalente del Estado sobre el reglamento autonómico. En el primer supuesto, según el autor mencionado, el efecto es de desplazamiento o inaplicabilidad del reglamento autonómico. En el segundo supuesto, esto es, cuando el con-

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Escritos sobre...", cit, pág. 286.

(2) SANTAMARIA PASTOR, J. A.: Op. cit., pág. 336.

flicto es frontal y directo, opina que la prevalencia de la norma del Estado priva de validez al reglamento autonómico. Si la norma prevalente del Estado se dicta con posterioridad al reglamento autonómico, el efecto que surtirá será el de dereogación; si, en cambio, la norma estatal es anterior, la consecuencia será la nulidad del reglamento. La prevalencia, en este caso, actúa exactamente igual que el principio de jerarquía.

A favor del mantenimiento de la validez del reglamento autonómico que entra en conflicto con una norma prevalente del Estado (ley o reglamento), hay diversos argumentos que se pueden resumir en los dos siguientes:

- 1º El principio de prevalencia supone el ejercicio competente de la potestad reglamentaria autonómica, por lo que de admitir su inválidez estaríamos, implícitamente, admitiendo la subordinación del Estatuto de Autonomía a la norma prevalente del Estado, lo que sería inconstitucional por infringir el artículo 147.3 de la Constitución, el precepto estatutario que prevé el procedimiento de modificación del Estatuto de Autonomía y el que atribuye la competencia normativa debatida (ART.28, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

2º La invalidez de un reglamento autonómico competente, por efecto de la prevalencia de la norma estatal, supondría el reconocimiento de una relación de jerarquía que vendría a negar el origen estatutario de la competencia y a admitir su derivación de la legislación estatal. Esta conclusión sólo se puede mantener cuando la competencia normativa autonómica haya sido asumida "en el marco de la legislación básica y en los términos que la misma establezca", como vimos en otro lugar.

Para poder mantener que el reglamento autonómico que entra en conflicto con una norma prevalente del Estado (Ley o reglamento) sigue siendo válido y deviene inaplicable, hay que comprobar si el Ordenamiento jurídico vigente permite su inaplicación judicial y si los tribunales contencioso administrativos, cuando conozcan los recursos interpuestos, directa o indirectamente, contra los mismos pueden declarar en su sentencia su inaplicabilidad, manteniendo su validez, con el fin de comprobar si la solución teórica adoptada es o no conforme al Derecho vigente y de averiguar que medio se puede utilizar para que el reglamento mantenga su validez.

A este respecto interesa analizar el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio

de 1985, que establece: "Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contraria a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa".

El precepto citado distingue, como categorías independientes, la contravención a la Constitución, a la ley y la vulneración del principio de jerarquía normativa. Ello permite entender que el reglamento autonómico contrario a una ley del Estado no vulnera, necesariamente, el principio de jerarquía normativa; que el reglamento autonómico, válido por no infringir una disposición de rango superior (art. 1.2. CC), puede resultar inaplicable por los Jueces y Tribunales por efecto del principio de prevalencia de la ley estatal.

Sin embargo, la interpretación mantenida no ofrece una solución de carácter general al problema planteado ya que la norma prevalente del Estado, puede ser, como se ha dicho, una ley o un reglamento.

De darse el conflicto normativo entre un reglamento del Estado y un reglamento autonómico los Jueces y Tribunales se encuentran con dos disposiciones, reglamento del Estado y reglamento autonómico, que regulan de forma contradictoria el asunto concreto que deben dilucidar ya que junto al reglamento del Estado, tienen un reglamento autonómico que ni infringe la Constitución, por haber sido legítimamente adoptada en materia de competencia autonómica, ni infringe la ley, ni vulnera el principio de jerarquía normativa por no darse una relación de esta clase entre^{el} reglamento del Estado y el reglamento autonómico.

La solución para el problema señalado, habida cuenta que de lo que se trata es de seleccionar en tre diversas normas la aplicable al supuesto deba- tido, la podran obtener los Jueces y tribunales a traves del articulo 149.3 de la Constitución. Po- dran inaplicar el reglamento autonómico porque de su aplicación al supuesto enjuiciado se deriva- ria una infracción constitucional, en la medida que dicho precepto confiere " en todo caso " pre-- valencia a las normas del Estado y que los Jueces y Tribunales están sometidos en su actuación a la Constitución. Hay que señalar por ello, que la solución mantenida no encuentra fundamento en el ar- ticulo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ya que éste precepto sólo permite la inaplicación de los reglamentos cuando contravengan materialmente la Constitución, una ley o el principio de jerar- quia normativa. El fundamento de la inaplicación judicial del reglamento autonómico se encuentra en el sometimiento de los Jueces y Tribunales a la Constitución y en el carácter vinculante que para ellos tiene el artículo 149.3 de la Constitución. De lo que cabe deducir que si los jueces y tribunales alegan el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para argumentar la inaplicación del reglamento autonómico, es porque - - - - -

entienden que éste está, jerárquicamente subordinado al reglamento del Estado (Art.1.2.C.C.) y que, en consecuencia, es inválido.

Los particulares pueden impugnar ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos dictados al amparo de un reglamento autonómico que contravenga una norma prevalente del Estado. Los Tribunales Contencioso Administrativo al resolver los recursos interpuestos contra dichos actos podrán anularlos aplicando directamente el artículo 149.3 de la Constitución por entender que el acto contraviene la norma prevalente del Estado. Además, los ciudadanos pueden impugnar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, directa o indirectamente, los reglamentos autonómicos en general y, por lo tanto, aquellos que contravengan o entren en contradicción con una norma prevalente del Estado. Supongamos, para delimitar la hipótesis que vamos a tratar de solucionar, que el reglamento autonómico no adolece de vicios internos invalidantes, por haber sido dictado en materia de competencia autonómica y respetar los límites materiales y formales de la potestad reglamentaria. Se trata de un reglamento conforme al Ordenamiento jurídico que, sin embargo, colisiona directa y frontalmente con una norma prevalente del Estado.

La decisión del recurso por el Tribunal Contencioso Administrativo se encuentra delimitada

por los siguientes parámetros de referencia. Primero, por el deber inexcusable de resolver el recurso atendiendo al sistema de fuentes establecido (Art. 1.7 C.C.). Segundo, por la obligación de juzgar dentro de las pretensiones de las partes (Art.43.1 L.J.C.A.) y tercero, por la necesidad de declarar no conforme a Derecho la disposición impugnada, cuando estimare el recurso interpuesto contra el acto de aplicación y contra el reglamento o contra éste directamente; y de declararlos conformes a Derecho, en caso contrario (Arts. 83 y 84 L.J.C.A.). Tiene que resolver y decidir sobre la validez o invalidez del reglamento y, en su caso, del acto de aplicación y no puede plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional porque la duda, de existir, no se plantea en relación a una norma con fuerza y valor de ley. Si desestima el recurso declarará válido el reglamento y confirmará el acto administrativo impugnado; si lo estima, deberá anular el reglamento autonómico y, en su caso, la resolución que lo aplica. Parece que no podrá fundamentar el fallo en la inaplicabilidad del reglamento autonómico frente a la norma prevalente del Estado. Además, si la norma del Estado tiene valor de ley está obligado a aplicarla.

Un medio ¹ - - - que tienen las Comunidades Autónomas para garantizar la pervivencia de sus reglamentos ante los posibles conflictos con normas de prevalente aplicación del Estado, es el de añadir en su texto una cláusula de salvaguarda, en la que se disponga que la vigencia del reglamento está supe-

ditada o condicionada a la inexistencia de una norma prevalente del Estado. De esta forma los reglamentos autonómicos no podrían ser fiscalizados judicialmente por tener su vigencia condicionada a la inexistencia de norma prevalente del Estado. El reglamento autonómico cuando entrara en conflicto con una norma prevalente del Estado sería infiscalizable judicialmente por carecer de vigencia y los actos administrativos que hubieran sido dictados a su amparo serían revocables por los Tribunales en cuanto contravinieran la legislación vigente, que estaría integrada por la norma o las normas prevalentes del Estado.

e. Procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo de Gobierno.

Respecto al procedimiento administrativo en general, las Comunidades Autónomas han asumido, mediante su respectivo Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva para regular las especialidades que se deriven de su propia organización (1) o la competencia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado (2).

(1) Estatuto de Autonomía del País Vasco (Art.106), de Galicia (Art.27.5), de Andalucía (Art. 13.4), de la Comunidad Valenciana (Art.31.1), entre otros.

(2) Estatuto de Autonomía de Castilla-León (Art. 26.22), de la Rioja (Art.8.7), entre otros.

La regulación básica que al Estado corresponde realizar, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, deberá determinar los trámites comunes a la elaboración de las disposiciones generales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales y asegurar un mínimo de participación e igualdad en el régimen de garantías de los particulares.

El procedimiento regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo, para la elaboración de las disposiciones generales, no tiene carácter básico, por responder a la peculiar organización de la Administración del Estado.

El procedimiento de elaboración de los reglamentos del Estado, regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo, interesa a las Comunidades Autónomas por constituir derecho supletorio, por ser el procedimiento aplicable ante la ausencia de una regulación autonómica. Vamos, por ello, a exponer sus líneas básicas.

El capítulo primero del Título VII de la Ley de Procedimiento Administrativo, bajo la denominación "Procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales" regula las siguientes fases:

1) Fase de iniciación y ordenación que comprende: la formación de un expediente en el que se debe recoger las siguientes circunstancias:

- a. La moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa para ejercitar la potestad reglamentaria (Art.129. LPA).
- b. Los estudios e informes previos (Art.129.2 LPA). Entre estos merece especial mención la memoria económica (1).
- c. La tabla de vigencia de las disposiciones (Art. 129.3 LPA).
- d. El Informe de la Secretaría General Técnica o, en su defecto, de la Subsecretaría (Art.130.1 LPA).

2) La Fase de tramitación, que comprende:

- a. La audiencia de los ciudadanos, que hasta que no se regule por la Ley prevista en el artículo 105 de la Constitución, tendrá carácter facultativo y se articulará a través de las asociaciones y corporaciones reconocidas por la ley (Art.130.4 LPA).

(1) La disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos 44/81 declara aplicable durante 1982 y "años sucesivos" lo dispuesto en el artículo 30.3 de la Ley 74/80 que establece: "Todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer una disminución de ingresos públicos, en el ejercicio del año correspondiente, o cualquier posterior, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos una memoria económica en la que se ponga de manifiesto debidamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles recuperaciones presupuestarias de su ejecución.

- b. La información pública, cuando la índole de la disposición lo aconseje y así lo decia el Ministro (Art.130.5 LPA).
- c. Dictámenes -- e informes (2) preceptivos o facultativos.
- d. La aprobación por el Ministerio de la Presidencia de los proyectos de reglamentos que afecten a la estructura orgánica, método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración Pública (Art.130.2 LPA).
- e. Remisión de los proyectos de reglamento a los miembros del Gobierno con un mínimo de ocho días de antelación a la sesión del Consejo de Ministros.

El procedimiento de elaboración termina con la aprobación del reglamento por el Consejo de Ministros y con la orden de publicación en el Boletín Oficial del Estado. La aprobación debe constar en el acta de la correspondiente sesión del Gobierno (Art. 24.3 LRJAE), como garantía formal de la adopción del reglamento.

(1) La ley orgánica del Consejo de Estado 3/80 en los Arts. 22.2 y 22.3 prevé dictámenes preceptivos.

La Ley de Colegios profesionales 2/1979 prevé en los artículos 2.2 y 9.1 informes preceptivos.

La legislación de algunas Comunidades Autónomas ha modificado algunos extremos del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales del Estado, que en sus líneas básicas, hemos descrito. De estas modificaciones, merece la pena destacar el carácter facultativo que en algunas leyes autonómicas se ha referido al dictamen del Secretario General Técnico y a la inclusión de la tabla de derogaciones (1). Otra modificación de interés se refiere al trámite de audiencia. A este respecto hay que señalar que algunas leyes autonómicas han confiado la decisión sobre su apertura al Presidente del Consejo de Gobierno, a propuesta de los Consejeros correspondientes; han prescrito la publicación del proyecto en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma; han ampliado la participación a los ciudadanos individualmente considerados y a las personas jurídicas, públicas y privadas, y han ampliado el periodo de audiencia (2). Otra modificación destacable consiste en la ampliación (3) o restricción (4) del plazo de remisión de los proyectos de reglamentos a los Consejeros.

(1) Ley 30-VI-81 del País Vasco (Art.55), Ley de 22-VI-84 de Aragón (Art.54).

(2) Ley de 22-VI-84 de Aragón (Art.57), Ley 23/83 de Navarra (Art.57).

(3) Ley 1/83 de Castilla-León (Art.43).

(4) Ley de Aragón de 22-VI-1984 (Art.56).

En todo lo modificado por la respectiva legislación autonómica, la elaboración de las disposiciones administrativas autonómicas, se regirá en los supuestos de vacío normativo por la Ley de Procedimiento Administrativo, salvo en los trámites que, por la peculiar organización de la Administración autonómica, resulten impracticables.

f. La publicación de los reglamentos.

La publicación de los reglamentos autonómicos plantea, fundamentalmente, el problema de su valor jurídico y el de su régimen jurídico.

El problema del valor jurídico de la publicación de los reglamentos autonómicos es el de determinar si es requisito para su existencia o si sólo constituye condición para su eficacia general pudiendo, en consecuencia, desplegar efectos singulares sobre las personas sometidas a su ámbito de aplicación que por otros medios hayan tenido conocimiento de la disposición o que se consideren conocedores de la misma.

La publicación, como mera condición de eficacia general tuvo un apoyo jurídico en el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, fundamentalmente, en el artículo 29 de la Ley de

Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1). Amparándose en este precepto, cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo concluyó que las disposiciones administrativas no publicadas sufrían una especie de autodegradación que posibilitaba su aplicación singular (2). Esta tendencia jurisprudencial permitía la transformación de una disposición general, en otra de carácter singular, por falta de su publicación legal. Ello determinó que normas no publicadas llegaran a adquirir vigencia y se aplicaran en suma, a los destinatarios que por otros medios habían tenido conocimiento del reglamento o se consideraban conocedores de su contenido (3).

(1) La redacción del artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado " " "Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas, habrán de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Código Civil" y 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo "Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, habrán de publicarse en el Boletín Oficial del Estado..." no deja lugar a dudas sobre la condición de eficacia y no de validez que la publicación reporta a las disposiciones administrativas de carácter general.

(2) Sentencias del Tribunal Supremo de 22-X-1964; 18-6-66 22-12-73.

(3) BERMEJO VERA, J.: "La publicación de la norma jurídica". IEA, 1977, pág. 22.

El profesor Boquera Olivera (1) en 1960 mantuvo que la publicación de los reglamentos es condición de existencia de los reglamentos. En la actualidad, como señala Santamaría Pastor (2), la doctrina se muestra pacífica al considerar que la publicación es un requisito constitutivo de la validez del reglamento. Este no existe jurídicamente en tanto no es publicado en la forma legalmente establecida. Hay que señalar, además, que la tendencia jurisprudencial a la que nos hemos referido ha sido, en la actualidad, superada como demuestra la Sentencia de 18 de junio de 1984 (R.A. 4375) en la que el Tribunal Supremo en relación a un reglamento del Estado manifestó "...puesto que su vigor depende de forma absoluta, de su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado y no en otro periódico oficial... deben reponerse las actuaciones al momento inmediato al de la aprobación de la misma con el objeto de que se cumpla el indicado requisito, condición indispensable para su virtualidad".

El régimen de publicación de los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma es el mismo que el de los reglamentos del Estado, en el Boletín Oficial del Estado, según ha previsto la legislación autonómica (3) y ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 6 de abril

(1) BOQUERA OLIVER, J.M.: "La publicación de las disposiciones generales" RAP, nº31, 1960, pág.77.

(2) SANTAMARIA PASTOR, J.A. op.cit., pág.376.

(3) Ley de Murcia de 18-X-82 (Art.29), Ley de Castilla-La Mancha de 25-IV-84 (Art.36), Ley de Navarra 23/83 (Art.61), Ley de Extremadura de 7-VI-84 (Art.56), Ley 1/83 de Castilla-León (Art.41).

de 1984 (R.A.5642). Los reglamentos del Consejo de Gobierno completa y debidamente publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, gozan de la presunción de validez y son eficaces, salvo que nazcan o devengan ineficacias por la propia voluntad de la norma, por la suspensión externa -judicial o administrativa- de sus efectos o por colisionar con una norma prevalente del Estado.

La publicación de los reglamentos del Consejo de Gobierno en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma tiene carácter de publicidad formal (Art. 6.1. C.c.). Esto es, no asegura en términos efectivos y reales, su conocimiento por los ciudadanos. Hemos de preguntarnos, en consecuencia, si la garantía de "publicidad" que respecto a las normas consagra el artículo 9.3 de la Constitución, impone la publicación de los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial del Estado y, en su caso, qué efectos cabe atribuir a la publicación del reglamento autonómico en el Boletín Oficial del Estado.

La publicación de los reglamentos del Consejo de Gobierno en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, como se ha dicho, no garantiza su conocimiento general aunque hace inexcusable su incumplimiento (Art.6 C.c.). No parece que la Constitución, mediante la garantía de publicidad, imponga la doble publicación oficial de los reglamentos autonómicos aunque no resulta exagerado postular la conveniencia de la publicación de los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial del Estado, si tenemos en cuen-

ta que la eficacia de las normas autonómicas puede estar sometida al estatuto personal (1). Ahora bien, que la garantía constitucional de publicidad de las normas no comprenda la publicación de los reglamentos autonómicos en el B.O.E., no quiere decir que ésta no pueda ser preceptiva, si tal requisito se establece legalmente.

Algunos Estatutos de Autonomía preceptúan que todos los reglamentos serán publicados en el Boletín Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma y en el del Estado (2), otros restringen la obligación de publicar los reglamentos en el Boletín Oficial del Estado a aquellos reglamentos que sean desarrollo de leyes del Estado (3) o en cuanto dicha publicación se prevea por la legislación estatal (4).

El establecimiento por el Estatuto de Autonomía o por ley de la obligación de publicar los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial del Estado, además de en el de la Comunidad Autónoma, plantea el problema de averiguar qué efecto cabe

(1) El Art. 8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que: "Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma Valenciana tendrán eficacia territorial, con las excepciones que pueden establecerse en los casos que sean de aplicación el estatuto personal y otras normas de extraterritoriales".

(2) Estatuto de Autonomía de Asturias (Art.31.4) y de Madrid (Art.40).

(3) Estatuto de Autonomía de La Rioja (Art.21).

(4) Estatuto de Autonomía de Cataluña (Art.37.4), Valencia (Art.47.4) y de Extremadura (Art.53) de Baleares (Art.36).

atribuir a la publicación de los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial del Estado. Para resolver esta cuestión conviene recordar que la publicación de los reglamentos en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma hace inexcusable, pese a su posible ignorancia, su incumplimiento habida cuenta que constituye condición de validez y presupuesto de eficacia de los mismos (1).

La publicación de los reglamentos autonómicos en el Boletín Oficial del Estado parece que es un simple medio de comunicación general al que sólo se puede atribuir el efecto de reabrir el plazo para la impugnación de los reglamentos. Este efecto puede deducirse del artículo 59 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa. Dicho precepto dispone que: 1. Las notificaciones y publicaciones deberán

(1) El artículo 37.4 del Estatuto de Cataluña _____ "...Esta publicación será suficiente a todos los efectos para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Generalidad..." _____, 41.3 del Estatuto de Canarias _____ "... Las normas reglamentarias se publicarán para su eficacia..." _____, 53 del Estatuto de Extremadura _____ "...Esta publicación será suficiente a todos los efectos para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas" _____, son prueba de lo dicho en el texto.

reunir los requisitos ordenados por las leyes y reglamentos sobre procedimiento administrativo y los exigidos por las que regulan la publicación de disposiciones de carácter general. 2. Sin el cumplimiento de los expresados requisitos no se tendrán por válidas ni producirán efectos legales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo si los interesados, utilizaren en tiempo y forma el recurso contencioso-administrativo".

El efecto señalado, lógicamente, sólo sería atribuible a las impugnaciones directas, ya que las indirectas presuponen la existencia de un acto administrativo previamente comunicado.

De lo dicho, se puede concluir que la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma es condición de validez y presupuesto de eficacia de los reglamentos autonómicos, que el reglamento no existe sin la completa publicación de su texto en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y que la publicación en el Boletín del Estado es un simple medio de difusión al que se puede reconocer el efecto de reabrir el plazo de impugnación directa de los reglamentos autonómicos.

En este punto hay, además, una cuestión a la que es obligado hacer referencia. Me refiero a si para los Tribunales situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma no rige el principio de iura novit curia. Esta cuestión planteada al inicio de

la andadura autonómica por Muñoz Machado (1) ha dejado en la actualidad de constituir un problema, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha residenciado en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma el conocimiento de todos los recursos que se interpongan contra actos y disposiciones de la respectiva Comunidad Autónoma (Art.74 L.O.P.J.).

f. Validez y eficacia de los reglamentos autonómicos

En el reglamento cabe distinguir la validez de la eficacia. Como todo acto jurídico, puede ser válido y eficaz, inválido y eficaz o válido e ineficaz.

La validez del reglamento es consecuencia de su existencia jurídica. El reglamento es válido en cuanto reúne los requisitos esenciales para su perfección.

El presupuesto para que se pueda hablar de la eficacia del reglamento es que tenga apariencia de tal; apariencia que le reporta la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Puede ocurrir que el reglamento adolezca de vicios internos que le invaliden, pero hasta que no sea declarado inválido o se derogue, puede producir efectos.

(1) MUÑOZ MACHADO, S.: op.cit., vol.I, pág. 437.

El reglamento o la apariencia de reglamento puede tener suspendida su eficacia ad cautelam de los resultados de un recurso de administrativo, de su revisión de oficio o de un proceso judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa o ante el Tribunal Constitucional. La Administración autonómica puede suspender en vía administrativa la eficacia del reglamento fiscalizado de apreciar la concurrencia de las circunstancias establecidas en los artículos 34 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa pueden adoptar idéntica medida respecto a los reglamentos impugnados por los trámites de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 122 L.J.C.A.) y de la Ley de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales (Art. 6 L.P.D.L.F.). El Tribunal Constitucional puede suspender la eficacia de los reglamentos autonómicos que sean objeto de un recurso de amparo (Arts. 56 y 57 L.O.T.C.) o de un conflicto de competencia interpuesto por una Comunidad Autónoma o por el Estado sin invocar el artículo 161.2 de la Constitución (Art. 64.3 L.Q.T.C.) y cuando el procedimiento seguido sea la impugnación directa del reglamento o el conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno del Estado con invocación del artículo 161.2 de la Constitución su formalización comunicada por el Tribunal Constitucional produce la suspensión automática del reglamento hasta que el Tribunal Constitucional decida ratificarla o levantarla (Art. 77, 64.2 L.O.J.C. y 30 L.O.T.C.).

La suspensión del reglamento autonómico por la simple formalización del conflicto de competencia o de su impugnación directa se puede analizar en relación con la impugnación contencioso administrativa de dichos reglamentos. Desde esta perspectiva surgen, fundamentalmente dos cuestiones que conviene resolver. La primera se plantea cuando el reglamento suspendido por la impugnación constitucional haya sido previamente suspendido con la correspondiente caución por la jurisdicción contencioso administrativa; en este caso, surge la pregunta de si será renunciable la suspensión y cancelable la garantía prestada o si el Tribunal Contencioso Administrativo está vinculado por lo que dispone respecto a la cancelación de garantías el artículo 124.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Nos inclinamos por considerar que el recurrente puede renunciar a la suspensión concedida mientras dure la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional rescatando la garantía prestada y que de levantarse la suspensión de la eficacia del reglamento por el Tribunal Constitucional podrá volver a solicitarla ante el Tribunal que comenza su recurso por haber resurgido su interés en la suspensión del reglamento impugnado. La segunda cuestión se refiere a los efectos que la suspensión de un reglamento autonómico por su impugnación constitucional puede desplegar sobre los recursos contencioso administrativos interpuestos contra el mismo reglamento. En este punto conviene distinguir el conflicto de competencia de la impugnación directa de los reglamentos autonómicos ya que el ar-

título 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que cuando se interponga un conflicto de competencia con motivo de un reglamento cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional.

El precepto señalado deja sin resolver el problema de la concurrencia del recurso contencioso administrativo con el proceso constitucional cuando este último se haya interpuesto directamente contra el reglamento autonómico (Art. 161.2 C.E.); En este caso parece que el Tribunal Contencioso Administrativo deberá proseguir el procedimiento iniciado antes de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de la impugnación del reglamento autonómico ante el Tribunal Constitucional hasta dictar sentencia; habida cuenta que el artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no es de aplicación, según el artículo 77 de dicha Ley, a las impugnaciones directas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución y que el principio de tutela judicial efectiva impide las dilaciones en la obtención de justicia. A la solución contraria se puede llegar cuando la impugnación contencioso administrativa sea posterior a la publicación del planteamiento del recurso constitucional; el Tribunal Contencioso Administrativo parece que podrá, en este caso, pese a no existir previsión expresa al respecto, admitir a trámite el recurso y suspender el procedimiento hasta que el Tribunal Constitucional dicte sentencia o levante por otra causa la suspensión del reglamento

autonómico ya que, en este caso, la dilación en la obtención de justicia se encuentra justificada en la suspensión del reglamento.

La eficacia es la capacidad del reglamento autonómico para desplegar su potencialidad interna. Para ser aplicado y para obligar a su cumplimiento. Se inicia en el momento que el mismo dispone y, en ausencia de tal previsión, a los veinte días de completa publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (1).

La doctrina aparece dividida a la hora de valorar la retroactividad o irretroactividad de los

(1) Ley de Murcia de 18-X-82 (Art.29), Ley de Castilla-La Mancha de 25-IV-84 (Art.36), Ley 23/83 de Navarra (Art. 61), Ley de Extremadura de 7-V-84 (Art.56), Ley 1/83 de Castilla-León (Art.41).

reglamentos. El problema de la retroactividad o irretroactividad de los reglamentos se circunscribe a determinar si un reglamento puede producir efectos respecto a situaciones de hecho anteriores a su vigencia.

Un importante sector doctrinal ha mantenido que todo reglamento es irretroactivo al entender que sólo la voluntad soberana de la que es expresión la ley puede dar a sus preceptos fuerza retroactiva (1). Por nuestra parte, entendemos, como el profesor Boquera Oliver (2), que los reglamentos dentro de los límites establecidos en el artículo 9.3 de la Constitución pueden ser retroactivos, ya que ésta no distingue entre leyes y reglamentos, limitándose a garantizar la irretroactividad de "las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales". De esta opinión participa la Sentencia de 13-IV-81 del Tribunal Supremo (R.A. 4145) al manifestar que "Es incierto que solamente las leyes puedan tener efectos retroactivos cuando así se disponga en las mismas, ya que según una doctrina reiterada declarada por este Tribunal -20-III-78 y 3-V-79- el principio

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Op.cit., Vol.I, pág.206.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A.: Op.cit., Vol.I, pág. 339.

(3) BOQUERA OLIVER, J.M.: "Ineficacia e inaplicación judicial de los reglamentos". Op.cit. pág.36.

de irretroactividad proclamado en el Código Civil -párrafo 5, artículo 2-, debe aplicarse en la forma allí expuesta, no sólo a las leyes formales, sino a toda ley o disposición, y consagrarse, por tanto, al ámbito de las disposiciones administrativas".

D. POTESTAD EJECUTIVA

El concepto de potestad ejecutiva, por su carácter residual, tiene un contenido flexible que depende del alcance de los conceptos con los que se compare o a los que se oponga. Si la contraponemos con la potestad normativa (legislativa y reglamentaria) comprenderá la facultad de adoptar resoluciones, de adoptar actos jurídicos que se agotan en su aplicación.

Este concepto de potestad ejecutiva, separada de la potestad reglamentaria, se ampara en los Estatutos de Autonomía y en las leyes del Gobierno, que atribuyen al Consejo de Gobierno, de forma independiente y separada el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria. A favor del concepto señalado, se ha pronunciado Boquera Oliver (1) al entender que la locución función ejecutiva utilizada por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía reconducen la potesta ejecutiva al poder de decisión por via singular y que la potestad reglamentaria esta excluida de dicha expresión (2).

(1) Boquera Oliver, J.M. "Inaplicación e ilegalidad de los reglamentos ", cit. pag. 22.

(2) En contra, Entrena Cuesta, R. "Comentarios a la Constitución", cit. pag. 1595.

a. Origen

La potestad ejecutiva, en el sentido aquí utilizado, es una posibilidad o potencia de creación unilateral e imposición de consecuencias jurídicas a sujetos determinados(1).

El ejercicio de poder administrativo requiere una previa atribución. El Consejo de Gobierno no puede ejercer poder administrativo sin una previa habilitación. La atribución o apoderamiento de poder ejecutivo puede hacerse por ley o por reglamento. El Consejo de Gobierno dentro de los límites que al ejercicio de la potestad reglamentaria impone el Ordenamiento jurídico puede autohabilitarse el ejercicio de potestades administrativas.

Los principios de desconcentración y descentralización que el artículo 103 de la Constitución establece, impiden al Consejo de Gobierno ser titular exclusivo de potestad ejecutiva. El ejercicio de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, ya sea propia ó delegada por el Estado (2) se distribuye, en la forma establecida por el Ordenamiento autonómico, entre los diversos órganos ejecutivos.

El Ordenamiento jurídico atribuye a los órganos administrativos titularidad de potestades administrativas de forma genérica o específica. Genéricamente, cuando confía a los órganos administrativos una materia o sector de actividad determinado. Así ocurre con los órganos de competencia sectorial, como las Consejerías o departamentos. Específicamente,

(1) BOQUERA OLIVER, J. M. "Derecho Administrativo" Ed. I.E. A. L., 1.985, pag. 88.

(2) artículo 150.2 de la Constitución

atribuyendo el ejercicio de determinadas y concretas potestades administrativas (sancionatoria, expropiatoria, etc.).

El Consejo de Gobierno, como organo administrativo, puede ser titular de potestades administrativas, sobre aquellas materias o sectores de actividad que el Ordenamiento autonómico le atribuya explicita o implícitamente. Sin embargo, hay que señalar que la legislación autonómica no atribuye, normalmente, al Consejo de Gobierno poder administrativo sobre determinadas materias o sectores de actividad. La competencia ejecutiva del Consejo de Gobierno no se extiende por su caracter residual sobre aquellas materias de competencia autonómica cuyo ejercicio no está atribuido a ningun organo administrativo. Desde esta perspectiva la atribucion de titularidad ejecutiva al Consejo de Gobierno constituye garantia del ejercicio de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma.

En ocasiones, el Ordenamiento jurídico faculta el ejercicio de concretas potestades administrativas o permite a determinados organos administrativos, la adopcion de específicos actos administrativos, cuando concurren las circunstancias legalmente previstas.

El Consejo de Gobierno puede ser competente para adoptar actos expropiatorios, para imponer sanciones a los particulares o, puede estar facultado por el Ordenamiento autonómico para decidir sobre el caracter urgente de las expropiaciones, para suscribir los contratos que superen una determinada cuantía, para imponer a los particulares las sanciones administrativas mas graves o pa-

ra nombrar a determinados funcionarios publicos. Esta forma de atribución de potestades administrativas que es utilizada, con frecuencia, por la legislación autonómica para atribuir competencia al Consejo de Gobierno, supone que el ejercicio de sus potestades se extiende, a diferencia de las Consejerías, sobre todos los sectores y materias administrativas por estar excluida, en dichos supuestos la competencia de los órganos sectoriales.

Hay que señalar, además de lo dicho, que el Consejo de Gobierno participa en procedimientos administrativos complejos mediante la fiscalización y tutela de las decisiones adoptadas por otros órganos administrativos, autorizando y aprobando su actividad y que, en determinados supuestos esta encargado de resolver los recursos administrativos interpuestos contra los actos de otros órganos administrativos. Todo ello, sin perjuicio de su función de dirección y coordinación administrativa que como supremo órgano de la Administración autonómica, le corresponde ejercer.

b. Límites

La potestad ejecutiva es por esencia limitada. Esta sometida a la legalidad en cuanto requiere una habilitación previa a su ejercicio y en cuanto éste está condicionado por la legalidad vigente. El Ordenamiento Jurídico

crea y regula el ejercicio del poder administrativo. (1)

El ejercicio del poder administrativo por el Consejo de Gobierno se regula basicamente por la legislación del Estado y por la legislación autonómica que la desarrolla. A diferencia de la potestad reglamentaria, la ejecutiva es, segun la legislación autonómica, delegable en las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno o en los Consejeros(2).

(1) BOQUERA OLIVER, J. M., op cit pag 88

(2) Ejemplos de esta posibilidad se contienen en en el art. 47 de la Ley 6/83 de Andalucía, en el artículo 57 de la Ley de Cantabria de 7-V-84 y en el artículo 58 de la Ley de 7-VI-84 de Extremadura.



Universidad de Valencia

Facultad de Derecho

DEPARTAMENTO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

Ilma. Sra. Decana de la Facultad
de Derecho de la Universidad de Valen-
cia.

Dña Catalina Esquíu Palop me
elaborado bajo mi dirección una
tesis original e inédita sobre "El Ejec-
utivo Autonómico" que me compla-
ce remitirle a los efectos oportunos.
Autorizo, por consiguiente, su tramitación
de conformidad con las disposicio-
nes vigentes.

Valencia, 30 de Mayo de 1985

José M. Borquero Oliva

Javier y Pilar

Departamento de Derecho Administrativo



Universidad de Valencia
Facultad de Derecho

Universidad de Valencia
Facultad de Derecho

ENTRADA 1205

Fecha 19-6-85

ILMA SRA.

D. Mariano Baena del Alcazar, presidente del Tribunal de lectura de la tesis doctoral presentada por Dña Catalina Escuin Palop, me comunica que ha dispuesto la lectura de la misma, de conformidad con lo previsto en el articulo 10 del Real Decreto 185/85 de 23 de enero, para el proximo dia 21 de junio a las 12'00 horas, lo que le comunico a los efectos oportunos.

Valencia 19 de junio

El secretario del tribunal de lectura

ILMA. SRA. DECANA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE VALENCIA.



Universidad de Valencia
Facultad de Derecho

ENTRADA - 889

Fecha 30-V-85

ILMA. SRA.

Catalina Escuin Palop, licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de Valencia, presenta para su remision al Departamento de Derecho Administrativo, un ejemplar de su Tesis Doctoral titulada " El Ejecutivo Autonomico".

Valencia a treinta de mayo de 1.985

Catalina Escuin

ILMA SRA. DECANA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE VALENCIA

BID. TESIS

172

D. Jesús Olavarría Iglesias, Secretario de la
Facultad de Derecho de la Universidad de
Valencia:

CERTIFICO: Que, esta Tesis Doctoral ha sido
depositada y presentada en el día
de la fecha en esta Secretaría y
se registra con el número 147
en el libro correspondiente.

y Para que conste, expido, firmo y sello
la presente en Valencia a treinta de Mayo
de mil novecientos ochenta y cinco



Facultad *

b13032756

i 23555506

CB 0002203282

~~N: D660 779843~~
~~N: Li6ii 779851~~



TR.122676

C A P I T U L O C U A R T O

COLABORACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO EN LA ACTIU
VIDAD DE OTROS ORGANOS.



I. COLABORACION EN LA ACTIVIDAD DE LA ASAMBLEA

1. INICIATIVA LEGISLATIVA.

La facultad de iniciar el proceso legislativo proponiendo un texto concreto que aspira convertirse en ley, reviste gran importancia en cuanto constituye presupuesto de todo el proceso ulterior. En el sistema de iniciativa legislativa pluralista, que los Estatutos de Autonomía consagran, ocupa un papel preponderante la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno (1).

El Consejo de Gobierno es el primus movens de la actividad legislativa. Apoyado técnicamente por la administración autonómica y en contacto directo con los problemas y las necesidades sociales, detenta una posición privilegiada para la presentación de proyectos de ley. Por eso, no puede extrañar que en las Comunidades Autónomas, como en todos los países -- que cuentan con un parlamentarismo libre, el Consejo de Gobierno no se acerque en la práctica a una posición de monopolio sobre la iniciativa legislativa (2).

La posición privilegiada, que respecto a los otros titulares de la iniciativa legislativa, ocupa el Consejo de Gobierno, se manifiesta, entre otros en los siguientes datos:

- 1) Por la prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos legislativos, presentados por el Gobierno y por la posibilidad de instar el procedimiento legislativo de urgencia. 2) Por el monopolio que la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno tiene respecto determinados

(1) De Esteban, J.Y. Lopez Guerra, L. op. cit. vol. II pag. 136

(2) Santaolalla López, F. Derecho Parlamentario Español", Ed. Nacional, 1984, p. 218.

materia como la financiera. 3) Por la facultad del Consejo de Gobierno de aceptar o rechazar, la tramitación de las proposiciones o enmiendas que suponga aumento del gasto o disminución de los ingresos. 4) Por la posibilidad que tiene el Consejo de Gobierno de oponerse a las proposiciones de ley o enmiendas que sean contrarias a una delegación legislativa en vigor.

2. ASISTENCIA, AYUDA E INFORMACION

La colaboración del Consejo de Gobierno con la Asamblea carece de límites precisos. En principio, el Consejo de Gobierno está obligado a yudar y a informar a la Asamblea, siempre que dicha colaboración no suponga ingerencia en la esfera de su competencia; y sus miembros están facultados para asistir a las sesiones parlamentarias, cuando lo estimen oportuno o se requiera su asistencia en el Pleno o en las Comisiones.

La lógica parlamentaria determina el derecho de la Asamblea a que el Consejo de Gobierno esté informado de sus debates, -- participe en ellos y exponga su opinión sobre los temas que la Asamblea estime oportuno. Esta obligación se corresponde con el derecho de los miembros del Consejo de Gobierno de asistir e intervenir en los debates parlamentarios.

La obligación de asistencia amplía las posibilidades informativas y de control de la Asamblea. El derecho de los miembros del Consejo de Gobierno a asistir a las sesiones del parlamento, les permite exponer las razones que amparan la política gubernamental y defender su programa político en relación a cualquier tema, proyecto o proposición de ley o de resolu

ción.

La obligación del Consejo de Gobierno de informar y de prestar la ayuda que solicite el Parlamento autonómico, se formula en los Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica, en términos genéricos; de forma que, tan to el Pleno como las Comisiones, pueden reclamar del Conse jo de Gobierno los datos y la ayuda que consideren necesaria para el trabajo parlamentario. Por lo que res-- pecta a los grupos parlamentarios o a los parlamentarios individualmente considerado, parece que deberán solicitar la información que requieran, mediante las preguntas formu ladas ante las Comisiones o el Pleno de la Asamblea.

La obligación del Consejo de Gobierno de informar y ayudar a la Asamblea supone el reconocimiento de su mayor capacidad para conocer los datos relativos a la vida so-- cial y económica, para prever las necesidades futuras y - de su mayor disponibilidad de recursos.

El término "ayuda", utilizado por los Estatutos de Autonomía y por la legislación reguladora del Consejo de Gobierno, parece que se debe interpretar en un sentido - amplio, como ayuda técnica y material.

II. COLABORACION EN LA
ACTUACION DEL GOBIERNO
DEL ESTADO.

En el ejercicio de esta actividad el Consejo de Gobierno actua como representante de una colectividad inte
grada en el Estado. Colabora con el Gobierno del Estado -
para armonizar la esfera de intereses potencialmente con-
flictivos.

La participación del Consejo de Gobierno en la acti
vidad del Gobierno del Estado se puede clasificar en la -
obligación de auxilio y en la facultad de asesoramiento e
impulso de su actividad.

1. AUXILIO

El deber general de auxilio, que tiene el Consejo -
de Gobierno respecto al Gobierno del Estado, no está pre-
visto en la Constitución, se ha definido por el Tribunal
Constitucional como un "deber general", consecuencia de -
la organización territorial del Estado que no requiere una
justificación en preceptos constitucionales concretos (1).

El deber general de auxilio que el Consejo de Go- -

(1) Entre otros, cabe citar las sentencias de 4-V-82 (FJ.
14) y la de 30-VII-83. (FJ 5)

bierno tienen en relación al Gobierno del Estado, puede manifestarse como deber de informar y como obligación de prestar el apoyo y el soporte preciso, para que tanto el Gobierno -- del Estado como sus delegados en el territorio de la Comunidad Autónoma, puedan ejercer, eficazmente, sus propias competencias.

2. ASESORAMIENTO E IMPULSO.

El fundamento o la razón de ser de esta modalidad de colaboración del Consejo de Gobierno, se encuentra en la obtención del consenso autonómico antes que el Gobierno del Estado adopte decisiones, que en alguna medida enmarcan o condicionan el ejercicio de la competencia autonómica.

Esta forma de colaboración de las Comunidades Autónomas en la orientación política del Estado, se prevé en los Estatutos de Autonomía y en una dispersa legislación del Estado. Conviene, no obstante, adelantar que la corta vida de las autonomías y la ausencia, en algunas de dichas normas, de una clara atribución orgánica impide, en ocasiones, conocer a priori, si la competencia es del Consejo de Gobierno o de la Asamblea.

La función de impulso y asesoramiento tiene dos importantes manifestaciones en la política económica y en la política internacional del Estado. A estas se podría añadir

una tercera, que es la informar los proyectos de leyes orgánicas de armonización. Pero, omitimos su análisis, por considerar que dicha información, pese a no estar atribuida expresamente a la Asamblea, parece que debe ser remitida por ésta.

A. EN MATERIA ECONOMICA.

Esta colaboración se manifiesta a través de las previsiones de índole política, social y económica que las Comunidades Autónomas deben suministrar al Gobierno del Estado, para que elabore el proyecto de planificación. Previsiones económicas que, según la literalidad del apartado segundo del artículo 131 de la Constitución y su debate parlamentario, vinculan, a diferencia de lo que ocurre en Italia (1), al proyecto de planificación gubernativo, sin limitar, por ello, la capacidad de decisión de las Cortes Generales (2), que son las que en última instancia, han de aprobar el proyecto de planificación.

La colaboración se encomienda por los ordenamientos jurídicos autonómicos al Consejo de Gobierno o a la Asam-

(1) Teresi, F., "Il Governo regionale", cit., pag.40

(2) En contra, Bassols Coma, M., "la planificación económica" en el modelo económico en la Constitución española. Ed. IEF, 1981, pag. 451.

blea.

En algunas Comunidades Autónomas, la Asamblea es competente para fijar las previsiones de orden político, so--cial y económico que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución debe suministrar la Comunidad Autónoma al Gobierno del Estado para la elaboración de los proyectos de planificación (1). La Asamblea autonómica es la repre--sentante directa de la población, por lo que según Merino Hernández (2) debe fijar las previsiones a las que se ha--brá de ajustar la planificación del Estado. Sin embargo, la complejidad de estas previsiones y la necesidad de un aparato técnico-burocrático para formularlas ha llevado, en algún caso, a requerir la intervención del Consejo de gobierno (3).

En otras Comunidades Autónomas, se encomienda al Consejo de Gobierno la representación de los intereses de la población y la interpretación de sus necesidades y aspiraciones al encomendarle la formulación de las previsiones señaladas. Lo que, también, resulta lógico si se piensa -- que el Presidente autonómico es el máximo representante de -

(1) Estatutos de Autonomía de Asturias (art. 24.2); de Cantabria (art. 9.1.c); de La Rioja (art. 17.m); de Murcia -- (art. 16.3); de Baleares (art. 28.5) y de Castilla-León -- (art. 13.9).

(2) Merino Hernández, J.L., "Comentarios al Estatuto de Aragón". Ed. Cole. Básica Aragonesa, 1983, p. 107.

(3) Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 57.º).

la Comunidad, en sus relaciones con el Estado y que el Con Consejo de Gobierno dispone de los medios adecuados para formular dichas previsiones. Este encargo no siempre se formula expresamente (1), ya que en ocasiones, es consecuencia del silencio estatutario y de la vis atractiva de la esfera competencial del Gobierno (2).

B. EN MATERIA INTERNACIONAL.

Respecto a la colaboración del Consejo de Gobierno en la política internacional del Estado, resulta conveniente distinguir dos niveles de colaboración; de una parte, la facultad de propuesta de convenios o tratados internacionales de contenido cultural o asistencial (3) y comercial (4); y de otra, el derecho del Consejo de Gobierno a recibir información, sobre la elaboración de tratados internacionales, cuando afecten a la esfera de su

(1) Se formula expresamente en la Comunidad Valenciana -- por la ley 5/1983 (art. 16.2) y en la de Canarias, por la Ley 1/1983 (art. 19.b).

(2) La competencia residual del Consejo de Gobierno se establece en el País Vasco, Ley 7/1981 (art. 18.f); Galicia, Ley 1/1983 (art. 4.18); Andalucía, Ley 6/1983 (art. 26.15) Cantabria, Ley 2/1982 (art. 27.m); La Rioja, Ley 4/1983 (art. 22.k); Valencia, Ley 5/1983 (art. 25 y 20.1); Aragón, Decreto de 18-X-1982 (art. 3.k); Canarias, Ley de 18-IV-1983 (art. 24); y Navarra, Ley 23/1983 (art. 10.ñ).

(3) Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 37.1.).

(4) Cataluña (Ley 9/1981. art. 43.c).

competencia (1), y de emitir informe, sobre dichos proyectos.

Por lo general, la colaboración en las relaciones internacionales del Estado se atribuye genéricamente al Ente autónomo; pero de los supuestos excepcionales que expresamente atribuyen la colaboración a un órgano autonómico, se deduce que la facultad de propuesta corresponde a la Asamblea (2), lo que es lógica consecuencia de su genérica facultad de iniciativa legislativa y del derecho de petición al Gobierno del Estado (art. 78 de la Constitución Española); y que la recepción de la información y la formulación del informe, es competencia del Consejo de Gobierno (3); lo que, también, está en consonancia con la facultad del Consejo de Gobierno de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales y para velar por el cumplimiento de los reglamentos y directrices -

(1) Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 6.5); de Cataluña (art. 27.4); de Galicia (art. 7.2); de Andalucía -- (art. 23.3; de Asturias (art. 8) y de Cantabria (art. 6.2)

(2) Expresamente sólo se reconocen la facultad de propuesta de convenios o tratados comerciales en el art. 40 del Estatuto de Autonomía de Aragón; sin embargo, esta facultad de propuesta es extensible al resto de las Comunidades Autónomas por estar capacitadas para solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de Ley y ser titulares del derecho de petición.

(3) Cataluña (Ley 9/1983, art. 71.j); de Galicia (Ley 1/..)

derivados de aquéllos. (1).

C. CONSECUENCIAS.

En este punto, el problema que se plantea es, fundamentalmente, el del valor y la eficacia de esta modalidad de colaboración entre el Gobierno del Estado y el Consejo de Gobierno, cuando aquell omite su obligación de informar o de requerir el informe del Consejo de Gobierno.

La omisión por el Gobierno del Estado de formular - la solicitud de informe, cuando se haya previsto y con carácter preceptivo por la Constitución o por el Estatuto, comporta según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de marzo de 1984, la aplicación, a los actos de naturaleza normativa del Gobierno del Estado, de la doctrina emitida a propósito del procedimiento administrativo, con las matizaciones necesarias, ya que no cabe trasladarla mutatis mutandi al campo constitucional.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia señalada, ha declarado que la omisión de la audiencia o del informe preceptivo determinará, normalmente, la anulabilidad de la disposición del Gobierno del Estado, por constituir dicha omisión un vicio esencial del procedimiento de elaboración de - los Decretos Leyes.

/.../ 1983, art. 4.7; Andalucía (Ley 6/1983, art. 26/7) La Rioja (Ley 4/1983, art. 22), Aragón (Decreto de 18-X-82 -- art. 7.g); Canarias (Ley 1/1983, art. 20.g); Navarra (Ley 23/1983, art. 8); Madrid (Ley 19-I-84, art. 21.K).

(1) Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 20.5); Ley Canaria 1/1983 (Art.19.h). En contra de la conclusión mantenida en el texto se pronuncia el art. 40 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

iii. DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.

La autonomía de las Comunidades Autónomas no se circunscribe al ejercicio de las competencias asignadas en los respectivos Estatutos. Contiene, como se ha dicho, la idea de participación en los intereses generales. Este -- concepto amplio de autonomía implica que el Consejo de Gobierno puede impugnar ante el Tribunal Constitucional, -- las leyes del Estado para defender la competencia autonómica, en sentido técnico, y para defender el orden constitucional.

El proceso directo de inconstitucionalidad constituye un control abstracto u objetivo de la norma; no tiene verdadero contenido contradictorio. Por ello, el artículo 161.1.a de la Constitución no requiere que los órganos o fracciones de órganos legitimados, tengan un interés legítimo y directo, para impugnar las leyes y disposiciones con fuerza de ley, ya sean del Estado o de las Comunidades autónomas (1).

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece, en cambio, que los Consejos de Gobierno solo están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad

(1) Garcia de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., - "Curso...", cit., vol. I, pp. 175 y 176.

contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado "que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2).

Existe una evidente diferencia entre la letra de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se puede salvar siempre que se adopte un concepto amplio de autonomía.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se encamina, progresivamente, hacia esta idea en una trayectoria que comprende las siguientes fases o estadios de evolución: 1) Limitación de la legitimación a la defensa de la competencia autonómica en su sentido técnico y calificación de las Comunidades Autónomas como corporaciones públicas. 2) Distinción entre competencias en sentido técnico e intereses autonómicos y extensión de la legitimación de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas a los supuestos de Cesión directa o indirecta de la propia competencia y 3) Distinción entre conflicto de competencia y recurso de inconstitucionalidad.

En un primer momento el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 14 de julio de 1981, que negó legitimación al Gobierno Vasco para impugnar la ley antiterrorista, limitó la legitimación del Consejo de Gobierno, a los supuestos en que concurrían intereses específicos, y negó a las Comunidades Autónomas la condición de entes representativos de interes.

ses generales, al afirmar que:

"La autonomía se reconoce a los entes para la gestión de sus respectivos intereses (por lo que)... Sin dejar de participar en la vida general del Estado... Tienen como esfera y límite de su actividad - los intereses que le son propios, mientras que la - tutela de los intereses generales compete por definición al Estado".

El Tribunal Constitucional identifica en esta Sentencia, las competencias en sentido técnico con los intereses autonómicos al entender que:

"Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de - su ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios...".

Esta doctrina constitucional se supera, en parte, en la sentencia de 14 de junio de 1982. Sus avances se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) Reconoce como contenido propio de la autonomía el derecho a participar en las -

competencias exclusivas del Estado, 2) Reconoce un indirizo político propio a la ejecución autonómica, y 3) Distingue, con cierta claridad, entre competencias en sentido técnico e intereses autonómicos. Se abre a partir de esta Sentencia la posibilidad de que el Consejo de Gobierno, impugne las leyes del Estado cuando su ámbito de aplicación incida, directa o indirectamente, en la competencia autonómica, aunque la Comunidad Autónoma carezca de potestades legislativas sobre la materia debatida.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de Diciembre de 1982 avanza en la interpretación constitucional, al distinguir entre el conflicto de competencias y el recurso de inconstitucionalidad y al apuntar que la depuración del ordenamiento jurídico del Estado, es interés autonómico.

En la práctica, la legitimación del Consejo de Gobierno para impugnar las leyes del Estado se encuentra -- prácticamente libre de trabas ya que es difícil, por no decir imposible, no encontrar un interés autonómico en el que anclar la impugnación. Sin embargo, la importancia de la limitación se mantiene en cuanto que el Consejo de Gobierno continúa obligado a señalar un punto de conexión -- entre las competencias asumidas y la ley, disposición o -- acto con fuerza de ley del Estado, que se pretenda impugnar.

Queda todavía un corto aunque decisivo paso que - dar para que las Comunidades Autónomas sean consideradas por el Tribunal Constitucional, como entes de representación general e interesados, al mismo nivel que los otros órganos legitimados, en la defensa y promoción de los valores constitucionales.

IV DEFENSA DEL AMBITO COMPETENCIAL AUTONOMICO.

El Consejo de Gobierno, como órgano político y administrativo de la Comunidad Autónoma, está facultado junto -- con la Asamblea para defender, frente a toda incidencia externa, el ámbito competencial autonómico. Los medios con los que cuenta para desarrollar esta importante tarea son los procedimientos ante el Tribunal Constitucional y el procedimiento contencioso administrativo.

La defensa de las competencias autonómicas está constitucionalmente judicializada. Pero ello, no quiere decir que la Constitución prohíba el establecimiento de otros sistemas de defensa de la competencia. La competencia que la Constitución atribuye de Tribunal Constitucional, para conocer los conflictos de competencias no excluye, como señala - Muñoz Machado (1), que la resolución de conflictos se puede encomendar, con carácter previo a otras instancias.

Existe la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí, o con las distintas administraciones locales situadas en su territorio, sometan sus diferencias a órganos de composición paritaria. Ejemplos de este sistema se encuentran en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 69 de - la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

(1) Muñoz Machado, S. op. cit. vol. II, pag. 237

1. ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El artículo 161.1.a de la Constitución permitía entender que los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre si, se podían tramitar a través del recurso de inconstitucionalidad, -- cuando la vulneración de la competencia autonómica procediera de una norma con valor de ley del Estado o de otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha excluido a través de su artículo 32.2 la facultad de las Comunidades Autónomas de interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas.

El Consejo de Gobierno puede, en consecuencia, defender la competencia autonómica frente a la vulneración cometida por una ley del Estado a través del recurso de inconstitucionalidad y frente a las transgresiones producidas por actos o disposiciones administrativas del Estado o de otra Comunidad Autónoma, a través del conflicto de competencia.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula dos procedimientos de conflicto de competencia, uno positivo y otro negativo. De las dos modalidades de conflicto de competencia, el Consejo de Gobierno sólo puede interponer

la positiva (1). En relación al conflicto positivo de - competencia interesa destacar, en este lugar, su objeto, los límites del orden competencial y el contenido y, -- efecto de la sentencia que lo resuelve. Las cuestiones de orden procesal se tratarán, por motivos sistemáticos, en el capítulo siguiente.

Los artículos 61 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional utilizan la expresión " Disposición, resolución y acto del Estado o de las Comunidades Autónomas " para definir el objeto del conflicto positivo de - competencia.

El término "disposición ", según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Abril de 1984 (2), se debe en-

(1) El trato discriminatorio, que reciben las Comunidades Autónomas en relación al Estado, en la L. O. T. C. se manifiesta además de lo señalado en el texto, en el carácter preceptivo del requerimiento previo a la interposición de conflicto positivo de competencia y en el régimen jurídico de la suspensión del acto o disposición impugnada por una Comunidad Autónoma.

(2) La sentencia señalada en el texto varía la jurisprudencia mantenida por las sentencias 14-VII y 28-VII de 1.981

tender como norma sin valor de ley. La Sentencia señalada, con base en el artículo 67 de la Ley Orgánica del -- Tribunal Constitucional (1) cierra el procedimiento de conflicto positivo de competencias para las Leyes del Estado y entiende que, en este caso, se debe seguir el procedimiento de recurso de inconstitucionalidad. Este y el conflicto de competencia se diferencian, entre otros extremos, por tener diferente objeto, en la medida que aquel solo se puede interponer contra leyes y éste contra disposiciones administrativas y actos.

Los conflictos de competencia según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de Junio de 1982, pueden derivar hacia recursos de inconstitucionalidad cuando la disposición o el acto impugnado se ampare en una ley del Estado o en una ley autonómica. El control de constitucionalidad de las leyes habilitadoras de la disposición o del acto - impugnado es, según la Sentencia señalada, previo al control de la disposición o del acto impugnado.

(1) " Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencia se tramitaría desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocan la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite al Consejo de Gobierno impugnar " indirectamente " leyes autonómicas y, además, leyes del Estado cuando por haber transcurrido el plazo de interposición del recurso de - inconstitucionalidad no sean susceptibles de impugnación directa.

El binomio " resolución - acto administrativo "posibilita la impugnación, a través del conflicto positivo de competencia, de actos a los que el calificativo de " administrativos " no les casa bien. Permite, en consecuencia, la impugnación de actos no sometidos al regimen jurídico administrativo (1) y de los que por estar sometidos a este regimen son administrativos.

El parámetro de referencia que tiene el Tribunal Constitucional para decidir sobre la competencia controvertida - viene determinado en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La competencia defendida y atacada estan delimitadas por la Constitución, por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación básica, por la Ley de transferencia o de delegación y por la Ley de armonización del Estado.

(1) Como por ejemplo la disolución anticipada del Parlamento por el Presidente de la Comunidad Autónoma, la Convocatoria de elecciones, etc..

El conflicto de competencia con una disposición o acto del Estado, de otra o de otras Comunidades Autónomas debe ser actual, real y suponer una efectiva invasión de ésta. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 22 de Julio de 1983 ha declarado que no se puede entrar, en el significado de los supuestos implícitos, ni en las posibles conveniencias del acto o de la disposición impugnada.

El contenido de la sentencia viene determinado en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al establecer que: "la sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y anulará, en su caso...". El Tribunal Constitucional en las sentencias de 28 de Abril y 20 de Mayo de 1983, ha ampliado el contenido de las sentencias que resuelven conflictos de competencia, al entender que el órgano que ejerce la competencia controvertida y el consiguiente rango de la norma resultan indisolubles de la propia competencia y, en consecuencia, se han de entender comprendidos en el orden competencial. La doctrina sustentada en las sentencias señaladas abre el análisis de la legalidad del acto o la disposición respecto de los que se plantea el conflicto con el fin de impedir que la declaración sobre la titularidad de la competencia controvertida, confirme una disposición o un acto nulo de pleno derecho ya que la competencia puede corresponder al Estado y, sin embargo, el acto o la disposición dictada a su amparo puede ser nulo de pleno derecho, por infringir la distribución interna de la competencia o por contravenir el principio de jerarquía.

Otro posible pronunciamiento de la sentencia que resuelva el conflicto cuando una disposición del Estado y una disposición autonómica entren en conflicto, siendo tanto la una como la otra competentes, es el de falta de eficacia de la norma autonómica o de la del Estado por el efecto de prevalencia de una de ambas normas sobre la otra, ya que al ser las dos normas competentes según el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no procede declarar su nulidad de pleno derecho. A este respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de Julio de 1985, manifestó en su fundamento jurídico cuarto que : " la nulidad es, en efecto, un vicio que afecta a la validez de las normas, no simplemente a su vigencia o a su eficacia , y choca, por tanto, con el recto uso de las categorías jurídicas declarar la nulidad de una disposición que es plenamente válida en - otras partes del territorio nacional. Puede pensarse -- que cabría por ello, como hemos hecho en otras ocasiones, referirnos simplemente a la eficacia declarando la Resolución no aplicable al ámbito territorial de Cataluña, - pero, de una parte, la eficacia va anudada a la vigencia, y la resolución impugnada, dictada para regular la campaña de 1.983, había perdido ya su vigencia cuando, a comienzos de 1.984, concluyeron las actuaciones del presente recurso; de la otra, es también patente que la eficacia que la resolución pudo tener se produjo sólo en la medida en que la Generalidad ed Cataluña se avino a cumplir las condiciones que la Resolución imponía y que, en consecuencia, todas las actuaciones efectuadas al amparo

de tal Resolución en el territorio sujeto al Gobierno y Administración de la Generalidad se han producido con el concurso de ésta y que declararlos ahora nulos o anulables significaría, entre otras cosas, admitir la licitud de ir contra actos propios, con daños quizás de interés a terceros, que de buena fé y fiados de la apariencia razonable usaran en su interés de las ayudas prestadas por el Estado de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria. Por todo ello, parece conveniente limitarse a declarar la titularidad de la competencia controvertida, sin pronunciamiento alguno sobre la Resolución que suscitó el conflicto".

El artículo 61,3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional determina los efectos de las sentencia que resuelvan los conflictos de competencia, al establecer que "vinculara a todos los poderes públicos y tendran plenos efectos frente a todos ". El fallo estimatorio puede deklarar la nulidad del reglamento del Estado o de la Comunidad Autónoma, puede anular el reglamento autonómico -- que ha devenido incompetente por efecto de la ampliación de las competencias normativas del Estado y puede deklarar la ineficacia del reglamento del Estado, ó de la Comunidad Autónoma por efecto del principio de prevalencia de la otra norma. Respecto a los actos o resoluciones el fallo estimatorio solo puede contener un pronunciamiento de nulidad de pleno derecho. El fallo desestimatorio confirma la validez del acto o de la disposi-

ción impugnada. En ambos casos, el fallo tiene efecto de cosa juzgada e impide la interposición de otro conflicto contra el mismo acto o la misma disposición administrativa. Tanto el fallo como los fundamentos jurídicos que le sirven de apoyo, vinculan, según el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a los jueces y tribunales. Además, cualquiera que sea el contenido del fallo, la sentencia al aclarar la titularidad de la competencia controvertida, produce según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Noviembre de 1983 la "desaparición sobrevenida" de los conflictos pendientes, que versen sobre dicha competencia y afecten a las mismas partes.

2. ANTE EL ORDEN JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La defensa de la competencia autonómica puede provenir de ataques materializados en actos o disposiciones del Estado, de otra Comunidad Autónoma o de las Administraciones locales. En todos estos conflictos el Consejo de Gobierno está legitimado para interponer recursos contencioso administrativo contra dichos actos o disposiciones.

La legitimación de la Administración Autonómica para impugnar las disposiciones del Estado que afecten al ámbito de su autonomía, se preve expresamente en el artículo 3 de la Ley 34/81, de 5 de octubre, en los términos siguientes: " Las Comunidades Autónomas podran impugnar las disposiciones de carácter general que, dictadas por la

Administración del estado afecten al ámbito de su autonomía ". Del tenor literal del precepto transcrito se podría deducir, en una primera interpretación, que sólo son impugnables ante la jurisdicción contenciosa las disposiciones del estado que incidan en el ámbito de la competencia autonómica, en sentido técnico. Sin embargo, dicha interpretación ha sido desautorizada por la Sentencia 32/83 del Tribunal Constitucional. En dicha Sentencia el Tribunal argumenta que las Comunidades Autónomas solo pueden plantear conflicto de competencia cuando la disposición del Estado infrinja el orden de competencias por lo que si una Comunidad Autónoma, entendiera que una disposición administrativa del Estado, vulnera el ordenamiento jurídico por causas ajenas al orden de competencias, solo podría impugnarla ante la jurisprudencia contenciosa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 34/81 de 5 de Octubre.

La virtualidad que cabe conferir al precepto analizado es la de conferir una acción en interés de ley a las Comunidades Autónomas para impugnar las disposiciones del Estado.

respecto de los actos del Estado y a los actos y disposiciones administrativas de otras Comunidades Autónomas, parece que rige para su impugnación por la Administración Autonómica la regla que sobre legitimación contienen el artículo 28 de la Ley de la Jurisprudencia Contenciosa y el principio de tutela judicial efectiva consagrado en el

artículo 24 de la Constitución.

La facultad de la Administración Autonómica de impugnar los actos y disposiciones locales se regula en el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985. Conviene señalar, que la Ley de Bases sobre Régimen Local contiene, a diferencia de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, un concepto amplio de autonomía. El artículo 65 de la Ley señalada incluye dentro del concepto "interés autonómico", la defensa de la legalidad. No circunscribe, por lo tanto, la interposición de los recursos contenciosos administrativos por la Administración Autonómica a la defensa del propio ámbito de competencia. Extiende las posibilidades de la impugnación contencioso de los actos y disposiciones locales a cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico.

El artículo 65 de la mencionada Ley, establece que la Administración de la Comunidad Autónoma puede impugnar directamente o tras requerimiento, los actos o acuerdos de las entidades locales cuando considere que infringen el ordenamiento jurídico.

El requerimiento se formulará por el Consejo de Gobierno en el plazo de 15 días hábiles computables a partir de la recepción del acuerdo. Debe estar motivado y expresar la normativa que el Consejo de Gobierno estima vulnerada.

La Ley de Base de Régimen local no prevé el procedimiento para la tramitación de los recursos interpuestos por el Consejo de Gobierno contra actos y disposiciones locales. Pero, cabe entender que en cuanto no se oponen los artículos 8 y 9 de la Ley 40/81 a las prescripciones de la Ley de Bases de Régimen Local, continúan vigentes, por lo que se puede mantener que cuando los actos o disposiciones impugnados afecten a la competencia autonómica, - la interposición del recursos producirá la suspensión - del acto ó de la disposición local, que el Tribunal Contencioso Administrativo competente para conocer el recurso se deberá pronunciar sobre la suspensión decretada en el plazo de 30 días y que el procedimiento de tramitación del recurso será el establecido en el artículo 118 de la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1); y que los recursos que no se funden en la incompetencia local se tramitarán por el procedimiento ordinario.

(1) Parece que el plazo de 6 días que confiere el artículo 8 de la Ley 40/81 debe entenderse sustituido, por contradicción con el artículo 65 de la L.B.R.l. por el plazo de 15 días.

C A P I T U L O Q U I N T O
LA A-DMINISTRACION AUTONOMICA

I. AUTONOMIA Y POTESAD ORGANIZATORIA

La potestad organizatoria es, como ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias de 2 de Noviembre de 1982, 4 de Mayo de 1982, 14 de Junio de 1982 y 28 de Abril de 1983, un atributo de la autonomía. El origen de la potestad organizatoria se encuentra, por lo tanto, en el artículo 137 de la Constitución.

La Constitución remite la organización autonómica al legislador estatutario (art. 147. C) y a los poderes autonómicos (art. 148.1) lo que resulta congruente con la función institucional del Estatuto de Autonomía y respetuoso con el principio de auto-organización que la autonomía política de las Comunidades Autónomas requiere. No obstante, la Constitución contiene algunos principios y criterios de organización que por su eficacia general son aplicables a las Comunidades Autónomas y que seguidamente exponemos.

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACION Y SU APLICACION A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

A efectos expositivos conviene distinguir entre principios-directriz (o criterios) de organización y principios de organización o instrumentales. Los prime--

ros orientan la actividad de organización administrativa a la consecución de determinados objetivos. Los segundos, contienen técnicas de organización al servicio de los fines que los trascienden. Tanto unos como otros -- vinculan la organización (1).

Ejemplos de los primeros se contienen, entre otros, en la igualdad, publicidad, legalidad y seguridad jurídica que consagra el artículo 9 de la Constitución. Su aplicabilidad a la organización autonómica no plantea dudas dada la ubicación de dicho precepto en el Título Preliminar de la Constitución. Su eficacia respecto a la organización administrativa consiste en orientarla hacia el cumplimiento de dichos criterios u objetivos constitucionales. Sin embargo, otros principios o criterios organizativos plantean problemas interpretativos en orden a su aplicabilidad a las Comunidades Autónomas, por integrar preceptos incorporados al Título que la Constitución destina a la organización administrativa del Estado (Título IV). Este es el caso, de los artículos 105 y -- 103.1 del texto constitucional.

Para averiguar la aplicabilidad o inaplicabilidad de estos preceptos a las Comunidades Autónomas, se debe partir de la idea de que en la medida que dichos preceptos sean concreción o especificación para la Administra-

(1) Alvarez Rico, M. "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas" RAP N° 105 (1984) pag. 136.

ción del Estado, de principios consagrados en el Título Preliminar o en el Título Primero de la Constitución; -- también serán aplicables a la organización administrativa autonómica. De acuerdo con este planteamiento cabe en tender que el artículo 105 de la Constitución es aplicable a las Comunidades Autónomas porque es concreción del principio participativo definido en el artículo 9.2 de la Constitución, del derecho a la participación consagrado en el artículo 23 y del derecho a la información previsto en el artículo 20 de dicho cuerpo legal (1). La misma interpretación cabe mantener respecto al apartado 2 y 3 del artículo 103 de la Constitución, por carecer de un contenido material propio y limitarse a reproducir en el título correspondiente a la Administración del Estado, principios incorporados por los artículos 9, 23.1 y 28 de la Constitución.

En consecuencia, se puede afirmar que el problema a dilucidar se circunscribe a apreciar la aplicabilidad o inaplicabilidad a la organización autonómica de los -- principios y criterios de organización consagrados en el artículo 103.1 de la Constitución.

La doctrina en un primer momento se mostró vaci-- lante. Frente a autores que consideraban cuestión clara

(1) PARADA VAZQUEZ, J.R., "Constitución, burocracia y Co munitades Autónomas", D.A. nº 182 (1979), p. 89.

la aplicación del artículo 103 de la Constitución a todas las Administraciones públicas y por lo tanto, a la Administración autonómica (1). Otros entendieron que el artículo 103.1 de la Constitución no era aplicable en su totalidad a las Comunidades Autónomas. Dentro de este segundo sector doctrinal cabe citar a Baena del Alcazar, para el que solo serian de aplicación a las Comunidades Autónomas los criterios u objetivos organizatorios expresados por el artículo 103.1 de la Constitución. Esto es, objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Los principios organizativos de jerarquía, descentralización y desconcentración quedarían, según esta interpretación, a la que me adhiero, exclusivamente referidos a la organización administrativa del Estado (2).

-
- (1) Entre otros, ARGULLOL MURGADAS, E., op. cit., D.A.nº 132 (1979), p. 47; FONT I LLOVET, T., "Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas", cit., RVAP nº 6 (1983), p. 220; GARRIDO FALLA, F., en "Comentarios a la Constitución", Civitas, 1980, p. 1039; ROVERSI MONACO, "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española" en el estudio sistemático sobre la Constitución española de 1978, Civitas, 1980, p. 260. PAREJO ALFONSO, L., "Relaciones interadministrativas y régimen Foral", REDA nº 40-41 (1984) pag.198.
- (2) BAENA DEL ALCAZAR, M., op. cit., p. 88. La contradicción entre el principio de jerarquía y la descentralización observada por la doctrina es explicable según Baena del Alcazar si se interpreta como descentralización funcional.

MEILAN GIL, J.L., "La articulación de los ordenamientos Foral y autonómico" REDA nº 44 (1984) pag. 669.

Hoy la polemica ha perdido interés por dos motivos. En primer lugar, porque gran parte de los Estatutos de Autonomía, como veremos, han incorporado a su texto dichos principios de organización. Y en segundo lugar, porque el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 25 de Octubre de 1983 declaró "que el artículo 103 de la Constitución es aplicable a todas las Administraciones públicas no puede ponerse en duda" y en la Sentencia de 28 de Agosto de 1983 (F.J. 38), frente a la doctrina sustentada en la Sentencia de 28 de Julio de 1981, ha mantenido que el artículo 149.1, 18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia para la regulación básica de la organización de TODAS las Administraciones públicas, incluida la autonómica.

Curiosamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional que los regionalistas recibieron con más júbilo, es la que ha abierto una brecha más grande a la autonomía. El poder de organización que la Constitución permite interpretar como exclusivamente delimitable por los Estatutos de Autonomía (art. 147.C) y por los poderes autonómicos; ha sido limitado, por obra y gracia de la expresión "régimen jurídico" que el artículo 149.1.18 de la Constitución contiene, en la Sentencia que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad contra la LOAPA. En su virtud, la legislación básica del Estado puede delimitar y fijar el alcance de la potestad organizativa autonómica.

La interpretación que sobre la aplicabilidad del artículo 103.1 de la Constitución, han mantenido los Estatutos de Autonomía y la doctrina del Tribunal Constitucional, tiene una importancia decisiva en orden al modelo de Administración autonómica. En primer lugar, porque lo fija. Y en segundo lugar, porque confiere una orientación determinada a la participación ciudadana.

Una organización administrativa regida por el -- principio de desconcentración, jerarquía y descentraliza-- ción se debe ajustar, necesariamente, a un modelo admi-- nistrativo burocrático, centralizado territorialmente y descentralizado funcionalmente.

El sistema burocrático de Administración autonómi-- ca que el principio de jerarquía impone, limita considerablemente las posibilidades para instrumentalizar la -- participación ciudadana. El sistema burocrático, al que se debe ajustar la organización territorial de la Admi-- nistración autonómica, impide que la Administración pueda actuar por la vía de la composición de los intereses en presencia o de la transacción, ni aun cuando ésta quede en el ámbito de lo lícito. En este modelo de Administra-- ción territorial la participación ciudadana se reduce a la presencia de los interesados en el procedimiento ad-- ministrativo y a un papel de mera. iniciativa e información (1).

(1) PAREJO ALFONSO, L., "Estado social y Administración pública. Los postulados constituciones de la reforma administrativa" Ed. Civitas, 1983, pag. 103.

El único medio para introducir la participación ciudadana, consagrada al más alto nivel por los Estatutos de Autonomía, es a través de la Administración indirecta.

La creación de una Administración burocrática propia, impuesta por los principios organizatorios consagrados en el artículo 103.1 de la Constitución, y la orientación imprimida al principio participativo hacia la Administración indirecta, dan como resultado un modelo binario de Administración pública.

2. POTESTAD ORGANIZATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Dentro de los límites constitucionales, las Comunidades Autónomas tienen, como se ha dicho, potestad organizatoria para crear y estructurar su propia Administración pública.

A. ORIGEN Y LIMITES.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de Agosto de 1981 mantuvo, como se ha dicho, que la autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas, no estaba limitada por la legislación básica del Estado. Dicha interpretación permitía sostener, como hizo la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de Junio de 1982 que el título habilitante de la potestad organizatoria autonómica se encontraba en la competencia para la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno que el artículo 148.1 de la Constitución permitía asumir, como efectivamente se ha hecho, con carácter exclusivo por todos los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, una interpretación de este tipo no será sostenida, posteriormente, por el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 5 de Agosto de 1983 (L.O.A.P.A.) mantiene en primer lugar, que la regulación básica de la organización administrati

va es, por efecto del artículo 149.1.18 de la Constitución, de la competencia del Estado. En segundo lugar declara que a este título no es posible oponer una eventual competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para organizar las propias instituciones de autogobierno (art. 148.1 Constitución Española). En tercer lugar, mantiene que dicho título competencial sólo legitima a las Comunidades Autónomas para organizar libremente las instituciones estatutarias de autogobierno (Asamblea y Consejo de Gobierno, fundamentalmente). (F.J. 38).

El origen de la potestad de organizar la Administración autonómica, según la doctrina constitucional comentada, se encuentra en el precepto estatutario que faculta a la Comunidad Autónoma para crear su propia Administración pública.

Esta doctrina constitucional parece objetable en cuanto niega capacidad habilitante, en orden a la creación y estructuración de la Administración autonómica, al título contenido en el artículo 148.1 de la Constitución y en cuanto extiende la intervención del Estado más allá del régimen jurídico administrativo y del régimen estatutario de los funcionarios. Parece también, criticable en la medida en que los primeros Estatutos de Autonomía (País Vasco y Cataluña) no contienen ninguna referencia expresa en orden a la potestad de organizar la propia Administración pública. De esta doctrina constitucio

nal se puede concluir que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia organizativa se extiende a la organización de sus instituciones autonómicas dentro de los principios de la Constitución y de sus Estatutos, teniendo como contorno exterior el respeto a las instituciones que dentro del ámbito comunitario gozan de garantía institucional amparada en la propia Constitución, como es el caso de las Diputaciones y los Ayuntamientos. Dentro de este marco su potestad organizativa se desenvuelve libremente en lo relativo a la organización de sus órganos de autogobierno fijados en la propia Constitución y sus Estatutos y dentro de las bases del régimen jurídico común en lo relativo a la organización de la propia Administración pública (1).

La potestad de organizar la propia Administración, tiene un origen independiente al de las competencias materiales. Sin embargo, una y otras no se pueden desenvolver por caminos separados ya que la potestad organizatoria es instrumental de las competencias materiales. Por ello, cabe entender, como hace Alvarez Rico (2), que la medida de la potestad organizatoria depende del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en las siguientes áreas:

(1) ALVAREZ RICO, M., "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas" RAP 105 (1984) pag. 147.

(2) ALVAREZ RICO, M., op. cit. pag 148.

1º. Cuando una Comunidad Autónoma tiene competencia plena sobre una materia, esto incluye, lógicamente, todas las funciones (competencia en sentido vertical), - es decir, la función legislativa, la ejecutiva, incluida lógicamente la de organización. Así se dice en algunos - Estatutos, como, por ejemplo, el Catalán en su artículo 25.

2º. En el caso de competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, de manera que ésta disponga de la función de desarrollo legislativo y ejecución, también incluye evidentemente la potestad organizatoria (arts. 2º EPV y 15 del EA).

3º. Cuando la Comunidad Autónoma tiene únicamente la función ejecutiva, ésta esta desprendida del poder -- normativo externo que permanece en manos del Estado, correspondiendo en este caso a la Comunidad Autónoma solamente la potestad organizatoria interna de los servicios (arts. 11 EC, 12 EPV, 17 EA, 33 EV, etc.).

Esta tesis, que se deduce con claridad de los artículos que acabamos de citar, se reafirman en la Sentencia del TC de 18 de Mayo de 1982 sobre el Registro de -- Convenios Colectivos de Trabajo del País Vasco.

4º. En determinadas materias, aun siendo de competencia general de las Comunidades Autónomas, el Estado -

se reserva actuaciones específicas tales como las de coor
dinación (art. 149.1.13, 15. 16 de la Constitución), o el
fomento (art. 149.1.15), o la alta inspección, en este ca
so se encuentran las materias de trabajo, sanidad y educaca
ción (art. 16 EPV). Esto llevará aparejada una cierta mo-
dulación de la potestad organizatoria de la Comunidad Au-
tónoma con el fin de compatibilizarla con la actividad --
del Estado.

5º. Otras veces, por la índole de la materia, se
utilizan en la Constitución y en los Estatutos como deli-
mitadores de la competencia los principios de territoria-
lidad o interés general, como ocurre en materia de ferro-
carriles, recursos hidráulicos, instalaciones eléctricas
(art. 149.1.20, 21, 22 de la Constitución) etc. También,
esta forma de repartir las competencias entre Estado y -
la Comunidad Autónoma tendrá reflejo en el ejercicio de
las potestades organizatorias respectivas.

En cualquier caso, parece que podemos entender -
que a la titularidad de una determinada competencia por
parte de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el tí
tulo en que se funde, le corresponde una potestad organizi
zatoria para poner en pie una determinada estructura (or
ganizativa), así como la responsabilidad de su ejercicio.

La potestad organizatoria autonómica esta delimi-
tada por la competencia material y por la competencia te-
rritorial de las Comunidades Autónomas. A esta afirmación

de principio se deben hacer las siguientes matizaciones. El principio de existencia de competencia material opera con diverso rigor según se trate de órganos administrativos activos (decisorios) o de órganos de asesoramiento.

Las Comunidades Autónomas pueden crear libremente órganos de asesoramiento porque estos órganos no ejercen competencias materiales concretas, sino las generales de la Comunidad Autónoma, entendida como ente público, así lo ha confirmado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de Junio de 1982. Por el contrario, la creación de órganos administrativos activos esta condicionada por el principio de competencia material, habida cuenta del carácter instrumental que la potestad organizatoria tiene. Ahora bien, el silencio que la Constitución y los Estatutos de Autonomía guardan respecto a ciertas actividades (como la cartográfica) no impide que las Comunidades Autónomas puedan estructurar sobre las mismas su propia organización, en la medida que estas actividades se deduzcan implícitamente de las competencias materiales expresamente asumidas por el Estatuto de Autonomía, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Junio de 1984 en relación a la ley catalana 11/82, de 8 de Octubre, de creación del Instituto Cartográfico Catalán. El principio de racionalidad administrativa al que hace referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Agosto de 1983 es el que, en último extremo delimita la potestad organizativa autonó-

mica.

Por último, hay que señalar que el límite del territorio no impide la instalación de medios instrumentales fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. De -- oficinas de información y comunicación que sirvan de apo- yo a las funciones de colaboración y de cooperación de - la Comunidad Autónoma con otras Comunidades Autónomas o con el Estado o como medidas de apoyo al fomento económi- co. Los órganos para los que predicamos la libertad de - establecimiento fuera del territorio autonómico no po--- drán ser, lógicamente, órganos administrativos activos, ya que el poder administrativo sólo es ejercitable en el territorio de la Comunidad Autónoma, aunque puede produ- cir consecuencias o efectos fácticos fuera del mismo.

B. CONFIGURACION DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN
LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

La Constitución establece, según la tendencia jurisprudencial analizada, unos principios que configuran el modelo de Administración autonómica (fundamentalmente art. 103.1. Constitución Española) como burocrático. Sin embargo, no establece el esquema básico de la organización administrativa.

La organización de la Administración pública propia, es obra de los Estatutos de Autonomía y fundamentalmente de la legislación autonómica.

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, no prestan gran atención a las cuestiones organizativas. En ellos ha existido una tendencia a supervalorar los temas de competencia, frente a los aspectos organizativos. La determinación de las competencias es la clave para definir el alcance efectivo y el contenido real de la autonomía, siendo lógica la relevancia que se ha dado a esta cuestión en los Estatutos de Autonomía. Pero no es menos cierto que el ejercicio de dichas competencias y el desarrollo de la potestad de autogobierno están condicionados por la organización

La parquedad de la regulación estatutaria resulta

más significativa si tenemos en cuenta que por el sistema constitucional de disociación funcional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la autonomía va a desarrollarse, fundamentalmente, en el ámbito de las competencias ejecutivas.

Los Estatutos de Autonomía, a partir de la aprobación del Estatuto de Galicia, se pueden clasificar a este respecto en dos grupos. Los Estatutos de Autonomía -- que pertenecen al primer grupo prevén la existencia de una Administración propia; en terminos más o menos parecidos expresan que: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de la Administración pública. Dentro de los principios generales y normas básicas del Estado" (1). Los que pertenecen al segundo grupo determinan, además, una lista de particulares principios a los que se debe ajustar la organización administrativa. Estos Estatutos, además, de reproducir los principios -- que respecto a la organización administrativa del Estado establece el artículo 103 de la Constitución. Añaden -- otros nuevos, determinan que en desarrollo del principio de economía y sin perjuicio del de eficacia, la Administración se organizará sobre la base de evitar duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia.

(1) Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 39), de Cantabria (art. 35), de La Rioja (art. 25), de Murcia -- (art. 51), de Baleares (art. 3) y de Madrid (art. 38), entre otras.

cia (1) o establecen que la organización administrativa responderá a los criterios de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos (2).

La participación ciudadana, generalmente, no se encuentra recogida en los preceptos destinados a la organización administrativa. Los Estatutos de Autonomía elevan al más alto nivel la participación ciudadana, configurándola como uno de los fines fundamentales de la Comunidad Autónoma. Como la razón fundamental de su existencia, que se traduce en el autogobierno.

La doctrina, en ocasiones, se muestra recitente al valorar este principio. Opina que el principio de legalidad excluye al ciudadano de participación ciudadana y que éste se opone a la necesaria objetividad administrativa. Sin embargo, como se dijo al tratar la potestad ejecutiva del Consejo de Gobierno, la acción administrativa no siempre cuenta con una previa habilitación normativa. El principio de legalidad en su versión liberal es incompatible con la participación ciudadana. El pueblo cede su voluntad a los representantes políticos y só

(1) Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 44.3).

(2) Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 20.1).

lo la ley puede ser expresión de la voluntad popular. En este planteamiento teórico la Administración carece de poder de innovación y se reduce a la ejecución mecánica de la ley.

La separación de las estructuras políticas y administrativas, la incomunicabilidad entre la sociedad y la Administración excluye la idea de gobierno de la acción administrativa porque el funcionario no está legitimado para decidir en nombre de la sociedad.

En la realidad jurídica actual la versión liberal del principio de legalidad resulta recesiva e ineficaz (1). La acción administrativa, como se ha señalado, es en gran medida discrecional y tiene carácter innovador. En la práctica las decisiones unilaterales tienden a ceder en beneficio de la circularidad de los procedimientos de formación de la voluntad administrativa a través de la concentración y de la programación (2).

(1) BERTI, G., "Autonomía y transformaciones jurídicas", D.A. nº 192 (1981) p. 249.

(2) BATAGLINI, A. O., "Estado liberal y sistema de autonomías. Del garantismo a nuevas formas de democracia". DA nº 192 (1981), pp. 295 y ss.

La insuficiencia del mandato representativo (1) y de la doctrina de la división de poderes (2) para legitimar la actual extensión de la acción administrativa conduce, necesariamente, a la idea de democracia administrativa. El principio de democracia administrativa elimina la separación entre las estructuras políticas y administrativas y lleva la idea de gobierno a la función ejecutiva.

En suma, no resulta reproducible para las Comunidades Autónomas el modelo autárquico de la Administración pública que Forsthoff gráficamente definía como un cuerpo cerrado, separado de la sociedad, jerárquicamente ordenado conforme a reglas jurídicas, esencialmente neutral y apolíticos en el que el funcionario viene a ocupar el puesto relativamente autónomo y relativamente autolegitimado que ocupara en su día el Monarca (3).

(1) GIANNINI, M.S., "I pubblici poteri negli stati pluri classe", Riv. Trim. Dir. Pubbl., nº 2-3 (1979), pp. 389 y ss.

TORRES DEL MORAL, A., "La crisis del Estado representativo en el Estado de partidos", RDP de la UNED nº 14 (1982), pp. 7 y ss.

(2) LOEWENSTEIN, K., op. cit., pp. 91 y ss.

TROPER, M., "La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française", en Mélanges offerts ... M. Waline, Tomo I, E.L.G.D.J. 1974, pp. 97 y ss.

VILLE, M.C.J., "Constitutionalism and the separations of power", Oxford University Press, 1967, pp. 347 y ss.

(3) FORSTHOFF, "Tratado de Derecho Administrativo", 1958, p. 19.

Frente a los que opinan que el sistema burocrático-centralizado es la única forma de garantizar la necesaria objetividad de la acción administrativa autonómica, se opone según Mortati, la idea de que el aparato burocrático está expuesto a la tendencia de actuar como grupo de presión. El espíritu sectorial del funcionariado le conduce a ocupar posiciones de privilegio y a alimentar sentimientos de superioridad frente a los simples ciudadanos, sin que se sustraiga por ello de las presiones de determinados grupos sociales, que buscan en la burocracia la satisfacción de intereses particulares (1).

La Administración pública no se configura como una realidad objetiva e inmutable dotada de fines propios e inmanentes. Cuando la Constitución establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales no alude al interés general como concepto abstracto e ideológico, distinto ópticamente de la pluralidad de intereses sociales en presencia. Los poderes públicos han de concretar los intereses de acuerdo con la comunidad, titular primario de la autonomía, dotando de medios públicos de gestión y tutela una serie de intereses sociales concretos (2). La participación ciudadana aparece, de esta forma, como consecuencia del principio social y democrático del Estado.

(1) MORTATI, op. cit., vol. I, p. 591.

(2) SANCHEZ MORON, M., "La función administrativa", en la Constitución española de 1979, cit., pp. 644 y ss.

La participación ciudadana en la Administración pública se puede examinar desde dos perspectivas de análisis. Una orgánica y otra funcional (1).

La participación funcional es la única posible en relación a la Administración territorial autonómica (central y periférica) por el sistema burocrático al que, necesariamente, debe ajustarse. Esta forma de participación se puede articular mediante la intervención de los ciudadanos, individualmente considerados, de entidades o asociaciones representativas en el procedimiento administrativo, a través de la iniciativa o del asesoramiento y de la información de la acción administrativa.

Respecto a la participación orgánica, hay que se-

(1) ARIÑO ORTIZ, G., "Una reforma pendiente: Participación. Notas sobre la participación ciudadana en procesos de decisión". Rev. Internacional de Ciencias Administrativas (1970), nº 3, pp. 259 a 272.

MUÑOZ MACHADO, S., "Las concepciones básicas del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración", RAP nº 84 (1979), pp. 519 y ss.

PRATS y CATALA, L., "Participación y descentralización en el marco de la nueva Ley de Régimen Local", D.A.nº 199 (1983), p. 357.

SANCHEZ MORON, M., "La participación de los ciudadanos en la Administración pública", CEC, 1980.

ñalar que dada la conveniencia de evitar la prevalencia de los mecanismos de representación sectorial para garantizar la objetividad administrativa y ante la imposibilidad de una participación individual de carácter general; el instrumento más idóneo para articular la participación orgánica, es el de la ejecución de competencias autonómicas por los entes representativos de intereses generales, básicamente por los entes locales.

Ante la imposibilidad de disolver el aparato burocrático en el seno de la comunidad y de desnaturalizar las formaciones sociales difusas, dotándolas de una organización propia; la participación ciudadana a través de los entes locales se presenta como fórmula idónea para superar los desequilibrios y el peligro de sectorialización que la participación no general conlleva.

Esta fórmula participativa que en nuestra Constitución carece de un reconocimiento expreso, resulta, según el Tribunal Constitucional, perfectamente admisible siempre que se concrete a través de la legislación autonómica (1).

Hay que señalar, que lo dicho no es obstáculo a la participación puntual de organizaciones representativas de intereses sectoriales. En este sentido el Tribunal Constitucional en la sentencia de 5 de agosto de --

(1) Sentencia de 5 de agosto de 1983.

1983 ha entendido en relación a las corporaciones sectoriales de base privada que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que la integran, tales corporaciones pueden ostentar por delegación o por atribución legal competencias administrativas y, en tal sentido, participar de la naturaleza de la Administración pública. Ni se opone, tampoco, a que la participación orgánica se instrumente a través de la Administración institucional. En este sentido se debe citar la exposición de motivos de la Ley de Administración Institucional de Madrid, en la que se dice: "La participación de asociaciones y entidades ciudadanas de diverso tipo, interesadas en la gestión de determinados servicios públicos, hace necesario dotar de autonomía a los entes a los que se atribuya la ejecución de una competencia, ya que la citada participación, salvo en lo referente a iniciativas e información, no es propia de la organización jerárquica".

En este sentido, es destacable en las Comunidades Autónomas la proliferación de entes formados por representantes de la Administración y de sectores sociales interesados (1). Estos entes se sitúan, fundamentalmente,

(1) SEMPERE NAVARRO, A., "El Consejo de relaciones Laborales como institución autonómica" REDT. nº 12 (1982) pag. 597 y ss.

MARTIN VALVERDE, A. y RODRIGUEZ SAÑUDO, F., "Los Consejos de Trabajo y de relaciones laborales de Cataluña, País Vasco y Andalucía. En Organización territorial del Estado, cit., Vol. III pp. 1781 y ss.

en el ámbito laboral, económico, de programación sectorial y de la sanidad. Se les encomienda una función de asesoramiento e incluso de gestión de servicios públicos (1).

El peligro que la generalización de esta forma de participación ciudadana puede conllevar es el de la sectorialización de la acción administrativa. Por ello, nos parece más conveniente que la participación ciudadana se encauce, fundamentalmente, a través de organizaciones exponenciales de intereses generales, como son los entes locales y otras entidades de parecida naturaleza. En este sentido, pueden citarse los Consejos Comarcales de Alta Montaña creados por la ley catalana de Alta Montaña - de 3 de Marzo de 1984, estructurados en base a la representación municipal (2) y la Ley de la Comunidad de Murcia de 7 de Octubre de 1983 sobre descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

(1) Ley de relaciones Laborales de Andalucía de 27-VI-1983.

(2) FONT i LLOVET, T., "Las competencias de planificación del ente comarcal: La ley catalana de Alta Montaña" RJC nº 2 (1985) p. 347 y ss.

3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AUTONOMICA

A. ADMINISTRACION TERRITORIAL

El análisis de la estructura organizativa de la Administración autonómica, habida cuenta que los Estatutos de Autonomía se limitan a establecer sus principios rectores, debe partir de la legislación de desarrollo institucional. Fundamentalmente, de las respectivas leyes del Gobierno de las Comunidades Autónomas. Dos notas se pueden extraer de la legislación autonómica. La primera, es que la legislación de desarrollo institucional se inspira, generalmente, en criterios homogéneos. Incluso, en ocasiones, se reproducen, literalmente, por algunas leyes, los preceptos de otras, las exposiciones de motivos y los preámbulos. La segunda, es que la organización autonómica, se ajusta al modelo institucional burocrático. En términos generales se puede decir que la organización administrativa autonómica se inspira en la Administración del Estado.

La reproducción en la Administración territorial autonómica del modelo administrativo del Estado es consecuencia de la reproducción en los Estatutos de Autonomía de los principios organizativos consagrados en el artículo 103 de la Constitución. Ello significa que en términos generales los Estatutos de Autonomía impiden el establecimiento de un modelo democrático de Administración terri-

torial, semejante al establecido en las Administraciones Forales.

La Administración territorial autonómica no es -- corporativa sino institucional. Se configura, a semejanza de la Administración del Estado, como una institución autónoma vinculada a la ley, al Derecho y a la dirección política del Consejo de Gobierno.

a. Administración Central

El Consejo de Gobierno, el Presidente y las Consejerías componen la Administración Central.

Las características más sobresalientes de la organización administrativa central es su estructuración departamentalizada. En este punto es interesante subrayar que algunas leyes autonómicas tratan, formalmente, de paliar la sectorialización, configurando al Consejo de Gobierno como órgano colegiado y complejo. Así el artículo 79 de la Ley de Cataluña de 23 de Marzo de 1982 y en -- idénticos terminos, el artículo 22 de la Ley de Cantabria de 4 de Octubre de 1982, establecen que "La Administración está integrada por las Consejerías en que se organiza el Gobierno".

La estructura departamental es común a todas las Comunidades Autónomas. Era, por otra parte, la única po-

sible, dado que los entes preautonómicos la habían adoptado, que el proceso de transferencias favorecía su mantenimiento y que este sistema es el único que ha sido experimentado en la Administración española.

Los departamentos o consejerías se crean, normalmente, a través de ley autonómica. Esta preve el número y la denominación de los departamentos o consejerías, y remite al Presidente o al Consejo de Gobierno, dentro de los límites estatuarios y presupuestarios, la agrupación, supresión y división de Consejerías.

La reserva legal se formula en términos más estrictos en alguna Comunidad Autónoma como la de Asturias (1), en la que, toda variación en el número o en la denominación de las Consejerías se debe establecer por ley. Y en términos más flexibles en otras Comunidades Autónomas como la de La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias o Madrid en las que la Ley de Gobierno tras establecer el número y la denominación de las consejerías, deslegaliza la materia, confiando su modificación a la potestad reglamentaria, dentro de los límites estatuarios. La normativa autonómica ofrece, en este caso, las siguientes soluciones:

1) Confiar al Presidente la creación, modificación o su

(1) Ley 12-XII-83 (art. 4.2.).

presión de Consejerías (1).

1) Permitir al Consejo de Gobierno crear, modificar y suprimir Consejerías (2).

3) Repartir la competencia organizatoria entre el Presidente y el Consejo de Gobierno. El Presidente, al -- inicio de la legislatura, y el Consejo de Gobierno después, pueden variar dentro del límite estatuario el número y la denominación de las Consejerías (3).

No faltan Comunidades Autónomas en las que el número y la denominación de los Departamentos no está prevista por la ley, como es el caso de la valenciana que atribuye la potestad de crear, modificar y suprimir Consejerías al Consejo de Gobierno (4) o del País Vasco en donde el Presidente puede libremente establecer Consejerías (5).

(1) Ley 4/83 (art. 13), de La Rioja; Ley de 7-VI-84, de Extremadura; Ley de 25-IV-84, de Castilla-La Mancha (art. 4.9 y 22.2).

(2) Ley 1/83 (art. 2), de Canarias.

(3) Ley de 13-XII-83 (art. 4), de la Comunidad de Madrid.

(4) Ley 5/83 (art. 89), de la Comunidad Valenciana.

(5) Ley 7/1981 (art. 8.c).

La organización interna de la Consejería se ajusta, generalmente, al modelo ministerial. Se componen de órganos jerárquicamente ordenados (servicios, secciones y negociados, agrupables en direcciones generales) dependientes del Consejero y, en su caso, del Presidente.

El Consejero es la autoridad superior de la Consejería. Las leyes autonómicas atribuyen a los consejeros, sin menoscabo de las competencias que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, la representación, gestión e inspección del Departamento del que son titulares, la propuesta para su aprobación por el Presidente o por el Consejo de Gobierno de la estructura orgánica de la Consejería y la potestad reglamentaria en el ámbito de la competencia atribuida a la Consejería. Directamente subordinados al Consejero se sitúa el Subsecretario o el Viceconsejero que, en ocasiones, se equipara a la figura del Subsecretario, tal y como esta regulada en la legislación estatal. La Secretaria General Técnica es objeto en algunas leyes autonómicas de una detallada regulación.

La tendencia seguida por las leyes autonómicas es la de establecer un sistema de estructuras verticales que facilite la centralización de decisiones

La fragmentación de la actividad administrativa

a la que conduce la departamentalización se pretende -- contrarestrar, por la legislación autonómica, con la creación, temporal o permanente, de órganos de coordinación y programación política. Se tiende a trazar líneas horizontales en relación a la organización vertical que sólo consiguen superponer, parcialmente, dos modelos; -- sin conseguir por ello una verdadera redistribución de funciones administrativas (1).

En este sentido, se debe destacar que la departamentalización administrativa resulta manifiestamente -- inadecuada al principio participativo (2) y que las Comunidades Autónomas no han profundizado bastante en la búsqueda de alternativas al sistema tradicional de organización de la Administración pública.

No es el momento de señalar las causas que han originado esta tendencia general a reflejar en las Comunidades Autónomas las mismas estructuras que la organización estatal. Pero se pueden indicar, entre otras, los condicionamientos derivados de la misma preexistente de la organización preautonómica y los producidos -- por las específicas transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas

(1) FONT I LLOVET, T., op. cit., p. 224.

(2) TUCCARI, E., "Partecipazione popolare e ordinamento regionale", Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 48.

En este orden de consideraciones se debe destacar, también, que la falta de soluciones imaginativas, en ocasiones, encuentran una explicación en la precariedad del Ordenamiento general. La ausencia hasta fechas muy recientes de una regulación básica de la Administración local, amoldada a los nuevos cánones constitucionales, ha creado una situación de indefinición que ha incrementado las dificultades para renovar los esquemas recibidos y en consecuencia, para adoptar un nuevo modelo de organización administrativa (1).

Parece que el reto que al ordenamiento autonómico plantea la organización administrativa no va a quedar bien resuelto si no se establecen las bases de una nueva Administración pública, y que ésta no se conseguirá mutiplicando a nivel regional aparatos verticales, departamentalizados, que operan más en función de los límites competenciales que bajo el signo de cuestiones homogéneas a resolver.

Se debe tender a la búsqueda de un nuevo nexo entre los campos de intervención (directa o indirecta) de la Administración pública y la organización administrativa; una relación que parta, como entiende Tuccari, de la función para reajustar los órganos (2).

(1) FONT I LLOVET, T., op. cit., p. 231.

(2) TUCCARI, E., op. cit., p. 75.

B. ADMINISTRACION PERIFERICA

Las Comunidades Autónomas cuentan con un importante aparato de administración periférica que es, generalmente, consecuencia del sistema seguido en la transferencia de bienes y servicios, o que al proyectarse, fundamentalmente, sobre los servicios periféricos de la Administración del Estado, ha significado en la práctica una imposición de la estructura administrativa preexistente.

La existencia de una organización autonómica -- asentada en demarcaciones territoriales autonómicas es por otra parte consecuencia del principio, constitucional y estatutario, de "desconcentración". Por ello, los propios Estatutos de Autonomía determinan las demarcaciones territoriales en los que se deberán situar los órganos periféricos. Demarcaciones territoriales que, generalmente coincide, con el territorio de una entidad local y que difieren según que la Comunidad Autónoma -- sea uniprovincial o pluriprovincial.

Los diversos Estatutos de Autonomía reconocen al Municipio como circunscripción territorial propia y -- atribuyen a la Comunidad Autónoma competencia para alterar los términos municipales, en régimen de exclusivi--

dad (1) o en el marco de la legislación del Estado (2).

El término municipal es la demarcación territorial básica en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Los Estatutos de Autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja y Madrid definen su organización territorial en base a los municipios, y el Estatuto de Autonomía de Murcia en base al municipio y a la comarca.

La Comunidad de Navarra y Balear son, en este aspecto, peculiares. El Fuero de Navarra establece en el artículo 4 que:

"El territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares determina en su artículo 2 que:

-
- (1) Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10); de Cataluña (art. 9.8); de Valencia (art. 31.8); de Aragón (art. 33.1.2); de Canarias (art. 29.2); de Baleares (art. 10.2) y de Madrid (art. 26.2).
- (2) Estatuto de Andalucía (art. 3.2); Asturias (art. 11.2); La Rioja (art. 9.1); de Murcia (art. 11.2); de Castilla-La Mancha (art. 33.1); de Extremadura (art. 8.1) y de Castilla-León (art. 27.8).

"El territorio de la Comunidad Autónoma es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y otras islas menores adyacentes".

La comarca se encuentra recogida en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía (1) en su doble condición de demarcación territorial propia de la Comunidad Autónoma y de Entidad Local dotada de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Pese a que una declaración expresa, en el último sentido indicado, sólo se contiene en los Estatutos de Galicia, Cantabria, Valencia y Castilla-León, el carácter de entidad local en el resto de los Estatutos de Autonomía, que reconocen la comarca, se deduce de una interpretación sistemática de los mismos.

En cuanto a la creación y exigencia de la comarca, el panorama estatuario es diverso. Algunos Estatutos de Autonomía prevén la existencia obligatoria y generalizada de la comarca, como ocurre en el de Cataluña, Asturias, Murcia, La Rioja y Valencia; en otros Estatutos, como el de Andalucía, Cantabria, Aragón, las dos Castillas, Extremadura y Madrid la comarcalización tiene carácter potestativo. Por último, el Estatuto de Autonomía de Galicia trata la cuestión comarcal de forma contradictoria; pues si con base en su artículo 40 se -

(1) Salvo el Estatuto del País Vasco, Canarias, Navarra e Islas Baleares.

puede mantener el carácter potestativo de la misma; la naturaleza necesaria puede fundarse en su artículo 27. La solución más correcta parece la primera ya que mientras el artículo 27 del Estatuto gallego hace referencia a la competencia autonómica, el artículo 40 regula su forma de ejercicio. Esto es, mediante Ley se "podrá" reconocer a la comarca como entidad local y demarcación territorial propia de la Comunidad gallega.

La provincia constituye, normalmente, en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la demarcación territorial básica. Estos Estatutos de Autonomía definen el territorio de la Comunidad como el comprendido en las provincias o, como el de los municipios integrados o comprendidos en las correspondientes provincias (1). En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales el territorio provincial se reconoce por los Estatutos de Autonomía como entidad local, demarcación territorial del Estado y de la propia Comunidad Autónoma, salvo las excepciones que a continuación se señalan.

Los Estatutos de Autonomía más antiprovincialistas son el catalán y el canario. El Estatuto de Autonomía de Cataluña organiza territorialmente a la Comuni--

(1) El Estatuto Vasco eleva a la provincia a la condición de Territorio Histórico, para conservar, restablecer y actualizar su autogobierno, a cuyo fin le reconoce competencias exclusivas y potestades normativas.

dad en municipios y comarcas. La provincia no es en Cataluña división territorial autonómica, aunque conserva, como expresamente determinan el Estatuto, y ha confirmado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Julio de 1981, el carácter de Entidad Local y de división territorial del Estado.

El Estatuto de Canarias organiza territorialmente a la Comunidad en islas y municipios. Pero, a diferencia del anterior, carece de toda referencia a la provincia. Esta no constituye, por lo tanto, una demarcación territorial autonómica.

Existen, además, otros Estatutos de Autonomía -- que potencian frente a la provincia, otras instancias territoriales. Tal es el caso del Estatuto gallego, en el que la parroquia, el municipio, la comarca, con carácter potestativo, y la provincia se prevén como divisiones territoriales autonómicas, y del Estatuto de la Comunidad Valenciana, en el que el municipio, la comarca, con carácter necesario, la provincia y, postestativamente, las agrupaciones comarcales constituyen circunscripciones territoriales autonómicas.

Hay que señalar, por otra parte, que el antiprovincialismo no sólo se manifiesta en la exclusión de la provincia como circunscripción territorial autonómica -- sino, también, por la atribución a la Comunidad Autóno-

ma de poderes supraordenados de dirección y control jerárquico sobre el ejercicio de competencias provinciales. Ejemplo ilustrativo de esta tendencia lo constituye la Ley 3/1983 sobre organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que define como "materia de interés general para Andalucía aquéllas que afecten a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma recogidos en el Estatuto de Autonomía, especialmente en su artículo 12", definición en la que tienen cabida todas las competencias provinciales. Un proceso de absorción semejante lleva a cabo la Ley valenciana 9/1983, de coordinación provincial, sometida a recurso de inconstitucionalidad.

La tendencia antiprovincialista señalada permite entender que aun siendo la provincia demarcación territorial autonómica, el peso de la Administración periférica debe descansar en estas Comunidades Autónomas en otras divisiones territoriales.

En orden a la organización de la Administración periférica la regla general es la reproducción en el nivel periférico básico del esquema departamental. Se aprecia una cierta tendencia a unificar todos los servicios periféricos bajo la dirección de un único órgano desconcentrado, configurado a imagen y semejanza del Gobernador Civil. Así se deduce, por ejemplo, de la regulación de las Delegaciones territoriales realizada

por el Decreto de la Diputación General de Aragón ---
16/1984, de 1 de Marzo.

B ADMINISTRACION INSTITUCIONAL Y CORPORATIVA.

a. Administración institucional.

La práctica totalidad de los Estatutos prevén, aunque de forma asistemática, la descentralización funcional. Esta previsión estatutaria es consecuencia directa de los principios organizativos consagrados por el artículo 103 de la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía ya que el principio de desconcentración confiere carácter territorial al de descentralización.

La potestad de crear entes institucionales autonómicos se preve por los Estatutos de Autonomía, en el capítulo relativo a las competencias (1) , en el capítulo relativo a la Economía y Hacienda (2) o en el destinado a la Administración Autonómica.

Las distintas leyes de desarrollo institucional ha regulado los elementos fundamentales de la Administración - institucional y las leyes relativas a la Hacienda, las Finanzas o el Patrimonio han cumplimentado su regulación.

(1) Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 13,2) etc

(2) Estatuto de Autonomía de Galicia (art.41), Cantabria (art.37), Valencia (art. 58), Aragón (art.44), Baleares (art. 42) y Madrid (art. 39) etc.

(3) Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 54) etc.

Del conjunto legislativo que regula la Administración institucional no parece desprenderse, en términos generales, la intención de configurar un modelo de Administración - institucional más racionalizado que el del Estado.

Los extremos que enmarcan la tónica general seguida por la legislación autonómica están representados por la Ley 5/83 del Gobierno Valenciano, que contraviniendo la reserva estatutaria de Ley (Art. 39 del Estatuto de Autonomía) permite la creación por Decreto de entes institucionales (1) y por el equilibrado sistema de distribución - de competencias que entre el legislativo y el ejecutivo establece el artículo 64 de la Ley de 19 de enero de 1984, reguladora de la Administración institucional de Madrid.

(1) ESCUIN, V., " Comentario al artículo 39 del Estatuto Valenciano". En el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, I.E.A.L., 1985 pag. 235

(2) Art. 64: "La autorización para constituir empresas - públicas bajo la forma de Sociedad Anónima se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno si la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la Ley de Presupuestos de la Comunidad al Consejo de Gobierno. Si excede de esta cantidad, se requerirá Ley de la Asamblea.

Con caracter previo a la aprobación del Decreto señalado en el párrafo anterior, el Consejo de Gobierno - remitirá una comunicación a la Asamblea para su debate en el Pleno de la misma. Dicha comunicación contendrá los motivos para constituir una empresa pública.

La tónica general de imitación al Estado en la que se mueve, en términos generales, la legislación de las Comunidades Autónomas, permite concretar que el sector público autonómico está integrado por entes públicos de gestión con formas de personificación jurídico-privada instituciones públicas y sociedades de ente público (1)

En las Comunidades Autónomas se ha reproducido, uno de los fenómenos más criticados de la organización administrativa estatal; esto es, la proliferación incontrolada de la Administración institucional; no obstante, hay que señalar que, en ocasiones, la existencia de entes institucionales viene impuesta por el proceso de transferencias, por haber transferido el Estado a las Comunidades Autónomas funciones administrativas sobre entes institucionales preexistentes (2).

b. Administración corporativa.

Para terminar con la descripción de la Administración Autonómica, conviene aludir a la competencia que las Comunidades Autónomas han asumido en relación a determinadas organizaciones sectoriales de base privada como colegios profesionales, cámaras oficiales, etc. y a que como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 5 de Agosto de 1.983 (FJ 26) estas entidades pueden ejercer por delegación o por atribución legal funciones administrativas.

(1) La Ley 12/1983, de 23 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco prevé una forma especial de Sociedad de Ente Público.(art. 27).

(2) FONT I LLOVET., op. cit., p.225

4. COMPETENCIAS EJECUTIVAS AUTONOMICAS.

En primer lugar hay que señalar que la Constitución no consagra el principio de la ejecución autonómica de las Leyes del Estado. De lo que cabe deducir que la competencia autonómica se asume caso por caso a través del Estatuto de Autonomía y en función de lo que la Constitución permite.

El reparto constitucional de las competencias ejecutivas y legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se inspira en los mismos criterios. Generalmente, la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias de ejecución de las normas cuya formulación reserva a la competencia exclusiva del Estado.

La regla general que cabe deducir del listado del artículo 149.1 de la Constitución es que, en principio la mayor parte de las competencias ejecutivas pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, pues el Estado se reserva como exclusivas funciones normativas (básicas o plenas) o competencias de ordenación, coordinación o planificación, pero sólo excepcionalmente de ejecución. Lo que ocurre en los casos de competencias exclusivas y plenas y en los que se reserva algunas actuaciones específicas de carácter ejecutivo. Junto al artículo 149.1 de la Constitución debe situarse el artículo 150.2 de la misma que permite ampliar la competencia ejecutiva autonómica.

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, han asumido las competencias ejecutivas no reservadas al Estado. Es destacable la falta de uniformidad entre los diversos Estatutos de Autonomía, pues la delimitación competencial se lleva a cabo a través de cláusulas diversas y, en consecuencia, el alcance de la competencia ejecutiva es distinta.

El contenido de la competencia ejecutiva autonómica depende de la forma en que se efectúa la atribución de la competencia en relación a cada materia concreta. Razón por la que mantiene el Tribunal Constitucional que el contenido de la competencia ejecutiva autonómica no se puede definir, con carácter general, en una Ley del Estado (1)

La doctrina del Tribunal Constitucional permite, no obstante, su determinación en orden a los siguientes extremos:

A. Medios de atribución de la competencia ejecutiva.

Las competencias ejecutivas autonómicas son las asumidas en el respectivo Estatuto de Autonomía, dentro del marco definido en la Constitución (2) y las que el Estado delega o transfiere en virtud del artículo 150.2 de la Constitución.

Frente a las dificultades interpretativas de algunos Estatutos de Autonomía, como el vasco (disposición transitoria segunda) que permitían mantener que los Reales Decretos de transferencia traspasaban además de servicios competencias, el Tribunal Constitucional ha entendido que los Decretos de transferencia no atribuyen la titularidad de la competencia, que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto, y que sólo en el periodo de las preautonomías y hoy respecto a las competencias extra-estatutarias (delegadas o transferidas) es el traspaso medio para adquirir la competencia.

(1) STC. 5-VIII-1983

(2) STC. 29-VII-1981, 7-IV-1983 y 22-VII-1983

La atribución ipso iure de competencias ejecutivas ha de entenderse, según el Tribunal Constitucional, como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas competencias ejecutivas que no requieren especiales medios materiales y personales para su ejercicio. El traspaso de servicios llena de contenido la competencia ejecutiva autonómica y es condición de pleno ejercicio de las mismas, cuando por su naturaleza resulta necesario e imprescindible la transferencia de medios. En este caso, es lícito el ejercicio de las competencias por el Estado -- hasta que sean transferidos los servicios (1).

Estas consideraciones del Tribunal Constitucional son reveladoras del modelo teórico de transferencia pero no alcanzan a valorar, globalmente, las características reales del proceso seguido ya que solo una muestra de los Reales Decretos de transferencia han sido fiscalizados por el Tribunal Constitucional.

En términos generales se puede afirmar que la interpretación de las competencias estatutarias realizadas por los Reales Decretos de transferencia ha supuesto la limitación de las competencias autonómicas y la reserva en favor del Estado de parte de las mismas en aras de una pretendida coordinación y de una supuesta exigencia del interés general.

En este punto cobran actualidad las palabras que Benvenuti escribió en el año 1971 para criticar el sistema de transferencia seguido en las Regiones especiales y desa-

(1) STC 7-III-1983, 27-X-1983 y 6-XII-1983

consejar su utilización para las Regiones ordinarias (1). En este modelo de transferencia, que es el adoptado para las Comunidades Autónomas, la Administración Pública no se considera como titular de obligaciones; las relaciones -- entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuadran en un sistema en el que los sujetos pretenden garantizar su propia esfera de competencia, ignorando la problemática inherente al ejercicio del poder público. La atención preferente a los sujetos juega en detrimento de la asunción de competencias globales y al no asumir las competencias de formar unitaria por ninguno de los sujetos, - uno de ellos se convierte en instrumento del otro.

Este sistema conduce inexcusablemente a la oposición entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a reconocer al Estado una intervención añadida que lleva a la duplicidad de acciones, de funcionarios y de gastos.

Una concepción exclusivamente garantizadora como ésta, - circunscribe a las Comunidades Autónomas a un papel subsidiario y dificulta o, más exactamente, impide que los - órganos ejecutivos realicen una acción política global - en la esfera competencial de la Comunidad Autónoma.

(1) BENVENUTTI, F., "problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale " en Foro Amm., 1971, pp. 113 y ss.

B. El contenido de la competencia ejecutiva.

El Tribunal Constitucional ha declarado que el contenido de la ejecución autonómica no se puede determinar, con carácter general, en una Ley del Estado por incidir en el sistema de distribución de competencias (1). Este debe deducirse de la definición estatutaria y constitucional, en relación a cada materia o sector de actividad.

Los Estatutos utilizan, fundamentalmente, dos fórmulas de atribución de competencias ejecutivas. Refieren la competencia ejecutiva autonómica a una materia o sector de actividad específica o, determinan a favor de la Comunidad Autónoma concretas facultades administrativas (gestión, organización, etc.).

En el primer caso, resulta claro para el Tribunal Constitucional que cuando la Constitución o los Estatutos de Autonomía atribuyen competencia ejecutiva sobre una materia, no es necesario que el legislador estatutario relacione la lista de potestades administrativas que comprende. Hay que deducir las diversas facultades administrativas de su posible inclusión en la materia sobre la que recae la competencia. En este caso el Tribunal Constitucional utiliza como criterio auxiliar o complementario del anterior, el de comprobar si la facultad admi-

(1) STC 5-VIII-1983

nistrativa debatida estaba atribuida por la legislación pre-estatutaria al Estado (1). Ahora bien, la asunción estatutaria de competencia ejecutiva en relación a materias concretas y con carácter exclusivo, no excluye la competencia ejecutiva del Estado, porque como veremos seguidamente, se admite por el Tribunal Constitucional, aunque excepcionalmente, la absorción por la competencia normativa del Estado de facultades de ejecución, con el fin de mantener la unidad legislativa básica.

La otra forma de atribución de la competencia ejecutiva se realiza a través de la especificación estatutaria de facultades administrativas concretas, correspondiendo al Estado las restantes, como consecuencia de previsión -- constitucional expresa a su favor o de la cláusula resi dual de competencias, establecida en el artículo 149.3 - de la Constitución.

Ahora bien, como ya se adelantó, la distribución vertical de la competencia ejecutiva sobre una materia o sec tor de actividad concreto puede ser tácita. En este sen tido el Tribunal Constitucional ha declarado que la com petencia normativa del Estado comprende o se extiende a facultades de simple ejecución, en los siguientes su-- puestos:

(1) STC 29-VI-1983 y 6-XII-1983

- 1) Cuando el acto de ejecución afecta directamente a los intereses de diversas Comunidades Autónomas (1).
- 2) Cuando la ejecución comporta por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puede encomendarse a instancias que no tenga a su cuidado intereses peculiares distintos de los puramente generales (2).
- 3) Cuando una situación de urgencia obliga al poder público que ha tenido conocimiento de la misma a actuar directamente para evitar un daño irreparable (3)
- 4) Cuando existe "probabilidad" de diversificación de una institución estatal (4).

En estos casos el Tribunal Constitucional ha atribuido - al Estado alguna facultad administrativa, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Julio de 1982, que encomienda al Estado la inspección técnica de los servicios administrativos. O todas las facultades de ejecución, reservando a la Comunidad Autónoma la mera formalización de las mismas, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de Julio de 1983.

(1) STC 1/1982 y 44/1982

(2) STC 1/1982, 8/1982 y 44/1982

(3) STC 16/1982

(4) STC 25/ 1983

G. FEA. ALTA INSPECCION DEL ESTADO SOBRE LA EJECU
CION AUTONOMICA.

El sistema de distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas carece de un desarrollo constitucional del poder de supervisión del Estado, semejante al establecido en el artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn.

La inexistencia de un poder general de vigilancia sobre la ejecución autonómica que en un principio se pudo mantener, ante la ausencia de una previsión constitucional expresa (1), resulta hoy insostenible. Pues si bien nuestra Constitución carece de un desarrollo sistemático del mismo, preceptos de diversos Estatutos y otras normas reservan o reconocen al Estado la "alta inspección" en materia sanitaria, educativa, laboral y tributaria (2), etc. Con carácter más general el artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico, declara la competencia del Gobierno -

(1) TOLIVAR ALAS, L., "El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas", Ed.CEC, 1981 pp. 138 y ss.

(2) Ejemplos de "alta inspección": sanitaria, arts. 18.4 EAPV, 17.4 EAC, 33.4 EAG, 20.4 EAAnd., etc., educativa, art. 16 EAPV, art. 15 EAC, art. 31 EAG, art. 19.1 EAAnd; laboral, art. 12.2 EAPV, art. 11.2 EAC, art. 29.1 EAG, art. 17.2 EAAnd; tributaria, art. 6.5^a Ley 12/81, de 13 de mayo, del Concierto económico (País vasco).

El Real decreto económico 480/1981, de 6 de marzo,

del Estado para velar por la observancia de las normas estatales, que apliquen las Comunidades Autónomas, cuando éstas ejecuten la legislación del Estado. La ausencia de una regulación constitucional, determina que el contenido y alcance del instituto analizado sea obra de la Jurisprudencia Constitucional. De la Jurisprudencia del Tribunal Supremo hemos podido extraer los siguientes datos:

La alta inspección es una competencia exclusiva e indelegable del Estado, inherente a la potestad normativa estatal, que consiste en el poder de fiscalización y valoración de la interpretación y aplicación que las Comunidades Autónomas hacen de las normas del Estado y de las

.../...

reguló el funcionamiento de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria; planteados contra él conflictos positivos por los Gobiernos Catalán y Vasco, fueron resueltos (tras ser acumulados) por la Sentencia 6/1982, de 22 de febrero, desestimando las pretensiones autonómicas.

El Real Decreto 2.824/1981, de 27 de noviembre, de coordinación y planificación sanitaria se refiere en su art. 4 a la alta inspección en materia de sanidad. Contra él plantearon sendos conflictos los Gobiernos vasco y Catalán, que se fallaron por Sentencias 32/1983, de 28 de Abril, y de 42/1983, de 20 de Mayo.

autonómicas, en cuanto están íntimamente relacionados (1).

La vinculación de la alta inspección del Estado al ejercicio de potestades legislativas puede inducir a apreciar su inexistencia, cuando los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias legislativas plenas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha entendido que la alta inspección del Estado es compatible con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en el plano legislativo (2). La extensión de la alta inspección a los supuestos en que las Comunidades Autónomas disponen de poderes normativos plenos, se explica por el Tribunal Constitucional en base a que la alta inspección del Estado garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (artículos 149.1.1 y 149.1.18 Constitución Española (3)).

El fundamento señalado ha permitido al Tribunal Constitucional mantener la dependencia de la función de alta inspección del ejercicio de la potestad legislativa estatal.

(1) STC 22-II-1982 y 28-VI-1983

(2) STC 22-II-1982, cit.

(3) STC 16-XI-1981; 22-II-1982 y 28-IV-1983

y compatibilizar su existencia con la potestad legislativa plena de las Comunidades Autónomas ya que el Estado tiene, en todo caso, competencia para definir el contenido básico de los derechos y deberes constitucionales.

En los supuestos en que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia ejecutiva y al Estado, la legislación, el Estado es titular de un genérico poder de vigilancia reconocida a su favor por la Ley de Proceso Autonómico (artículos 2 y 3). Esta inspección garantiza el principio de igualdad, que comprende, según el Tribunal Constitucional, la igualdad en la ejecución autonómica de las leyes del Estado (artículo 139.1 Constitución Española.); la igualdad del contenido básico de los derechos y deberes definidos en las Secciones I, II y III del Título I de la Constitución; la igualdad de los administrados frente a la Administración pública (artículo 149.1.18 Constitución Española) y la igualdad de lo que dicho Tribunal Constitucional ha denominado " situaciones jurídicas fundamentales" (artículo 149.1.1 Constitución Española) (1).

Conviene a los efectos de determinar el contenido de la alta inspección del Estado, diferenciarla de la inspección técnica de los servicios administrativos. Esta úl-

(1) STC 16-XI-1981 y 28-IV-1983

tima, es una facultad ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas cuando han asumido competencias ejecutivas plenas sobre una materia o sector de actividad y que puede ser absorbida por el Estado como consecuencia del principio de unidad del ordenamiento jurídico, de la prevalencia del interés general o de la obligación del Estado de cumplir los acuerdos y tratados internacionales. En estos casos la participación ejecutiva estatal puede incidir en la inspección técnica como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 8 de junio de 1982, al resolver un conflicto de competencia planteado por el Estado contra el Gobierno Vasco, con motivo de un Decreto dictado por éste, sobre la concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. Sin embargo, la alta inspección no puede abarcar la inspección técnica, ni suponer cualquier otra intervención directa de la Administración del Estado en la Administración Autónoma, porque ello implicaría la vulneración de su autonomía ejecutiva. En definitiva, la facultad de alta inspección se caracteriza por la finalidad perseguida (mantenimiento de la igualdad en las condiciones básicas) pero no por su contenido ya que no añade nada a las competencias del Estado. La alta inspección se limita a inspeccionar, a fiscalizar la legalidad de la ejecución autónoma y a instar, en su caso, el ejercicio de los controles constitucionales sobre las Comunidades Autónomas.

Recabada la información por el Estado y constatada la -
incorrecta interpretación o aplicación de su normativa o
de la autonómica en cuanto suponga un inmediato desarro-
llo de la misma; el Gobierno Estado puede, en el ejerci-
cio de la alta inspección, formular requerimientos no -
vinculantes al Consejo de Gobierno, encaminados a ade-
cuar la ejecución autonómica a la legislación estatal.
Frente al incumplimiento de tales requerimientos, el Esta-
do dispone de los siguientes medios : 1) Puede reaccio-
nar normativamente adoptando disposiciones interpretati-
vas que faciliten la adecuación de la ejecución autonómi-
ca a la legislación del Estado, siempre que no incidan -
en la potestad organizativa autonómica, ni contengan ins-
trucciones jerárquicas. 2) Puede reaccionar por la vía
jurisdiccional, instando los controles ordinarios y cons-
titucionales sobre la ejecución autonómica. Esto es, me-
diante la interposición de recurso ante los tribunales
ordinarios o ante el Tribunal Constitucional. 3) Por -
último, puede reaccionar por la vía de la ejecución --
coercitiva; esto es, mediante el procedimiento extraordi-
nario de control establecido en el artículo 155 de la -
Constitución.

Estos tres remedios coexisten cuando la inadecuada inter-
pretación y aplicación de la legislación del Estado por
parte de las Comunidades Autónomas, se traduce en conduc-
tas activas. La elección de uno de ellos frente a los
otros, es una decisión política del Gobierno del Estado.

Pero, cuando el vicio interpretativo o aplicativo apreciado por el Gobierno del estado cristalice en una inactividad autonómica, sólo podrá salvarse la omisión con la adopción de disposiciones interpretativas, con la interposición del conflicto negativo de competencia o con la coerción estatal.

C A P I T U L O S E X T O

CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD Y EJECUCION
ESTATAL FORZOSA DE LAS OBLIGACIONES DEL
EJECUTIVO AUTONOMICO.

1. SIGNIFICADO DEL TERMINO CONTROL.

El control de la actividad de los Entes públicos admite numerosas modalidades y puede surgir a través de diversos sistemas, medios y fórmulas de intervención.

Hay dos criterios principales de delimitación según se atiende la actividad pública controlada a la modalidad del control ejercido.

Las tesis funcionalistas parten de la teoría de la división de poderes y diferencian el control de la actividad legislativa, de la actividad judicial, de la política y de la actividad administrativa (1).

El control ejercido es susceptible de diversas clasificaciones, pero la que más interesa a los efectos del control de la actividad del Ejecutivo Autonómico, es la que distingue entre el control político, jurídico y técnico.

(1) TOLIVAR ALAS, L. "La Administración de Control", en Organización Territorial del Estado, VOL.IV, IEF, 1984, p.3056.

El control político, strictu sensu, es un control de oportunidad, conveniencia o interés, que se ejercita en virtud de una atribución o habilitación normativa, pero cuya aplicación se desentiende de criterios jurídicos de contraste o conformación.

El control propiamente jurídico es el que habilita a un determinado órgano o poder constitucional, Administración pública u órgano interno de la misma, para valorar la conformidad al Derecho de los actos adoptados por otro órgano o persona jurídico-pública.

El control de legalidad (en sentido amplio), que presenta como elemento característico el ejercicio de la función de contraste normativo y la emanación de una determinada voluntad interpretativa y aplicativa del Derecho vigente, es el propio de la función judicial.

Más difusa es la categoría que denominamos "control técnico", en primer lugar por la propia equivocidad del término ya que también existe una "técnica política" y, desde luego, una "técnica jurídica". Entendemos por tal aquella modalidad de control que no pretende establecer la determinación general de la actividad del ente u órgano objeto del mismo (como sucede con el control político) ni la conformidad de aquella a las pautas normativas

a que debe someterse (control jurídico), sino precisar desde un punto de vista objetivo, el cumplimiento por el ente u órgano fiscalizado de las funciones que le corresponden, a través de criterios asépticos de racionalidad y eficacia.
(1).

El término control es utilizado con frecuencia por la Constitución. Los artículos 9, 53, 106 y 153 de la Constitución, son buena prueba de ello.

Este término constitucional admite diversos significados. En su acepción amplia, propia de los países angloamericanos, el concepto "control" comprende la relación de dirección. En su significación más precisa (2), mantenida en Francia, Italia, y España, el control indica la verificación por un sujeto de la conformidad o disconformidad a determinados cánones del trabajo realizado por otra figura subjetiva y una medida. Esta descripción sirve para fijar los elementos propios de cualquier

(1) METEU-ROS CEREZO, R., "El control de la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en Organización Territorial del Estado, VOL.III, IEF, 1984, pag.2.000 y 2.001.

(2) TOLIVAR ALAS, L., "El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas". Ed. IEAL, 1981,p.62.

actividad de control, que son siguiendo a Giannini

(1) los siguientes:

- 1) Una verificación, esto es, un examen de la actividad controlada en orden a determinados cánones.
- 2) Un juicio que puede ser de conformidad, de disconformidad o mixto. Este juicio puede tener una forma de manifestación propia e independiente o integrar la motivación de la medida.
- 3) La medida, que es el acto que adopta el controlador o que propone que se adopte por otra autoridad y que varía según el sentido positivo, negativo o mixto del juicio.

En su sentido estricto, el control requiere la vigilancia o verificación, el juicio y la censura. Sin embargo, en un sentido amplio el término control se identifica con la vigilancia que es un elemento del control.

Nuestro Tribunal Constitucional en un principio partiendo del significado amplio del término control, calificó la alta inspección como control, lo que supuso que a los controles constitucionales del Estado sobre las Comunidades Autónomas (art.153

(1) GIANNINI, M.S., "Istituzioni di Diritto amministrativo". Dott. A. Giuffré, 1981, p.47

de la Constitución Española) se sumará la alta inspección que los Estatutos de Autonomía y las Leyes del Estado preven (1). Sin embargo, con posterioridad reconoció que la alta inspección no es un procedimiento de control, en sentido técnico, sino una facultad de vigilancia inherente a la potestad legislativa estatal cuyo ejercicio "puede" llevar a instar el ejercicio de los controles constitucionales sobre las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos y que el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas se agota con los previstos por la Constitución (2).

2. LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

Tras las Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de Abril y 5 de Agosto de 1983 ha quedado claro que los controles del Estado sobre la actividad del Ejecutivo Autonómico son los establecidos en el artículo 153 de la Constitución.

A. EL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Tribunal Constitucional controla la actividad del Ejecutivo Autonómico mediante la

(1) STC 22-II-1982.

(2) STC 28-IV-83 y 5-VIII-83.

resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los decretos legislativos, mediante la resolución de los conflictos de competencia y mediante la resolución de las impugnaciones directas de disposiciones administrativas y actos del Ejecutivo Autonómico.

A. Recurso de inconstitucionalidad contra los decretos legislativos.

En desarrollo del artículo 153 a) de la Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha regulado los siguientes extremos:

a Legitimación y plazos de interposición.

Pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra los decretos legislativos del Consejo de Gobierno, el Presidente del Gobierno del Estado, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores (art. 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). El plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad es el de tres meses computables desde la publicación del decreto legislativo (art.33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se refiere a la publicación oficial,

sin precisar si ésta publicación es la que se realiza en el Boletín Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma o en el Boletín Oficial del Estado. Parece que ambas publicaciones abren el plazo de tres meses para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra los decretos legislativos.

b Procedimiento.

La demanda debe identificar las personas u órganos que interponen el recurso, el decreto legislativo que se impugna y el precepto constitucional que se estima infringido.

Admitida la demanda a trámite, el Tribunal Constitucional, debe dar traslado de la misma, a los sujetos legitimados que no han interpuesto el recurso (Congreso, Senado y/o Gobierno); y al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Autonómica, con el fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas.

La personación y las alegaciones deberán sustanciarse, por imperativo del artículo 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el plazo preclusivo de quince días.

La sentencia será dictada en un plazo no

superior a diez días, salvo que el Tribunal mediante resolución motivada lo prorrogue hasta un máximo de treinta días.

c Efectos.

La sentencia puede declarar la inconstitucionalidad del decreto legislativo o desestimar la demanda. En el primer caso, puede fundar su declaración, en la infracción de un precepto de la Constitución, de las leyes que dentro del marco constitucional distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de las leyes que regulan o armonizan las competencias legislativas autonómicas. Asimismo, el Tribunal Constitucional puede declarar inconstitucionales, por infracción del artículo 81 de la Constitución, los preceptos del decreto legislativo que incidan en materia de ley orgánica o que modifiquen o vulneren lo dispuesto por una ley aprobada con tal carácter (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

La sentencia declarará la nulidad de pleno derecho de los preceptos impugnados y, en su caso, la de aquellos otros a los que se extienda la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

La sentencia vincula a todos los poderes públicos y tiene efectos erga omnes desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

La sentencia estimatoria no permite revisar procesos fenecidos, en los que se haya hecho aplicación de los preceptos del decreto legislativo, declarado inconstitucional. Salvo que se trate de procesos penales o contencioso-administrativos sancionatorios en los que la nulidad del precepto aplicado reduzca la pena, la sanción o determine la exención o reducción de la responsabilidad (art. 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

La sentencia desestimatoria impide la reproducción del recurso de inconstitucionalidad contra el decreto legislativo fundado en la infracción del mismo precepto constitucional (art.38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

B. Conflicto de competencia.

El Gobierno del Estado puede plantear conflictos de competencia contra actos o disposiciones del Ejecutivo Autonómico o contra las omisiones de dichos actos o disposiciones. Estos conflictos pueden ser positivos o negativos.

a Conflictos positivos.

En este lugar, vamos a limitarnos a analizar los aspectos procesales del conflicto positivo de competencia, habida cuenta que su objeto y el alcance de la sentencia que lo resuelve han sido tratados en el capítulo tercero.

El Gobierno del Estado puede formalizar el conflicto directamente ante el Tribunal Constitucional o previo requerimiento de incompetencia. El requerimiento es potestativo y se debe formular en el plazo de dos meses contados desde la publicación o comunicación de la disposición o del acto que se estima incompetente.

La Ley orgánica del Tribunal Constitucional no determina que Boletín Oficial, del Estado o de la Comunidad Autónoma, es el que inicia el cómputo del plazo para el requerimiento, por lo que se puede entender que ambas publicaciones lo abren.

El requerimiento debe especificar, con claridad, los preceptos de la disposición o los aspectos de la resolución que se estiman incompetentes, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que deriva la competencia del Estado.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional deja sin precisar el destinatario del requerimiento. Esta laguna puede cubrirse con dos soluciones. Se puede pensar que el destinatario del requerimiento es el Presidente de la Comunidad Autónoma como representante de ésta o que es el Consejo de Gobierno como órgano director de la Administración Autónoma. Entre ambas soluciones, parece que la más correcta es la segunda ya que con la recepción del requerimiento se abre, como veremos, el plazo para que el Consejo de Gobierno atienda o rechace, el requerimiento.

El Consejo de Gobierno si estima fundado el requerimiento deberá atenderlo en el mes siguiente a su recepción; comunicándolo así, al Gobierno del Estado. Si entiende infundado el requerimiento, lo deberá rechazar en el mismo plazo.

El Gobierno del Estado una vez que haya sido rechazado, expresa o tácitamente, el requerimiento de incompetencia puede plantear el conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional.

Al plantear el conflicto, el Gobierno del Estado puede solicitar la suspensión de la vigencia de la disposición o de la ejecución del acto impugna-

do, invocando el art.16:1.2 de la Constitución. La suspensión es automática y tiene una duración máxima de cinco meses.

El planteamiento del conflicto positivo de competencia y, en su caso, el auto de suspensión debe ser notificado al Consejo de Gobierno y publicado en el Boletín Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma por orden del Tribunal Constitucional (art. 64.4 de la Ley Organica del Tribunal Constitucional).

b Conflicto negativo.

El Gobierno del Estado para plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto negativo de competencia tiene que haber requerido la actividad del Consejo de Gobierno. El requerimiento es, en este caso, preceptivo.

Respecto al conflicto negativo la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, plantea algunos problemas interpretativos que hacen aconsejable la transcripción de su artículo 71.

1. "El Gobierno podrá igualmente plantear conflicto de competencia negativo cuando habiendo requerido

al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios Estatutos o una Ley Orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento, por declararse incompetente el órgano requerido.

2. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno lo hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes".

El tenor literal del artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite entender que sólo puede fundamentar el requerimiento la omisión por el ejecutivo autonómico de potestades estatutarias o de potestades transferidas o delegadas por una Ley orgánica. Sin embargo, estas atribuciones no determinan, ipso iure, la obligación del ejecutivo autonómico de adoptar actos o de dictar disposiciones.

reglamentarias. Parece que para que nazca la obligación de actuar en un determinado sentido, hace falta que el Estatuto de Autonomía o la Ley Orgánica de transferencia o delegación (art.150.2 de la Constitución Española), prevea la necesidad de que por el Ejecutivo Autonómico se adopten determinados actos o disposiciones en un plazo determinado de tiempo o ante circunstancias concretas ya que de lo contrario no se podrán entender incumplidas.

A diferencia del artículo 155 de la Constitución, el artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no prevé el incumplimiento de obligaciones, sino la falta de ejercicio de las atribuciones que la Comunidad Autónoma ostenta, como consecuencia de la competencia asumida por el Estatuto de Autonomía o por una Ley Orgánica de transferencia o de delegación. El requerimiento no se debe apoyar, en consecuencia, en el incumplimiento de una obligación establecida en el Estatuto o en una Ley marco, sino en la falta de ejercicio de las competencias previas, transferidas o delegadas.

El requerimiento se entenderá rechazado cuando transcurra el plazo que el Gobierno del Estado haya fijado al Ejecutivo autonómico para subsanar la inactividad, sin que por éste se hubiera ejercitado la atribución requerida y cuando expresamente se declare incompetente para ejercitarla.

El Gobierno del Estado podrá plantear el conflicto negativo de competencia ante el Tribunal Constitucional en el mes siguiente al día en que el requerimiento haya sido, presunta o expresamente, rechazado.

La Sentencia que resuelva el conflicto negativo de ser estimatoria fijará un plazo en el que el Ejecutivo Autonómico debe proceder al ejercicio de la atribución. De no hacerlo procede el ejercicio por el Gobierno del Estado de la ejecución forzosa.

c. Impugnación directa de los actos y disposiciones del Ejecutivo Autonómico.

A diferencia del Estado, los actos y disposiciones autonómicas pueden ser impugnados directamente, según el artículo 161.2 de la Constitución, ante el Tribunal Constitucional. Este precepto constitucional y su desarrollo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 76 y 77) ha sido criticado por algunos autores (1) en base

(1) Entre otros cabe citar a: ALZAGA VILLAMIL, O. "La jurisdicción constitucional", en la Constitución Española de 1978, cit., p.826 y también en "Enunciados aparentemente vacíos en la regulación del control constitucional", REP nº7 (1979), pp165 y ss. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "La organización territorial del Estado", cit., p. 325

(en base) a las dificultades interpretativas que plantea diferenciar este recurso constitucional del conflicto de competencia y, fundamentalmente, del recurso contencioso-administrativo.

La doctrina ha tratado de encontrar una interpretación armónica de los artículos 106 y 161.2 de la Constitución, capaz de separar los ámbitos competenciales de ambas e jurisdiccionales. De estas interpretaciones doctrinales cabe destacar las siguientes:

- 1) Algunos autores entienden que el artículo 161.2 de la Constitución configura un conflicto constitucional que tiene por objeto deslindar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con el fin de que no trasciendan al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (2).

(Cont. 1) DIAZ MORENO, F., "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas", en el Tribunal Constitucional, CEC, 1981, vol. I., p.729.

LEGUINA VILLA, E., "Las Comunidades Autónomas". cit., p.826.

- (2.) GARCIA DE ENTERRIA, E. "La posición del Tribunal Constitucional", R.E. de D. Const., nº1 (1981), pp 60 y ss.

LOPEZ RODO, L. "El orden de las competencias establecido en la Constitución origen de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en El Tribunal Constitucional, cit., vol.II, pp.1461 y ss.

Esta interpretación plantea la necesidad de justificar, que el supuesto previsto en el artículo 161.2 de la Constitución se reconduce, necesariamente, a la distribución territorial del poder, porque esa circunstancia no tiene un apoyo constitucional.

2) Díaz Moreno (1) ha interpretado que la Constitución ha querido que todo conflicto de legalidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas quede residenciado ante el Tribunal Constitucional, reservando la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los conflictos que se puedan suscitar por los particulares frente a los reglamentos y a los actos administrativos. Sin embargo, desde la Ley 34/1981, de 5 de octubre, no existe la menor duda sobre la legitimación de la Administración del Estado para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los reglamentos y las resoluciones del Ejecutivo Autonómico.

3) Meilán Gil (2) considera que la ratio legis del artículo 161.2 de la Constitución es la suspensión casi automática de la eficacia del

(1) DIAZ MORENO, F., op. cit., p. 770.

(2.) MEILAN GIL, J.L., "Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas", RAP 100-102, vol. III (1983), p. 2077.

reglamento o de la resolución impugnada. Este recurso, según entiende el autor mencionado, es una técnica de control que no desnaturaliza la función propia del Tribunal Constitucional ya que versa sobre una cuestión de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 26 de Julio de 1.982, mantiene que dicha impugnación se debe reservar para el examen de las cuestiones de constitucionalidad y no puede alcanzar las de legalidad, que corresponden a los Tribunales ordinarios. Esta doctrina se ha comenzado a configurar en el caso de la impugnación por el Gobierno del Estado de la designación parlamentaria de Presidente de la Diputación Foral de Navarra. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 6 de Febrero de 1.983, al resolver el recurso de inconstitucionalidad señalado, declaró que el artículo 161.2 de la Constitución sólo permite impugnar actos viciados de inconstitucionalidad y que los actos, cuando sean objeto de dicha impugnación, han de ser resolutorios y no de nuevo trámite.

No parece, que en relación con las disposiciones y actos administrativos se pueda distinguir entre niveles de legalidad y constitucionalidad, para atribuir la competencia a los Tribunales

Contencioso-Administrativos o al Tribunal Constitucional porque todo vicio de legalidad comporta una infracción del artículo 9 y 106 de la Constitución y por lo tanto encierra, a la vez, un vicio de inconstitucionalidad y, en ocasiones, no pueden entrar a conocer la legalidad de los mismos, como ocurre en el procedimiento de defensa de los derechos y libertades fundamentales.

Parece que la separación entre la impugnación de las disposiciones y actos ante el Tribunal Constitucional y ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, sólo es posible en la medida en que determinados actos quedan fuera de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa por no proceder de una Administración Pública y por no estar sometidos al Derecho Administrativo. Como es el caso de la designación parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma; y en cuanto los Tribunales Contencioso-Administrativos, por imperativo de su ley jurisdiccional no puede declarar la ineficacia de las disposiciones administrativas autonómicas impugnadas que se opongan a una norma prevalente del Estado, y a que por imperativo de la Ley jurisdiccional deben confirmarlos o anularlos.

Una razón que puede justificar el supuesto contemplado por el artículo 161.2 de la Constitución,

es la de permitir el control indirecto de las leyes autonómicas, cuando haya transcurrido el plazo de impugnación directa ante el Tribunal Constitucional en el supuesto en que un acto o una disposición del Ejecutivo Autonómico no incida sobre la competencia del Estado y se amparen o se habiliten en una ley autonómica, la vía de control establecida en el artículo 161.2 de la Constitución será la idónea para atacar indirectamente las leyes autonómicas que por el transcurso de los tres meses desde su publicación hayan devenido infiscalizables directamente.

Esta parece que es la única interpretación que permite deslindar el conflicto positivo de competencia, de la impugnación directa de disposiciones y actos por la vía del artículo 161.2 de la Constitución. Sin embargo, es incapaz para delimitar la impugnación ante el Tribunal Constitucional y ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando el acto recurrido esté sometido al Derecho Administrativo y proceda de una Administración Autonómica o contenga una disposición de carácter general. En este caso, el Gobierno del Estado puede elegir entre la interposición del recurso contencioso o del recurso de inconstitucionalidad. De elegir este último, tendrá la ventaja que confiere la suspensión automática del acto o

de la disposición impugnada y se encontrará, además, con el efecto amplificador de las Sentencias del Tribunal Constitucional, ya que las Sentencias del Tribunal Constitucional vinculan, según el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los Tribunales de justicia.

La ventaja que reporta el recurso ante el Tribunal Constitucional frente al Contencioso-Administrativo es la suspensión del acto o de la disposición impugnada, la unificación de los criterios interpretativos de la Constitución y la posibilidad de impugnar indirectamente leyes autonómicas.

El procedimiento de tramitación de la impugnación directa de actos y disposiciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional se ajusta a las reglas del conflicto positivo de competencia (art.77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

B. EL CONTROL PARLAMENTARIO.

Los Estatutos de Autonomía permiten que las leyes que el Estado dicte en virtud del artículo 150.1 de la Constitución, confieran a las Comunidades Autónomas facultades normativas y que esta se ejerza por el Consejo de Gobierno mediante Decretos Legislativos o mediante Reglamentos.

Las leyes marco deben establecer en cumplimiento del artículo 150 apartado primero de la

Constitución las modalidades de control que se reservan las Cortes Generales. El control parlamentario, según el artículo 150.1 de la Constitución tiene carácter preceptivo. El Reglamento del Congreso de los Diputados ha remitido su tramitación al procedimiento previsto para los Decretos Legislativos del Gobierno del Estado.

El artículo 167 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de Febrero de 1.982 prevé por remisión al artículo 153 de dicho cuerpo legal, los siguientes trámites:

1) Si dentro del mes siguiente a la última publicación oficial de la disposición autonómica, ningún Diputado o Grupo parlamentario formulare objeciones, se entenderá que el Consejo de Gobierno ha usado correctamente la delegación reglamentaria.

2) Si dentro del referido plazo se formulare algún reparo al uso de la delegación, en escrito dirigido a la Mesa del Congreso, ésta lo remitirá a la correspondiente Comisión de la Cámara, que deberá emitir dictamen en el plazo que al efecto se señale.

3) El dictamen será debatido en el Pleno de la Cámara con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo.

4) Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la Ley marco.

El artículo 150.2 de la Constitución dispone que la Ley Orgánica de transferencia o delegación determinará las formas de control que se reserve el Estado en orden al ejercicio de las competencias por las Comunidades Autónomas, nada impediría que este control se canalizara a través del Parlamento, en la forma que la ley de transferencia o delegación establezca.

C. EL CONTROL JUDICIAL ORDINARIO.

El control que el Poder Judicial ejerce sobre los actos y disposiciones del Ejecutivo Autonómico puede ser activo y pasivo.

a) Control pasivo.

Esta forma de control judicial se ejerce por los jueces y tribunales sobre los reglamentos y decretos legislativos del Consejo de Gobierno y consiste en su inaplicación al supuesto concreto debatido.

En este sentido el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que:

"Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarias a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa".

La Ley Orgánica del Poder Judicial ha ampliado respecto a la regulación anterior los supuestos de inaplicación judicial, (1) permitiendo la inaplicación de los decretos legislativos y de los reglamentos que contravengan la Constitución, la Ley y el principio de jerarquía normativa.

Esta inaplicación no se formula como una potestad, sino como una obligación por lo que la inadecuación a la Constitución, a la ley o la infracción del principio de jerarquía, se deberá apreciar de oficio o a instancia de parte por los Jueces y Tribunales.

Los Jueces y Tribunales al valorar la incons-

(1) La Ley provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1.870 establecía en su art.7 que los Jueces y Tribunales no podían aplicar los reglamentos que estén en desacuerdo con las Leyes.

titucionalidad del decreto legislativo o del reglamento autonómico aplicable al supuesto enjuiciado no operan libremente, están vinculados en su interpretación a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

b) control activo.

Esta forma de control judicial se ejerce por la jurisdicción contencioso-administrativa. Su ámbito coincide con el control del Tribunal Constitucional (art.161 de la Constitución Española), salvo por lo que se refiere a la pretensión de ineficacia de las disposiciones autonómicas que, como se dijo, queda fuera del conocimiento de los Tribunales Contencioso-Administrativos. El control de la jurisdicción contencioso-administrativa se ejerce sobre:

1. Los actos y disposiciones sin fuerza de ley del Ejecutivo Autonómico (art.106.1, 150.2 y 153.c., de la Constitución Española).
2. Los decretos legislativos que excedan o incumplan las prescripciones de la Ley de delegación (art.82.6 de la Constitución al que remite, algunos de los Estatutos de Autonomía y artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

La legitimación para impugnar actos y disposiciones normativas del Ejecutivo Autonómico abarca a los particulares, personas físicas o jurídicas, a la Administración del Estado, a las Administraciones Locales y a otras Administraciones Autonómicas.

La legitimación de la Administración del Estado y de la Administración Local se prevé en la Ley 34/1981, de 5 de octubre (1) y en la Ley de Bases sobre Régimen Local de 2 de abril de 1.985 (2). Respecto a otras Administraciones Autonómicas la Ley 34/1981 no las prevé como posibles recurrentes de los actos y disposiciones del Ejecutivo Autonómico. Sin embargo, parece que deben considerarse legitimados en virtud del artículo 24 de la Constitución y 28 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa.

(1) El artículo 2 de la Ley 34/1981 establece:
"La Administración del Estado está legitimada para recurrir, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas".

(2) Art. 63.2 Ley 7/1985: "Están igualmente legitimados en todo caso las entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley".

El Tribunal Superior de Justicia de la correspondiente Comunidad Autónoma, es el competente para conocer los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones normativas del Consejo de Gobierno (art.74.1.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

D. EL CONTROL CONTABLE.

La Constitución (artículo 153.c), la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (artículo 22.8) y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (artículo 4) confían al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

Antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas nuestra doctrina coincidía en calificar este control como de legalidad (1). El control sobre las cuentas era considerado como un control de legalidad al que la especialidad

(1) ALBIÑANA GARCIA - QUINTANA, C., "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas", en el Tribunal de Cuentas en España, vol. I, I.E.F. 1982, p.43.

del órgano controlante le confería sustantividad propia (1). En este sentido el control de cuentas se refería, exclusivamente, a la observancia de la legalidad vigente, por la actividad económico-financiera (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 3 de diciembre de 1.953). Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 27 de abril de 1.982 amplía el contenido del control sobre las cuentas, que es desde su entrada en vigor un control de legalidad y de eficacia (o de buena administración) (2).

El control de eficacia se concreta en el artículo 14 de dicha Ley al establecer que el Tribunal de Cuentas propondrá a la Asamblea Legislativa correspondiente las medidas a adoptar para mejorar la gestión económico-financiera del sector público y que ésta dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.

(1) VICENTE-ARCHE DOMINGO, F., "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en el Tribunal de Cuentas en España, cit., vol. I, p.185.

(2) BASSOLS COMA, M., "El principio de la buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas", en el Tribunal de Cuentas del Estado, vol. I. cit., p.286.

La existencia dentro del presupuesto de la Comunidad Autónoma de recursos propios y de recursos provenientes del Estado, planteó en un principio la disyuntiva de si la fiscalización del Tribunal de Cuentas debía limitarse a la utilización de los recursos extraautonómicos o debía comprender, además la gestión de los propios. En favor de la primera solución se pronunció Vibores y Bautista Pérez (1). Sin embargo, la complejidad presupuestaria que de admitirse este criterio se hubiera producido y la ausencia de una distinción constitucional de los recursos fiscalizados en razón de su origen o procedencia, ha conducido a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas a extender el control a todo el sector público dependiente de la Comunidad Autónoma cualesquiera que sea su fuente de financiación.

El control económico y presupuestario, como señala Vicente-Arche, requiere para su ejercicio

(1) VIBORES, J.A., "Constitución, Estatutos y Derecho financiero", en I Jornadas de Estudios Socio-económicos de las Comunidades Autónomas. Ed. Junta de Andalucía. Universidades de Sevilla y Granada, 1981, tomo I, p.311.

BAUTISTA PEREZ, F., "Criterios de competencia del Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en el Tribunal de Cuentas de España, cit., vol. I p.298.

cauces jurídicos precisos. No puede concebirse el normal desarrollo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en el ámbito de las Comunidades Autónomas sin que previamente quede regulado con precisión, el régimen de contabilidad pública de estos entes, los controles previos a los que han de someterse, las cuentas generales de la Comunidad Autónoma, el sistema de cuentas y la rendición de las mismas ante el Tribunal de Cuentas (1).

Algunas de estas lagunas carecen de importancia porque en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución son aplicables las reglas del Estado. Otras, como la ausencia de procedimiento y de la determinación de un plazo en el que las cuentas de las Comunidades Autónomas deban ser presentadas al Tribunal del Estado para su fiscalización llegan a impedir el ejercicio efectivo de este control.

Otro tema importante es el de la relación

(1) VICENTE-ARCHE DOMINGO, F., "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en el Tribunal de Cuentas de España, vol. I. Ed.I.E.F., 1982, p.185.

entre el Tribunal de Cuentas del Estado y los Tribunales Autonómicos de Cuentas que algunos Estatutos de Autonomía, como el catalán, gallego, valenciano y navarro, han previsto y que pese al silencio de otros Estatutos de Autonomía pueden crearse en virtud de ley autonómica (1).

Pese a que las funciones de control del Tribunal de Cuentas del Estado y de los Tribunales de Cuentas autonómicos son independientes a juzgar por las expresiones "además" y "sin perjuicio" utilizadas por los Estatutos de Autonomía, por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, su ejercicio puede resultar contradictorio; las cuentas de la Comunidad Autónoma pueden ser confirmadas por el Tribunal autonómico y censuradas por el Tribunal de Cuentas del Estado, o al revés, lo que es perfectamente posible si se piensa que el control ejercido por el Tribunal del Estado es de legalidad y de eficacia.

Una solución al problema señalado, es la delegación por el Tribunal de Cuentas en los Tribuna-

(1) Art. 22 Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

les de Cuentas Autonómicas (1) de sus funciones no jurisdiccionales ya que la jurisdicción es indelegable. Sin embargo, esta solución requiere que la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas del Estado, ya que su Ley Orgánica guarda silencio al respecto, y que la Ley autonómica reguladora del Tribunal prevean la delegación. La Ley del Estado autorizándola, la ley autonómica no imponiendo el ejercicio de una función fiscalizadora propia, lo que sólo es posible a través del acuerdo extraparlamentario.

La Ley del Proceso Autonómico se muestra contraria a la delegación al preveer el establecimiento de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas del Estado, en cada Comunidad Autónoma. Las Leyes autonómicas, por el contrario, se han mostrado partidarias de la delegación, preveyéndola expresamente.

E. EL CONTROL GUBERNATIVO.

El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas adopta una modalidad diferente cuando los reglamentos o las resoluciones administrativas son adoptados en el ejercicio de competencia estatutaria o delegada (o transferida) por el Estado.

(1) GARCIA GIL, F., "Comentarios a la futura Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma". Rev. Presupuesto y Gasto público nº 7 (1980), pp.77 a 80.

En el primer caso, el Estado es titular de un control de legalidad que ejerce a través de la jurisdicción contencioso-administrativa o ante el Tribunal Constitucional y en el segundo el Estado es además, titular de un control administrativo de carácter técnico (art. 153.b. de la Constitución Española) que le permite fiscalizar la adecuación de la ejecución autonómica a unos standares preestablecidos.

Los medios de ejercicio del control técnico sobre la ejecución delegada deben contenerse en la Ley orgánica de delegación (artículo 150.2 de la Constitución Española), que podrá concretarlos expresamente, o remitir su determinación a los Reales Decretos de transferencia. La Ley orgánica de transferencia a la Comunidad Valenciana de 10 de agosto de 1.982 y la Ley Orgánica de transferencia a la Comunidad Canaria de la misma fecha, prevén en el artículo 1 apartado 2 y 3, y en el artículo 2 apartado 1 y 2, respectivamente, la siguiente forma de control:

- 1) La obligación de la Administración Autonómica de informar a la Administración del Estado acerca de la gestión de los servicios transferidos o delegados.

2) El requerimiento del Gobierno a la Administración Autonómica cuando la gestión de los servicios no mantenga el nivel de eficacia que tenía antes de ser transferido o delegado, cuando produzca desequilibrio financiero y cuando implique la destrucción de los servicios financieros o económicos y la desigualdad entre los individuos o grupos.

3) Potestad del Gobierno del Estado, previo dictamen del Consejo de Estado, si la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma ha sido delegada por el Estado (artículo 153 de la Constitución Española), de suspender el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas, cuando su requerimiento haya sido desatendido por las Comunidades Autónomas.

4) De la suspensión, debe dar traslado el Gobierno a las Cortes Generales, quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de las facultades transferidas o delegadas.

Los Decretos concretos de traspaso pueden establecer otras fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma

que correspondan al Estado.

II. LA EJECUCION ESTATAL FORZOSA.

La Constitución prevé un mecanismo extraordinario de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consistente en una habilitación al poder central para intervenir, bajo determinados presupuestos, en el ámbito de los poderes propios de la Comunidad Autónoma.

La coerción estatal sobre la ejecución autonómica procede, según el artículo 155 de la Constitución, cuando el Ejecutivo Autonómico incumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuare de forma que atenten gravemente el interés general de España.

En contra de lo que algunos autores, como Tolivar Alas opinan (1), pensamos que la coerción establecida en el artículo 155 de la Constitución es una técnica general de mantenimiento del equilibrio constitucional, utilizable por el Estado siempre que el equilibrio constitucional se rompa.

El artículo 155 de la Constitución no se puede calificar como norma de Derecho excepcional

(1) Op. cit., pp. 185 y ss.

en el sentido del artículo 4.2.C.c; ni por tanto, predicar respecto a ella la consecuencia hermenéutica que de dicho carácter resultan. El artículo 155 de la Constitución no se apoya en principios contradictorios con los generales; no es siquiera una norma sobre una situación fácticamente excepcional. Es, por el contrario, una norma de garantía de la recta distribución vertical o territorial del poder, propiciada por la Constitución; mediante ella, el Gobierno del Estado impone a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de sus obligaciones como tales y la preservación del interés general. Calificar de "Derecho excepcional" el artículo 155 de la Constitución porque permite una intervención directa del Estado en la esfera autonómica parece tan inadecuada como decir que el artículo 1.124 C.c es "excepcional" porque permite que una de las partes contractuales pueda obligar al cumplimiento o desligarse de la relación obligatoria ante el incumplimiento de la otra parte. La infrecuencia en el uso de un instituto jurídico no prejuzga, su carácter jurídico-normal o jurídico-excepcional (1).

(1) GARCIA TORRES, J. "El artículo 155 de la Constitución Española y el principio constitucional de Autonomía" "En organización territorial del Estado. IEF. 1984, vol. II, pags. 1224 y ss.

1. PRESUPUESTOS

El Ejecutivo Autonómico para ser sujeto pasivo de la compulsión estatal debe incumplir una obligación de la Comunidad Autónoma.

Las obligaciones de las Comunidades Autónomas para cuyo cumplimiento forzoso habilita el artículo 155.1 de la Constitución a adoptar las "medidas necesarias" son todas las obligaciones o deberes que sean predicables respecto de las Comunidades Autónomas, con tal que tengan una base constitucional o legal, dimanen o no del sistema ----- constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El concepto de obligación parece que no se puede restringir a aquellos casos en que el otro elemento subjetivo de la relación obligatoria sea el Estado, entendido en su acepción de Estado-aparato, u otra Comunidad Autónoma. El artículo 155 de la Constitución permite incluir dentro de su ámbito de aplicación los supuestos en que el incumplimiento de la obligación incida en la esfera de las particulares en cuanto afecte a la posición jurídica general de éstos. Pero, naturalmente, tal incumplimiento de obligaciones frente a los ciudadanos, como supuesto del uso de la compulsión estatal, no puede ser un incumplimiento uti singuli frente a uno o algunos ciudadanos, ---- sino un tipo de comportamiento, de alcance

y generalidad suficientes, como para poder sostener razonablemente que una Comunidad Autónoma no cumple, o cumple defectuosamente, sus obligaciones como ente público. El artículo 155.1 de la Constitución no se puede entender utilizable en casos en que el incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales, puedan y deban ser resueltos mediante la normal y ordinaria utilización por el ciudadano de las vías administrativa y jurisdiccional.

Una ilegalidad cualquiera, en perjuicio de un ciudadano singular, no puede fundamentar la ejecución estatal forzosa. El incumplimiento por parte del Ejecutivo autonómico de las obligaciones que tiene contraídas con los particulares, debe constituir una actitud o tendencia de comportamiento de tales características que, por afectar a la posición jurídica general de los ciudadanos, se pueda calificar de incumplimiento de las obligaciones de una Comunidad Autónoma (1). Esta opinión encuentra su apoyo en el artículo 9.2 de la Constitución al establecer que: "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo de los grupos en que se integra sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos, en la

(1.) GARCIA TORRES, J., op.cit. pag. 1254 y 1255.

vida política, económica, cultural y social". Y en los Estatutos de Autonomía que obligan en iguales términos, al Ejecutivo autonómico (1).

No entra dentro del concepto de obligación, a efectos de la coerción estatal, los supuestos de conflicto negativo de competencia planteado por el Gobierno del Estado . El artículo 71 ----- y 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los que ya se ha hecho referencia, ha excluido este supuesto de la coerción estatal. Así pues, no hay libre alternativa entre el procedimiento de conflicto negativo de competencias y la coerción estatal, sino sustracción al segundo del objeto del primero. La compulsión del artículo 155 de la Constitución sólo procederá cuando el Consejo de Gobierno no cumpla dentro del plazo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional el

(1) Estatuto de Autonomía del País Vasco (art.9.2) de Cataluña (art.8.2), de Galicia (art.4.2), de Andalucía (art.12), de Asturias (art.9), de Cantabria (art.5), de la Rioja (art.7), de Murcia (art.2), de la Comunidad Valenciana (art.6) de Aragón (art.6), de Castilla la Mancha (art.4), de Canarias (art.5), de Extremadura (art.6), de las Islas Baleares (art.9), de Madrid (art.1.3), y de Castilla-León (art.7).

requerimiento del Gobierno del Estado.

Para que pueda constituir presupuesto de la compulsión estatal, una obligación incumplida por el Consejo de Gobierno, debe venir impuesta por "la Constitución u otras leyes".

El término "Ley" empleado por el artículo 155 de la Constitución comprende, según la doctrina constitucional (1), tanto a la Ley en sentido formal como al reglamento. La obligación se puede derivar, lógicamente, de tratados y convenios internacionales suscritos por España (2), porque como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de Agosto de 1.982 -fundamento jurídico cuarto- "la ejecución de los tratados puede ser para las Comunidades Autónomas más que una competencia, una obligación " y porque los tratados o convenios internacionales adoptan la forma de leyes. También hay que incluir dentro de dicho concepto las disposiciones de las organizaciones supranacionales en la medida en que forman parte del Derecho interno.

En este punto el problema interpretativo más grave se encuentra en determinar si las leyes que imponen

(1.) S.T.C. 4 de Mayo de 1.982.

(2) RAMIRO BROTONS, A. "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas" en Estudios sobre la constitución española de 1978, Ed. Portico 1979, p.35.

al Ejecutivo Autonómico las obligaciones que pueden ser objeto de compulsión estatal, son sólo las normas del Estado, o pueden ser también, las normas autonómicas.

La solución más correcta parece ser la primera ya que de entender incluidas las normas autonómicas se rompería la relación de control que une la Asamblea con el Ejecutivo autonómico.

El incumplimiento de la obligación puede ser consecuencia de una acción o de una omisión. Dentro del término "incumplimiento" se debe incluir el incumplimiento parcial y el cumplimiento defectuoso.

La cláusula "actuar de forma que atente gravemente al interés general de España" constituye la más grave dificultad hermenéutica del artículo 155 de la Constitución. La expresión "El interés general de España" por estar incorporada a un precepto constitucional se debe interpretar en relación al sistema de valores que la Constitución consagra y garantiza.

El artículo 155 de la Constitución, en consecuencia, no se puede interpretar como una técnica ejercitable en contra del principio constitu-

cional de autonomía. El interés general de España será, también, el interés de la Comunidad Autónoma sobre la que se ejerce la coerción estatal. Las medidas de protección del interés general serán, al propio tiempo, salvaguardia del Estado de las Autonomías.

Resta por añadir que el atentado al interés general de España debe ser grave. La gravedad se debe interpretar objetivamente, esto es, atendiendo a los resultados efectivos de la conducta de la Comunidad Autónoma, abstracción hecha de cuales fueron sus intenciones y de la preterintencionalidad que hubiera podido existir. Se trata de justificar unas medidas compulsivas de protección del interés general de España, para lo que hay que atender (es) al resultado objetivo de la conducta contra la que tales medidas se dirigen (1).

2. PROCEDIMIENTO

Los requisitos formales de la compulsión estatal se especifican en el artículo 155 de la Constitución de la siguiente forma: "El Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar...".

(1) GARCIA TORRES, J., op.cit. pag.1270.

La decisión del Gobierno del Estado de utilizar la coerción estatal tiene como precedente lógico la determinación de un incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales que suponga, un grave atentado a los intereses generales de España. En la determinación del supuesto de hecho, el Gobierno del Estado utiliza los datos que posee en virtud de la obligación de auxilio, del ejercicio de la alta inspección sobre la ejecución autonómica o a través del informe del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (Real Decreto 2.238/80, de 10 de octubre, artículo 7.2.b).

La decisión del Gobierno es libre ya que no está obligado a ejercer la compulsión estatal, cuando constate la existencia del supuesto de hecho previsto en el artículo 155 de la Constitución.

El requerimiento es un acto recepticio que obliga al Consejo de Gobierno a contestar. La Constitución no prevé un plazo de silencio negativo, que se habrá de suplir determinándolo expresamente en el propio requerimiento, ya que de lo contrario cuando el Consejo de Gobierno no responda expresamente; el Gobierno del Estado no podrá justificar el incumplimiento ante el Senado (art.179.1 Reglamento del Senado). El requerimiento debe dirigirse al Presidente de la Comunidad

Autónoma como representante ordinario de la misma.

El requisito de la aprobación por el Senado se ha desarrollado por el artículo 189 del Reglamento del Senado de 26 de Mayo de 1.982. La tramitación se inicia mediante escrito del Gobierno del Estado dirigido a la Mesa del Senado en el que debe expresar "el contenido y alcance" de las medidas de compulsión que proponen, así como la justificación de haberse realizado el requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma y su incumplimiento.

Las medidas coercitivas propuestas deben ser las necesarias para compeler al cumplimiento de la obligación constitucional o legal omitida y para proteger el interés general de España.

El escrito y la documentación recibida se remiten a la Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial. Se puede constituir una Comisión conjunta según el art.58 del mencionado Reglamento.

La Comisión debe requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se le fije, remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente la persona que

asuma la representación de la Comunidad Autónoma ante el Senado.

La Comisión, oída la Comunidad Autónoma, formulará propuesta razonada de si procede o no la aprobación de las medidas propuestas por el Gobierno del Estado, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, estime pertinentes.

El Pleno del Senado debatirá dicha propuesta con dos turnos a favor y dos en contra. Concluido el debate se votará la propuesta, siendo necesario para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los Senadores.

La aprobación por el Senado es condición de eficacia de las medidas gubernativas de compulsión.

I N D I C E D E L E G I S L A C I O N

I. ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Estatuto de Autonomia para el Pais Vasco aprobado por la Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1.979

Estatuto de Autonomia de la Generalidad de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1.979

Estatuto de Autonomia de la Comunidad de Galicia aprobado por la Ley Orgánica de 6 de abril de 1.981

Estatuto de Autonomia de la Comunidad de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1.981

Estatuto de Autonomia del Principado de Asturias aprobado por la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1.981

Estatuto de Autonomia de la Comunidad de Cantabria aprobado por la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1.981

Estatuto de Autonomia de la Comunidad de La Rioja aprobado por la Ley Orgánica de 9 de julio de 1.982

Estatuto de Autonomia de la región de Murcia aprobado por la Ley Orgánica de 9 de junio de 1.982

Estatuto de Autonomia de la Comunidad Valenciana aprobado por la Ley Orgánica de 1 de junio de 1.982

Estatuto de Autonomia de la Comunidad de Aragón aprobado por la Ley Orgánica de 10 de agosto de 1.982

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla La Mancha aprobado por la Ley orgánica de 10 de agosto de 1.982

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Canarias aprobado por la ley Orgánica de 10 de agosto de 1.982

Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra aprobada por la Ley orgánica de 10 de agosto de 1.982

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Extremadura aprobado por la Ley Orgánica de 25 de febrero de 1.983

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares aprobado por la Ley Orgánica de 25 de febrero de 1.983

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica de 25 de febrero de 1.983

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica de 25 de febrero de 1.983

II GOBIERNO Y ADMINISTRACION

PAIS VASCO

Ley de 30 de junio de 1.981 sobre el Gobierno vasco.

Decreto de 30 de junio de 1.981 por el que se desarrolla el procedimiento sobre incompatibilidades.

GENERALIDAD DE CATALUÑA

Ley de 25 de marzo de 1.982 del Parlamento, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalidad de Cataluña, modificada por la Ley de 24 de mayo de 1.985.

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 22 de febrero de 1.983 reguladora de la Xunta y del Presidente de Galicia

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 21 de julio de 1.983 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley de 23 de abril de 1.984 de la Junta de Andalucía sobre incompatibilidades de altos cargos.

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Ley de 5 de agosto de 1.982 de la Junta General del principado de Asturias sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno.

Ley de 12 de diciembre de 1.983. Convalida y modifica la Ley de 24 de 1.982 sobre organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias.

Ley de 5 de julio de 1.984 del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Ley de 4 de junio de 1.985 del Principado de Asturias reguladora de la publicación de las normas, disposiciones y actos.

Ley de 26 de diciembre de 1.985 de ordenación de la Administración pública del Principado de Asturias.

COMUNIDAD DE CANTABRIA

Ley de 4 de febrero de 1.983 de estructura orgánica de la Administración de la Comunidad de Cantabria.

Ley de 7 de mayo de 1.984 sobre el Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de Cantabria.

COMUNIDAD DE LA RIOJA

Ley de 29 de diciembre de 1.983 del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad de La Rioja.

Ley de 23 de enero de 1.985 sobre Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de la Rioja.

REGION DE MURCIA

Ley de 18 de octubre de 1.982 sobre el Gobierno y la Administración Pública de la Región de Murcia, modificada por la Ley de 22 de julio de 1.983.

Ley de 22 de diciembre de 1.982 sobre incompatibilidades en el ejercicio de la función representativa y de altos cargos.

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley de 30 de diciembre de 1.983 del Gobierno Valenciano.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 22 de junio de 1.984 del presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad de Aragón.

Ley de 20 de noviembre de 1.985 de creación del Tribunal Económico Administrativo de la Administración de Aragón.

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA

Ley de 2 de marzo de 1.984 de la Junta de las Comunidades de Castilla La Mancha sobre Incompatibilidades de Altos Cargos.

Ley de 25 de abril de 1.984 sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

Ley de 18 de abril de 1.983 del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad de Canarias.

COMUNIDAD DE NAVARRA

Ley de 11 de abril de 1.983 del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Decreto Foral de 7 de mayo de 1.984 por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Gobierno de Navarra.

COMUNIDAD DE EXTREMADURA.

Ley de 7 de junio de 1.984 del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Extremadura.

Ley de 3 de junio de 1.985 sobre incompatibilidades de miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad de Extremadura.

COMUNIDAD DE LAS ISLAS BALEARES

Ley de 24 de octubre de 1.984 de Regimen Juridico de la Administración de la Comunidad de Baleares.

COMUNIDAD DE MADRID

Ley de 13 de diciembre sobre el Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley de 20 de diciembre de 1.984.

Ley de 14 de marzo de 1.984 sobre incompatibilidades de altos cargos de la Comunidad de Madrid.

Decreto de 5 de junio de 1.985 de la Comunidad de Madrid por el que se regula la organización y el funcionamiento registro sobre incompatibilidades.

COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

Ley de 29 de julio de 1.983 del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de castilla y León, reformada por la Ley de 7 de junio de 1.985.

III ORGANOS CONSULTIVOS.

PAIS VASCO

Ley de 15 de noviembre de 1.984 sobre el Consejo Economico y Social Vasco.

GENERALIDAD DE CATALUÑA

Ley de 20 de marzo de 1.984 por la que se crea el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, modificada por la Ley de 25 de junio de 1.985.

REGION DE MURCIA

Ley de 10 de diciembre de 1.985 de los organos consultivos de la Region de Murcia

COMUNIDAD DE CANARIAS.

Ley de 6 de julio de 1.984 por la que se regula el Consejo Consultivo de la Comunidad de Canarias

IV ORGANOS DE CONTROL

1. Asamblea.

PAIS VASCO.

Reglamento del Parlamento vasco de 11 de febrero de 1.983.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Reglamento del Parlamento de la Generalidad de Cataluña de 24 de julio de 1.980, modificado el 3 de diciembre de 1.980 y el 15 de junio de 1.983.

Ley de 21 de diciembre de 1.982 reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión en cataluña.

COMUNIDAD DE GALICIA.

Reglamento del Parlamento de Galicia de 14 de julio de 1.983

Ley de 8 de junio de 1.983 de creación del Consejo Asesor de Radio Televisión en Galicia

Ley de 9 de diciembre de 1.983 reguladora del Consejo Asesor de Radio televisión en Galicia.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA.

Reglamento del Parlamento de Andalucía de 3 de noviembre de 1.982.

Ley de 21 de diciembre de 1.982 de creación del Consejo Asesor de Radio televisión en Andalucía

PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Ley de 4 de agosto de 1.983 reguladora del Consejo Asesor de Radio Television en el principado de Asturias.

Ley de 13 de julio de 1.984 de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias.

Reglamento de la Junta general del Principado de Asturias de 8 de mayo de 1.985

COMUNIDAD DE CANTABRIA.

Reglamento de la Asamblea de Cantabria de 19 de diciembre de 1.983.

Ley de 27 de febrero de 1.984 reguladora del Consejo Asesor de Radio Television en Cantabria.

COMUNIDAD DE LA RIOJA.

Reglamento Provisional de la Diputación General de La Rioja de 18 de diciembre de 1.982.

REGION DE MURCIA

Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 22 de abril de 1.983.

COMUNIDAD VALENCIANA

Reglamento de las Cortes valencianas de 4 de marzo de 1.983

Ley de 6 de junio de 1.984 de creacion y regulacion del Consejo Asesor de Radio Television en Valencia.

COMUNIDAD DE ARAGON.

Ley de 29 de septiembre de 1.983 de responsabilidad política ante las Cortes de Aragón.

Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1.984

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA.

Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha de 7 de febrero de 1.985

COMUNIDAD DE CANARIAS.

Reglamento de las Cortes de Canarias de 14 de abril de 1.983.

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Reglamento del Parlamento foral de navarra de 30 de marzo de 1,982

Ley de 4 de marzo de 1.985 reguladora de Consejo asesor de Radio Televisión en Navarra

Ley de 27 de septiembre de 1.985 sobre creación, organización y control parlamentario del Ente público de Radio Televisión de Navarra

COMUNIDAD DE EXTREMADURA.

Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 7 de septiembre de 1.983

COMUNIDAD DE LAS ISLAS BALEARES.

Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares de 29 de junio de 1.983.

Ley de 15 de noviembre de 1.984 reguladora del Consejo Asesor de Radio televisión en Baleares, modificada por la ley de 22 de mayo de 1.985

COMUNIDAD DE MADRID.

Reglamento del Parlamento de Madrid de 18 de enero de 1.984

Ley de 30 de junio de 1.984 del Consejo Asesor de Radio y Televisión en Madrid.

COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

Reglamento de las Cortes de Castilla y león de 16 de marzo de 1.984.

2. Defensor del Pueblo *

PAIS VASCO.

Ley de 27 de febrero de 1.985 por la que se crea y regula la institución del Ararteko.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 20 de marzo de 1.984 del Sindic de Greuges

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 5 de junio de 1.984 del Valedor del Pueblo.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 1 de diciembre de 1.983 reguladora del Defensor del Pueblo de Andalucía.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 27 de junio de 1.985 reguladora del justicia de Aragón

COMUNIDAD DE CANARIAS.

Ley de 12 de febrero de 1.985 sobre normas reguladoras del Diputado del Común

*Ley de 6 de noviembre de 1.985 sobre prerrogativas, garantías y regimen de colaboración y coordinación de los defensores del pueblo regionales.

3. Tribunal de Cuentas.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 5 de marzo de 1.984 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 24 de julio de 1.985 reguladora del Consejo de Cuentas de la Comunidad de Galicia.

COMUNIDAD VALENCIANA.

Ley de 11 de mayo de 1.985 reguladora de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Ley de 20 de diciembre de 1.984 de la Cámara de Comptos.

V ORGANIZACION TERRITORIAL

PAIS VASCO.

Ley de 25 de noviembre de 1.983 de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 3 de junio de Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

REGION DE MURCIA

Ley de 7 de octubre de 1.983 sobre descentralización territorial y colaboracopn con las entidades locales.

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Ley de 13 de octubre de 1.983 de la Diputación Foral de Navarra sobre Juntas de Oncenas, Quincena y Veintena y constitución de los Concejos Abiertos.

VI ADMINISTRACION CORPORATIVA

1. Colegios profesionales.

GENERALIDAD DE CATALUÑA

Ley de 17 de diciembre de 1.982 de Colegios profesionales

Decreto de 7 de julio de 1.983 de aprobación del Reglamento de Colegios Profesionales.

Ley de 13 de junio de 1.985 de creación del Colegio oficial de Bibliotecarios Documentalistas

Ley de 8 de noviembre de 1.985 de creación del Colegio profesional de Periodistas

2. Cámaras.

a. Cámaras de Comercio Industria y navegacion.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Decreto de 21 de septiembre de 1.983 por el que se crea el Consejo General de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y navegación.

Decreto de 31 de agosto de 1.983 por el que se distribuyen competencias en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación entre los organos de la Junta de Andalucía.

COMUNIDAD VALENCIANA.

Decreto de 20 de febrero de 1.984 sobre Cámaras de Comercio, Industri y Navegación de la generalidad valenciana.

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Ley de 31 de diciembre de 1.983 sobre financiación de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra.

b. Cámaras de la Propiedad urbana

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Orden de 3 de marzo de 1.983 por la que se aprueban las normas sobre organizacion y funcionamiento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA.

Decreto de 28 de diciembre de 1.983 por el que se distribuyen las competencias en materia de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

COMUNIDAD VALENCIANA.

Decreto de 30 de abril de 1.983 por el que se aprueban los Estatutos de las Cámaras Oficiales de la Propiedad urbana de la generalidad Valenciana.

c. Cámaras Agrarias.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 23 de julio de 1.985 sobre Cámaras Profesionales Agrarias

COMUNIDAD DE GALICIA.

Ley de 4 de mayo de 1.984 de Cámaras Agrarias.

VII ADMINISTRACION INSTITUCIONAS.

PAIS VASCO

Decreto de 10 de octubre de 1.983 sobre adecuación de los entes institucionales de la Comunidad Autonoma -----+-- a la ley de 22 de junio de 1.983 sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del Pais Vasco.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 29 de marzo de 1.985 del Estatuto de la Empresa publica Catalana.

COMUNIDAD DE MADRID

Ley de 19 de enero de 1.984 reguladora de la Administracion Institucional de la Comunidad de Madrid.

1. Servicios Asistenciales y Sanitarios.

PAIS VASCO

Leyde 10 de mayo de 1.983 sobre el Servicio Vasco de Salud.

GENERALIDAD DE CATALUÑA

Ley de 14 de julio de 1.983 de Administracion institucional de la Sanidad y de la Asistencia y Servicios Sociales de Cataluña.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 6 de mayo de 1.986 del Servicio Andaluz de la Salud

Ley de 3 de julio de 1.984 del Instituto Andaluz de la Salud Mental.

REGION DE MURCIA.

Ley de 9 de diciembre de 1.985 de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

COMUNIDAD DE MADRID.

Ley de 30 de mayo de 1.984 de creación de los Servicios regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto regional de estudios de Salud y Bienestar Social.

Ley de 6 de junio de 1.984 sobre regulación de los Servicios Sociales.

2. Fomento y Desarrollo Economico.

PAIS VASCO.

Ley de 10 de junio de 1.981 de creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversion Industrial.

Ley de 18 de noviembre de 1.981 de creación del Centro para el Ahorro y Desarrollo Energetico y Minero.

Ley de 24 de noviembre de 1.982 por la que se crea el Ente vasco de la Energia

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 16 de abril de 1.985 de creación del Centro de Información y Desarrollo Empresarial.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 3 de marzo de la Sociedad para la promoción y Reconversion Economica de Andalucia y del Instituto de Promoción Industrial.

PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Ley de 9 de agosto de 1.983 de Creación del Instituto de Fomento Regional de Asturias.

REGION DE MURCIA

Ley de 8 de junio de 1.984 de creación del instituto de Fomento de la región de Murcia.

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley de 10 de mayo de 1.984 de creación del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria valenciana.

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA

Ley de 29 de enero de 1.985 de Sociedad de Fomento Regional

COMUNIDAD DE EXTREMADURA

Ley de 8 de junio de 1.984 del Instituto de promoción del Corcho de Extremadura.

COMUNIDAD DE MADRID

Ley de 13 de junio de 1.984 del Instituto madrileño de Desarrollo.

COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON.

Ley de 11 de junio de 1.985 de creación del Instituto de desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León.

3 Urbanismo y Medio Ambiente

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 16 de diciembre de 1.980 de creación del Instituto catalán del Suelo.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 12 de junio de 1.984 de creación de la Agencia del medio Ambiente de Andalucía.

PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Ley de 13 de julio de 1.984 de creación de la Sociedad regional de gestión y promoción del Suelo.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 20 de noviembre de 1.985 de creación del Instituto del Suelo y de la Vivienda.

4. Juventud

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 2 de diciembre de 1.981 del Instituto Catalan de Servicios de la Juventud.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA.

Ley de 27 de diciembre de 1.985 sobre el Consejo de la Juventud.

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Ley de 31 de marzo de 1.986 sobre el Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE CANTABRIA

Ley de 17 de mayo de creación del Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE CANTABRIA

Ley de 17 de mayo de 1.985 de creación del Consejo de la Juventud.

REGION DE MURCIA

Ley de Ley de 26 de septiembre de 1.984 del Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 28 de marzo de 1.985 del Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE EXTREMADURA

Ley de 24 de marzo de 1.985 del Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE LAS ISLAS BALEARES

Ley de 28 de marzo de 1.985 del Consejo de la Juventud.

COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

Ley de 5 de octubre de 1.985 del Consejo de la juventud.

Ley de 7 de diciembre de 1.984 de la Agencia de Servicios a la Juventud.

5. Cultura

PAIS VASCO

Ley de 20 de mayo de 1.982 de creación del Ente público de Radio Televisión Vasca.

GENERALIDAD DE CATALUÑA

Ley de 2 de noviembre de 1.981 de creación de la Entidad Autónoma de Organización de Espectáculos y Fiestas.

Ley de 30 de mayo de 1.983 de creación del ente público de Radio y televisión

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 8 de julio de 1.983 del Consejo de Cultura de Galicia

Ley de 11 de junio de 1.984 de creación de la Compañía de Radio y Televisión de Galicia.

REGION DE MURCIA

Ley de 10 de julio de 1.985 por la que se crea la Imprenta regional de Murcia.

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley de 30 de octubre de 1.985 sobre funciones, composición y organización del Consejo de Cultura

COMUNIDAD DE LAS ISLAS BALEARES

Ley de 22 de mayo de 1985 de creación de la Compañía de Radio y Televisión de Baleares.

VIII HACIENDA PUBLICA Y PATRIMONIO.

PAIS VASCO

Ley de 22 de junio de 1.983 de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Ley de 27 de julio de 1.983 del Patrimonio de Euskadi
Ley de 20 de diciembre de 1.983 sobre el Regimen presupuestario
de Euskadi.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 12 de julio de 1.982 sobre Finanzas Públicas de Cataluña

Ley de 20 de marzo de 1.984 sobre el Estatuto de la Función
interventora de la Generalidad de Cataluña.

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 13 de abril de 1.984 sobre Gestión Económica y Financiera
Pública de Galicia

Ley de 12 de abril de 1.984 sobre Patrimonio de Galicia

COMUNIDAD DE ANDALUCIA.

Ley de 19 de julio de 1.983 de la Hacienda Pública de
Andalucía.

Ley de 5 de mayo de 1.986 del Patrimonio de Andalucía

COMUNIDAD DE CANTABRIA

Ley de 3 de enero de 1.985 sobre Finanzas de la Diputación Re-
gional de Cantabria

REGION DE MURCIA

Ley de 31 de julio de 1.985 de Patrimonio de la región de Mur-
cia

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA.

Ley de 13 de noviembre de 1.985 sobre el Patrimonio de la
Comunidad de Castilla La Mancha.

COMUNIDAD VALENCIANA.

Ley de 13 de junio de 1.984 sobre la Hacienda Pública de la
Generalidad Valenciana.

COMUNIDAD DE CANARIAS.

Ley sobre la Hacienda Pública de 11 de diciembre de 1.984 .

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Ley de 27 de septiembre de 1.985 sobre Patrimonio.

COMUNIDAD DE EXTREMADURA.

Ley de 19 de abril de 1.985 reguladora de la Hacienda Pública de Extremadura.

IX FUNCION PUBLICA.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Ley de 23 de junio de 1.984 sobre normas reguladoras de la función pública de la Generalidad de Cataluña.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA.

Ley de 28 de noviembre de 1.985 sobre ordenación de la función pública.

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley de 31 de julio de 1.985 reguladora de la función pública de la Generalidad valenciana.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 20 de febrero de 1.986 de medidas sobre la función pública de Aragón.

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA

Ley de 26 de junio de 1.985 reguladora de la función pública de Castilla La Mancha.

COMUNIDAD DE NAVARRA.

Ley de 30 de marzo de 1.983 reguladora del Estatuto personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

Ley de 27 de diciembre de 1.985 de ordenación de la función pública de la Administración de Castilla y León

X DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACION CIUDADANA

PAIS VASCO

Ley de 30 de septiembre de 1.981 reguladora del Consejo de relaciones laborales

Ley de 20 de mayo de 1.982 sobre Servicios Sociales del País vasco.

Ley de 25 de noviembre de 1.983 sobre elecciones al Parlamento Vasco.

Ley de 15 de noviembre de 1.984 por la que se crea el Consejo Económico y Social.

GENERALIDAD DE CATALUÑA.

Decreto de 10 de agosto de 1978 de creación del Consejo de Trabajo de Cataluña

Ley de 9 de marzo de 1.983 sobre Alta montaña.

Ley de 14 de julio de 1.983 de Administración institucional de la Sanidad y de la Asistencia y Servicios Sociales de Cataluña.

Ley de 10 de diciembre de 1.985 reguladora de los Consejos Escolares

COMUNIDAD DE GALICIA

Ley de 13 de agosto de 1.985 de elecciones al Parlamento de Galicia.

COMUNIDAD DE ANDALUCIA

Ley de 27 de junio de 1.983 del Consejo Andaluz de relaciones laborales.

Ley de 11 de diciembre de 1.984 de creación de los Consejos Sociales de la Universidad

COMUNIDAD DE CANTABRIA.

Ley de 5 de julio de 1.985 reguladora de la iniciativa legislativa.

COMUNIDAD DE LA RIOJA

Ley de 20 de mayo de 1.985 reguladora de la iniciativa legislativa

REGION DE MURCIA.

Ley de 27 de diciembre de 1.984 reguladora de la iniciativa legislativa.

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley de 31 de diciembre de 1.984 de Consejos Escolares.

Ley de 21 de marzo de 1.985 reguladora de los Consejos Sociales de las Universidades.

COMUNIDAD DE ARAGON

Ley de 27 de diciembre de 1.984 reguladora de la iniciativa legislativa.

COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA

Ley de 8 de mayo de 1.985 sobre iniciativa legislativa popular y de Ayuntamientos.

COMUNIDAD DE CANARIAS

Ley de 31 de noviembre de 1.984 de Creación del Consejo Social y de coordinación universitaria

COMUNIDAD DE NAVARRA

Ley de 30 de marzo de 1.983 sobre Servicios Sociales

Ley de 25 de marzo de 1.985 sobre iniciativa legislativa de Ayuntamientos

Ley de 25 de marzo de 1.985 sobre iniciativa legislativa popular

COMUNIDAD DE EXTREMADURA.

Ley de 26 de diciembre de 1.985 reguladora de la iniciativa legislativa popular .

B I B I O G R A F I A

- ABAD PEREZ, J.J., "La organización de la Administración institucional en las Comunidades Autónomas". VOL. 7, I.E.F., 1984.
- AGUILAR DE LUQUE, L., "La estructura del proceso de formación del Gobierno", RDDP, nº 6, (1980).
- AGUILERA PAZ, "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal". Ed. Reus, 1924.
- AGUILO LUCIA, L. y MARTINEZ-SOSPEDRA, M., "Secciones de Derecho Constitucional Español". Vol. II. Ed. Fernando Torres, S.A., 1982.
- AJA, E., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J.M., ALBERTI, E., "Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas". Ed. Tecnos, 1985.
- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, N., "Estudio de Teoría General e historia del proceso (1945-1972)". Ed. Instituto de Investigaciones Científicas, 1974.
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "Derecho Financiero y Tributario". Ed. Ministerio de Hacienda, 1979.
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "El control externo de las actividades económicas y financieras". Rev. Presupuesto y Gasto Público, nº 5 (1980).
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de España". Vol. I, I.E.F., 1982.
- ALBERTO CAPOTOS-TI, P., "Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri". DOTT. A. Giuffrè Editore- 1975.

- ALESSI, R., "Intorno alla nozione di ente territoriale". Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1960.
- ALESSI, R., "Scritti Minori", DOTT. A. Giuffrè 1981.
- ALVAREZ CONDE, E. "Las Comunidades Autónomas". Ed. Nacional, 1980.
- ALVAREZ CONDE, E. "Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas". RDP, nº 79 (1980).
- ALVAREZ CONDE, E. "El régimen político español", Tecnos, 1983.
- ALVARGONZALEZ, R. "Ideas para una teoría del Estado de las Autonomías". REP. nº 29 (1984).
- ALZAGA VILLAMIL, O., "Comentarios sistemáticos a la Constitución Española de 1978". Ediciones del Foro, 1978.
- ANDO, L., "Autonomia statutaria e forma di governo regionale", RTD Procesale Civile, 1971.
- ANASTAPOULOS, J., "Les aspects financiers du fédéralisme". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.
- ANGULO RODRIGUEZ, E., "Delegaciones legislativas tras la Constitución". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I, IEF, 1979.
- ARAGON REYES, M., "El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978". REP nº 7 (1979).
- ARAGON REYES, M., "La monarquía parlamentaria". En "La Constitución española de 1978", Civitas, 1981
- ARAGON REYES, M., "Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional". En "organización territorial del Estado". Vol. I, IEF, 1984.
- ARGYRIS, C., "Personalidad y organización. El conflicto entre el sistema y el individuo". E.A., 1964.

- ARGULLOL MURGADAS, E., "La vía italiana a la autonomía regional" IEAL, 1977.
- ARGULLOL MURGADAS, E., "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", D.A. nº 182 (1979).
- ARGULLOL MURGADAS, E., "Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas, referencia al Estatuto de Castilla-León", RVAP nº 7 (1983).
- ARIÑO ORTIZ, G., "Una reforma pendiente: participación. Notas sobre la participación ciudadana en procesos de decisión". Rev. Internacional de Ciencias Administrativas nº 3 (1970).
- ASTARLOA HUARTEMENDIOCA, I., "Teoría y práctica del Decreto-Ley en el Ordenamiento español". RAP 106 (1985).
- AUBERT, J.F., "Traité de Droit Constitutionnel suisse". Ed. Ides et Calendes, 1967, vol. I.
- AGUNDO RODRIGUEZ, E., "Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF. 1984
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Administración y Gobierno". D.A. nº 164, 1975.
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Administración Central y Administración Constitucional en el Derecho español". IEAL, 1976.
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español", D.A. nº 177 y 178 (1978).
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, vol. I.

- BAENA DEL ALCAZAR, M., "La Administración en la Constitución". CEC, 1980.
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Organización administrativa", Ed. Tecnos, 1984.
- BAENA DEL ALCAZAR, M., "Curso de Ciencia de la Administración". Volumen Primero, Tecnos 1985.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. y GARCIA MADARIA, J. M., "Legislación Política". BOE, 1984.
- BACHELET, F., "Comitati interministeriali", Enc. del Dir. T. IX, 1961.
- BAR CEDON, A., "Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978". En "Estudios sobre la Constitución española". Ed. Pórtico, 1979.
- BAR CEDON, A., "El Presidente del Gobierno". Ed. Civitas, 1983.
- BARBERA, A., "Regioni e interesse nazionale". Ed. Dott A. Giuffrè, 1974.
- BARTOLE, S., "Contributi statali e autonomía regionale". En "Atti di Studi Giuridici sulla Regione Sicilia", 1967.
- BARTOLE, S., "Funzione di indirizzo político e competenza amministrativa della Giunta nelle Regioni ad autonomía speciali". Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1969.
- BARTOLE, S., "Giunta Regionale". Enc. del Dir., Vol. XIX, 1970.
- BARTOLE, S., "Supremazia e collaborazione delle ordinamento statale e regionale". Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1971.
- BASSI, L., "La norma interna". Dott. A. Giuffrè, 1963

- BASSOLS COMA, M., "Diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, Vol. I.
- BASSOLS COMA, M., "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución". RAP nº 89 (1979).
- BASSOLS COMA, M., "La planificación económica". IEE, 1981.
- BASSOLS COMA, M., "El principio de la buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas". En "El Tribunal de Cuentas de España". Vol. I, IEF, 1981.
- BASSOLS COMA, M.
y SERRANO ALBERCA, J.M., "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas", RAP nº 97 (1982).
- BASSOLS COMA, M., "Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas". IEAL, 1983.
- BASSOLS COMA, M., "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas". Vol. 7, IEF. 1984.
- BATAGLINI, Q.O., "Estado liberal y sistema de autonomías. Del garantismo a nuevas formas de democracia". D.A. nº 192 (1981).
- BAUTISTA PEREZ, F., "Criterios de competencia del Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas". En "El Tribunal de Cuentas de España". CEE, 1981, vol. I.
- DEBBASCH, C., "Ciencia administrativa". INAP, 1981.
- BELORGEY, G., "Le gouvernement et l'Administration de la France". Ed. A. Colin, 1967.

- BELTRAN, M., "La élite burocrática española". Fundación Juan March, 1977.
- BENVENUTTI, F., "Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni". Foro Amm., 1971.
- BENVENUTTI, F., "Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale". En Foro Amm. 1971.
- BERMEJO VERA, J., "La publicación de la norma jurídica" IEA 1977.
- BERMEJO VERA, J., "El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, vol. I.
- BERTI, G., "La pubblica amministrazione come organizzazione". Ed. CEDAM, 1968.
- BERTI, G., "Caratteri dell' amministrazione comunale e provinciale". CEDAM, 1969.
- BERTI, G., "Il regolamento come atto normativo regionale". Riv. Trim. Dir. Pubb. 1973.
- BERTI, G., "Autonomía y transformaciones jurídicas", D.A. nº 192 (1981).
- BEYNE. K., "El federalismo en la República Federal Alemana", REP nº 17 (1980).
- BISCARETTI DI RUFFIA, R., "Derecho Constitucional", Ed. Tecnos, 1982
- BLAISE, K., "Précis de Droit Administratif". Ed. Helbig & Lichtenhana Bâte el Francfort-sur-Le Main, 1980.
- BLONDEL, J., "Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos". Revista de Occidente, 1972.
- BLONDEL, J.,; DUVERGER, M.; FINER S.E., LIPSET, S.M. "El Gobierno: Estudios Comparados". Alianza Editorial, 1981.

- BOQUERA OLIVER, J.M., "Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa". RAP nº 40 (1963).
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Derecho Administrativo y socialización". Estudios Administrativos, 1965.
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Comunidades Autónomas y Administración Local", REVL nº 219 (1983).
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Derecho Administrativo", IEAL, 1983.
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Enjuiciamiento e inaplicación de los reglamentos". REDA, 40-41 (1984).
- BOQUERA OLIVER, J.M., "Comentarios al artículo 26 del Estatuto de Autonomía". En comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana. IEAL. 1985.
- BOURGEN TINAU, L.P., "La naturaleza de la Provincia de Canarias", RAP nº 100-102, vol. III, (1983).
- BRAIBANT, G., VESTIAUX, N., WIENER, C., "Le controle de l'administration et la protection des citoyens". Editions Cujos, 1973.
- BURDEAU, G., "Méthode de la science politique". Ed. Dalloz, 1959.
- BURDEAU, G., "Traité de science politique", Dalloz, 1976.
- BURDEAU, G., "Derecho Constitucional e instituciones políticas". Ed. Nacional Cultura y Sociedad. 1981.
- CACCIVIGNANI, J., "Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti a la Giunta Regionale". Giustizia Penale, 1973, I.

- CALVO GONZALEZ, Ma
A., "Relaciones entre el Gobierno y las Cortes". En "Lecturas sobre la Constitución", UNED, 1979.
- CAPELLI, L., "Delega di funzioni amministrativa dello Stato alla Regioni". En "Regioni e organizzazione amministrativa", Dott, A. Giuffrè, 1980.
- CARETTI, P., "Ordinamento comunitario e autonomia regionale". Dott. A. Giuffrè, 1979.
- CARRERES, F., "Notas sobre la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma según el proyecto de Constitución de 21-V-78". Ponencia presentada a la IV Jornada de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Valencia, octubre 1978.
- CARRE DE MALBERG, R., "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec la parlementarisme". Revue du Droit Public (1931), pp. 225 y ss.
- CARRE DE MALBERG, R., "Teoría General del Estado". FCE, México, 1963.
- CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, J.L., "La doctrina del acto político". RAP nº 53 (1967).
- CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, J.L. y GOMEZ-FERRER MORANT, R., "La potestad reglamentaria del Gobierno" D.A. nº 188 (1980).
- CASTELLS ARTECHE, J.M., "La aplicación autonómica del Gobierno Vasco". RAP nº 84 (1977).
- CASSIRER, E., "Filosofía de la Ilustración". FCE, 1944.

- CAZORLA PRIETO, J.M., "El control financiero del gasto público en la Constitución", nº 2 (1979).
- CLASTRES, P., "La société contre l'Etat". Les Editions de Minuit, Paris, 1974.
- CLAVERO AREVALO, M., "La provincia ante la encrucijada histórica". RAP nº 100-102, vol. II (1983).
- COLLIARD, J.C., "Los regímenes parlamentarios contemporáneos". Ed. Blume, 1981.
- COSCOLLUELA MONTANER, L., "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas". En "La Constitución y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol. I.
- CRISAFULLI, P., "Il Governo tra nomina e fiducia". In Foro Amm., 1957.
- CRISAFULLI, P., "Gerarquia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti". Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1960.
- CUOCULO, R., "Consiglio dei Ministri". Enc. del Dir., Vol. IX, 1961.
- CHELI, P., "Protere reglamentario e struttura costituzionale". CEDAM, 1969.
- CHEVALIER, J.J., "Histoire des institutions politiques de la France de 1789 à nos jours". Paris, 1952.
- CHEVALIER, J.J., "La participation dans l'Administration française: des cours et pratique", en "Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, nº 37 (1976), p. 108.
- CHEVALLARD, G., "La posizione del Presidente della Giunta Regionale". Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1968.
- D'ALBERGO, G., "Direttiva". Enc. del Dir., Vol. XII.

- D'ALESSIO, F., "Competenza amministrativa". Nuovo Digesto Italiano, vol. III, Tip. Sociale Torinese, 1938.
- D'ANIELLO-DONATELO SERRANI, E., "Il controllo dello Stato sulle Regioni" Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973.
- DE CARRERES, F., "El Consejo de Estado como órgano consultivo". En la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985.
- DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., "El régimen constitucional español". Vol 2, Ed. Valor, 1982.
- DE LA MORENA y DE LA MORENA, L., "Competencias compartidas y su articulación", RAP nº 53 (1967).
- DE OTTO Y PRADO, J., "La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional". REDC, nº 2 (1981).
- D'ONOFRIO, F., "Sistema de partidos y Estado regional en la experiencia italiana". En "Autonomía y partidos políticos". Tecnos, 1984.
- DE SIMON DE TOBALINA, J.L., "El Estado de las Autonomías y sus matices federales". IEAL, 1981.
- DE LA VALLINA VELARDE, J.L., "Transferencia de funciones administrativas". Ed. IEAL, 1964.
- DE VERGOTINI, G., "Derecho Constitucional comparado". Ed. Espasa Calpe, 1983.
- DIAZ MORENO, F., "Reserva reglamentaria y Constitución española". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, vol I.
- DIAZ MORENO, F., "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas". CEC, 1981, vol. I.

- DILTHEY, G., "El sistema natural de las ciencias del espíritu en el siglo XVIII". En el volumen "Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII", FCE, 1944.
- DOUIN, C.S., "Le fédéralisme autrichien", Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1977.
- DUCLOS, P., "L'être fédéralisme", librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- DUGUIT, L., "Traité de Droit Constitutionnel". Ed. J. Bière, 1923-27.
- DUVERGER, M., "Instituciones políticas y Derecho constitucional". Ed. Ariel, 1980.
- ELIA, L., "Governo" (forme di), en Enc. del Dir., XIX.
- EMBID IRUJO, A., "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: La ideología del sistema, los problemas de competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional". En "Estudios sobre la Constitución". Ed. Pórtico, 1980.
- EMBID IRUJO, A., "Autonomía municipal y Constitución. Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal". REDA nº 30 (1981).
- EMBID IRUJO, A., "Reglamento del Parlamento de Baden Württemberg de 19-IV-1972". RAP nº 99 (1982)
- ENTRENA CUESTA, R., "El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado" RAP nº 24 (1957).
- ENTRENA CUESTA, R., "Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración Local y Central". PPVL, vol. II, 1962.
- ENTRENA CUESTA, R., "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en "La Constitución y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol.

- ENTRENA CUESTA,
R., "Comentarios a la Constitución". Ed. Civi-
tas, 1980, vol. colectivo.
- ENTRENA CUESTA,
R., "Curso de Derecho Administrativo". Vol.
1/2. Tecnos, 1984.
- ENTRENA PALOMERO,
C., "Constitución española y el control de la
legislación delegada". En "La Constitu-
ción española y las fuentes del Derecho",
IEF, 1979. vol. I.
- ESCRIBANO COLLA-
DO, P., "¿Crisis del concepto de Administración
pública y de Derecho Administrativo?. RE-
DA nº 37 (1983).
- ESCUIN PALOP, V., "Algunos problemas jurídicos de los acuer-
dos de cooperación entre Comunidades Autó-
mas". REDA nº 30 (1982).
- ESCUIN PALOP, V., "La delegación de facultades del Estado a
las Comunidades Autónomas". Estudio Home-
naje al Profesor Sevilla Andrés. Tomo I,
Universidad de Valencia, 1984.
- ESCUIN PALOP, V., "La delegación de competencias de las Co-
munidades Autónomas a las Diputaciones
Provinciales". En "organización territo-
rial del Estado". Vol. II, I.E.F. 1985.
- ESCUIN PALOP, V., "Comentarios al artículo 39 del Estatuto
valenciano". En comentario de Estatuto de
Autonomía de la Comunidad Valenciana,
IEAL, 1985.
- FABREGAS DEL PI-
LAR y DIAZ DE CE-
VALLO, J.M., "La responsabilidad del Estado y de sus
autoridades y funcionarios", REGLJ nº 6
(1957).
- FALLER, H., "El principio de lealtad federal en el or-
den federativo de la República Federal A-
lemana". REF nº 166 (1980).

- FAZIO, G., "La delega amministrativa e i rapporti di delegazioni". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1964.
- FERNANDEZ CUEVAS, A., "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas: Referencia particular a los aspectos financieros". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol. II.
- FERNANDEZ FERRE-RES, G., "El principio de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica". En organización territorial del Estado. Vol. II, I.E.F., 1984.
- FERNANDEZ MIRANDA, F., "El Gobierno en la nueva Constitución". En "Lecturas sobre la Constitución española". UNED, 1979, vol. II.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "La organización territorial del Estado". En "Lecturas a la Constitución". UNED, 1979, vol. I.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Autonomía y sistema de fuentes". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, vol. II.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Los Derechos Históricos de los Territorios Forales". Civitas, 1985.
- FERNANDEZ-VICTORIO y SANZ, S., "El control externo de la actividad financiera de la Administración pública". IEF, 1981.
- FERRANDO BADIA, J., "Las autonomías regionales en la Constitución italiana de 27-XII-1947". IEF, 1962.
- FERRANDO BADIA, J., "Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional". IEF, 1965.

- FERRANDO BADIA,
J., "Los grupos de presión y su institucionalización", Tecnos, 1966.
- FERRANDO BADIA,
J., "La democracia en transformación ". Ed. Tecnos, 1973.
- FERRANDO BADIA,
J., "Estudios de ciencia política". Tecnos, 1976.
- FERRANDO BADIA,
J., "El Estado unitario, el federal y el Estado regional". Ed. Tecnos, 1978.
- FERRANDO BADIA,
J., "Técnicas y realidad del Estado autonómico". Ed. CITEP, 1980.
- FERREIRO LAPATZA,
J.J., "Análisis jurídico de la deuda pública". RAP nº 53 (1967).
- FINER, S.E., "Teoría y práctica del Gobierno moderno", Tecnos, 1964.
- FORTSHOFF, E., "Tratado de Derecho Administrativo", IEP, 1958.
- FROMONT, M., "Le pouvoir réglementaire et le Juge dans la République Fédérale d'Allemagne". Tomo I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974.
- FROMONT, M., "L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1947". En Mélanges offerts à Georges Burdeau. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977.
- GALEOTTI, L., "L'insinducabilità dei consiglieri regionali (Il problema dell'attuazione dell'art. 122 comma 4 Cost.)". Ed. Dott. A. Giuffrè 1979.
- GALLEGO ANABITARTE, L., "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad en la Administración". RAP nº 34 (1961).

- GALIZIA, M., "Sutudi sui rapporti fra Parlamento e Governo". Dott. A. Giuffrè, 1972.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo. (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)". RAP nº 38 (1962).
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "Potestad reglamentaria, legislación delegada y control judicial". Tecnos 1970, pag. 98 y ss.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales". En "El Derecho comparado y en la Constitución española". Ed. IEE, 1980.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "Revolución francesa y Administración contemporánea". Taurus, 1981.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "La posición del Tribunal Constitucional" R.E.D.E. nº 1 (1981).
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "La ejecución autonómica de la legislación del Estado". Ed. Civitas, 1983.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E. y FER-
NANDEZ RODRIGUEZ,
T. R., "Curso de Derecho Administrativo". Vol. I Ed. Civitas, 1984.
- GARCIA DE ENTE-
RRIA, E., "Escritos sobre autonomías territoriales" Civitas, 1985.
- GARCIA FERNAN-
DEZ, J., "Fuentes normativas y estructura institucional de la Comunidad Autónoma Cantabria" Rev. Política Comparada, nº 8 (1981).

- GARCIA GIL, F., "Comentarios a la futura Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma". Rev. Presupuesto y Gasto Público nº 7 (1980).
- GARCIA HERRERA, M.A., "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca". RVAP nº 2 (1982).
- GARCIA HERRERA, M-A., "la estructura del Gobierno Vasco". Ed. Erakunde Bilduma, 1983, vol. II.
- GARCIA PELAYO, M., "La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein". REP (1949).
- GARCIA PELAYO, M., "Burocracia y Tecnoocracia". Ed. Tecnos, 1974.
- GARCIA PELAYO, M., "Consideraciones sobre las cláusulas económicas en la Constitución". En "Estudios sobre la Constitución española". Ed. Pórtico, 1980.
- GARCIA PELAYO, M., "La transformaciones del Estado contemporáneo". Alianza Universidad, 1982, 3ª ed.
- GARCIA TORRES, J., "El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de Autonomía". vol. II, IEF, 1984.
- GARCIA TREVIJA-NO FOS, J.A., "Los principios jurídicos de la organización administrativa". Ed. IEP, 1957.
- GARCIA TREVIJA-NO FOS, J.A., "Tratado de Derecho Administrativo". Ed. Rev. de Derecho Privado, 1971, vol. I.
- GARRIDO FALLA, F., "La Administración Pública como objeto de las ciencias jurídicas y no jurídicas". RAP nº 23 (1957).
- GARRIDO FALLA, F., "La responsabilidad de las Corporaciones Locales y del Estado". Ed. IEAL, 1977.

- GARRIDO FALLA,
F., "Administración y Constitución". CEC.
1980.
- GARRIDO FALLA,
F., "El desarrollo legislativo de las normas
básicas y leyes-marco estatales por las
Comunidades Autónomas". RAP nº 94 (1981).
- GARRIDO FALLA,
F., "Reflexiones sobre una reconstrucción de
los límites formales del Derecho Adminis-
trativo español". RAP nº 97 (1982).
- GARRIDO FALLA,
F., "Reflexiones sobre la reconstrucción de
los límites formales del Derecho Adminis-
trativo español". INAP, 1982.
- GARRIDO FALLA,
F., "Tratado de Derecho Administrativo". CEC,
1982, vol. I.
- GARRORENA MORA-
LES, A., "El lugar de la Ley en la Constitución es-
pañola". CEC. 1980.
- GARRORENA MORA-
LES, A., "El Estado español como modelo social y
democrático de Derecho". Ed. Secretariado
de Publicaciones. Universidad de Murcia.
1980.
- GASPARRI, P., "Competenza in materia amministrativa".
Enc. del Dir. Vol. VIII, 1961.
- GERPE LANDIN, M., "Las Comunidades Autónomas en la Constitu-
ción española". Rev. Jurídica de Cataluña
nº 2 (1980).
- GERPE LANDIN, M., "Les funcions del Parlament de Catalunya"
Ed. Nova Grafick, 1982.
- GIANNINI, M.S., "I pubblici poteri negli Stati pluricla-
se". Rev. Trim. Dir. Pubbl, 1979.
- GIANNINI, M.S., "Informe para completar el ordenamiento
regional ". DA nº 191 (1980).

- GIANNINI, M.S., "Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo", INAP, 1980.
- GIANNINI, M.S., "Istituzioni di Diritto Amministrativo". Dott. A. Giuffrè, 1981.
- GIANNINI, M.S., "Autonomía, Estado y partidos". En "Autonomía y partidos políticos", 1984.
- GIARDINI, D., "Política e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento". Dott. A. Giuffrè, 1981.
- GIL ROBLES y GIL DELGADO, A., "El control parlamentario de la Administración. (El Ombusnan)". Ed. Civitas, 1979.
- GIZZI, E., "Manuale di diritto regionale". Ed. Dott. A. Giffre, 1981.
- GOMEZ-FERRER MORANT, R., "La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I., IEF, 1979.
- GOMEZ ORBANEJA, E. y MERCE QUEMADA, V., "Derecho Procesal Penal". Ed. Artes Graficas y Ediciones, S.A., 1984.
- GONZALEZ BERENGUER y URRUTIA, J.L., "Función pública y acción de responsabilidad civil". RAP nº 39 (1962).
- GONZALEZ CASANOVA, J.A., "Teoría del Estado y Derecho Constitucional". Ed. Vicens, 1982.
- GONZALEZ NAVARRO, F., "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", vol. II, IEF, 1979.
- GONZALEZ NAVARRO, F., "Delegación, sustitución y avocación interorgánica". Ed. Montecorvo, 1975.

- GONZALEZ NAVARRO,
F., "Transferencia del ejercicio de competencias administrativas". D.A. nº 135 (1977)
- GONZALEZ PEREZ,
J., "Los actos de gobierno y la jurisdicción contencioso-administrativa". RIDC nº 45 (1966).
- GONZALEZ PEREZ,
J., "El Régimen Jurídico de la Administración de las Comunidades Autónomas". Vol. II, IEF, 1984.
- GONZALEZ RIVAS,
J.J., "Las Comunidades Autónomas: Aspectos Jurídicos administrativos". Vol. II, IEF, 1984.
- GUAITA MARTORELL,
A., "El proceso de responsabilidad civil de los funcionarios públicos". ADL nº 6 (1953).
- GUAITA MARTORELL,
A., "Los actos políticos o de gobierno en el Derecho español". RIDC nº 4 (1955).
- GUAITA MARTORELL,
A., "El Consejo de Ministros". Ed. E.A., 1967
- GUAITA MARTORELL,
A., "El concepto de acto administrativo". RE-DA nº 7 (1975).
- GURVITCH. G., "Les idées maîtresses de Maurice Hauriou" Archives de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique, 1931.
- GIMENEZ BLANCO,
J., "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los poderes territoriales". IEAL, 1985.
- GIMENEZ DEL POZO,
J., "El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos". RDP nº 10 (1981).

- LALUMIERE, P. y
DEMICHEL, A., "Les régimes parlementaires européens".
Ed. Dalloz, 1978.
- LASAGABASTER HE-
RRARTE, J., "Consideraciones en torno a la figura de
los decretos-leyes y decretos legislati-
vos en el ámbito autonómico", RVAP nº 2
(1980).
- LASAGABASTER HE-
RRARTE, J., "La potestad legislativa de las Comunida-
des Autónomas". Colec. Invest. para la Au-
tonomía, nº 1, 1982.
- LASARTE ALVAREZ,
J., "Potestad legislativa y poder tributario
de las Comunidades Autónomas", en "La
Constitución española y las fuentes del
Derecho", vol. II, IEF, 1979.
- LA PERGOLA, F., "La técnica constitucional de la autono-
mía: Aspectos de Derecho comparado". Tec-
nos, 1984.
- LEGUINA VILLA,
J., "La Constitución española de 1978. Estu-
dio sistemático". 2ª ed. Civitas, 1981.
- LEGUINA VILLA,
J., "Los territorios históricos vascos: Pode-
res normativos y conflictos de competen-
cia", REDC nº 3 (1981)
- LAGUINA VILLA,
E., "Las Comunidades Autónomas". En "La Cons-
titución española de 1978", Civitas, 1981
- LINDE PANIAGUA,
E., "Ley y Reglamento en la Constitución". En
"Lecturas sobre la Constitución". UNED,
1979, vol. I.
- LOEWENSTEIN, K., "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel
1976.
- LOMBARDO, G., "Giuramento". Enc. del Dir, T. VII, 1961.
- LOMBARDO, G., "Contenuto degli Statuti e forme di gover-
no delle Regioni a Statuto ordinario". In
Foro Amm., 1970.

- LOPEZ GUERRA, L., "Colisiones normativas y conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Vol. II, IEF, 1984.
- LOPEZ GUERRA, L., "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas". En la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985.
- LOPEZ-NIETO y MALLO, A., "La reforma administrativa como instrumento de la reforma política". D.A. nº 177 (1979).
- LOPEZ RODO, L., "El orden de las competencias establecido en la Constitución origen de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". En "El Tribunal Constitucional". CEC, 1981, vol. II.
- LOPEZ RODO, L., "La personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno", RDP, UNED nº 11 (1981).
- LOPEZ RODO, L., "Las autonomías, encrucijada de España", Ed. Aguilar, 1983.
- LUCAS VERDU, P., Voz "Gobierno", N.E.J. Seix, vol. X, 1960
- LUCAS VERDU, P., "Curso de Derecho Político". Ed. Tecnos, 1977.
- LUCAS VERDU, P., "Principios de ciencia política", tomo II 3ª., Ed. Tecnos, 1979.
- MANZANEDO MATEOS, J.A. y PARADA VAZQUEZ, J.R., "Corporaciones locales y desarrollo económico". Ed. Montecorvo, 1971.
- MANZANEDO, HER- NANDO y GIMENEZ REINO. "Curso de Derecho Administrativo Económico". IEAL, 1970.
- MARTINES, T., "Studio sull'autonomia politica delle Regioni". Riv. Trim. di Dir. Pubb, 1956.

- MARTINES, T., "Il Consiglio regionale". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1981.
- MARTINES, T., "Lineamenti di Diritto Regionale". Dott. A. Giuffrè, 1982.
- MARTINEZ LAFUENTE, A., "Potestad reglamentaria de los Ministros. Especial referencia al ámbito tributario" En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979.
- MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L., "Concepto de Administración pública de la Ley de lo Contencioso, tras la Constitución de 1978". RAP nº 96 (1981).
- MARTINEZ SOSPEDRA, M., "El Estatuto Valenciano". Universidad Literaria de Valencia, 1983.
- MARTINEZ OSTOS, J.de los S., "El enjuiciamiento de Diputados y Senadores en la Constitución de 1978". RDPI nº 4 (1981).
- MARTIN MATEO, R., "La Administración monetaria". IEAL, 1969
- MARTIN MATEO, R., "El horizonte de la descentralización". IEAL, 1969.
- MARTIN MATEO, R., "Administración Autónoma de Euskadi", RAP nº 91 (1980).
- MARTIN MATEO, R., "La Autonomía local y el sistema normativo", RAP nº 94 (1981).
- MARTIN MATEO, R., "Manual de Derecho Administrativo". Imp. Fareso, 1983.
- MARTIN OVIEDO, J.M., "El poder ejecutivo. El Gobierno". RDP nº 7 (1979).
- MARTIN QUERALT, J., "Potestad normativa de las Comunidades Autónomas en materia tributaria". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol. II.

- MARTIN REBOLLO,
L., "Ante la reforma administrativa; Los Ministros y los otros miembros del Gobierno". DA nº 188 (1980).
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, L., "Conflictos constitucionales de competencias y de atribuciones ". En "El Tribunal Constitucional", vol. I, Ed. IEF, 1981.
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, L., "Conflictos jurisdiccionales", RAP nº 98 (1982).
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, L., "La Ley de conflictos jurisdiccionales tras la entrada en vigor de la Constitución", RAP nº 98 (1982).
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, S., "Administración y Constitución", RAP nº 53 (1967).
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, S., "Parlamento y Gobierno en la planificación económica", RAP nº 55 (1968).
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, S., "El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica" en "Descentralización administrativa y organización política" vol. III. Ed. Alfabara, 1973.
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, S., "El reto de una Administración racionalizada". Ed. Civitas, 1983.
- MARTIN RETORTI-
LLO BAQUER, S.,
COSCULLUELA, C.,
y ORDUÑA, E., "Autonomías regionales en España", IEAL, 1978.
- MARX, K., "Critica de la Filosofía del Estado de Hegel". Ed. Grijalbo, México, 1968.

- MARX, K., "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte". Ed. Polémica. Buenos Aires, 1973.
- MATEU-ROS CERERO, R., "El control de la legalidad económico-financiera de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales". Vol. II, IEF, 1984.
- MEILAN GIL, J.L., "El proceso definitivo del Derecho Administrativo", RAP nº 53 (1967).
- MEILAN GIL, J.L., "Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas". RAP 100-102, vol. III (1983).
- MEILAN GIL, J.L., "La articulación de los ordenamientos foral y autonómico". REDA nº 44 (1984).
- MENENDEZ REXACH, A., "La jefatura del Estado en el Derecho público español". INAP, 1979.
- MENDIZABAL ALLENDE, R., "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol. II.
- MERINO HERNANDEZ, J.L., "Comentarios al Estatuto de Aragón". Collec. Básica Aragonesa, 1983.
- MERKL, A., "Demokratie und Verwaltung". Wien & Leipzig, 1923.
- MERKL, A., "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Revista de Derecho Privado, 1935.
- MIELE, C., "Delega". Enc. del Diritto. Vol. XVII, ed. 1970.
- MONTERO GIBERT, J.R., "La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constitucionales y con secuencias políticas". REV. nº 12 (1979).

- MONTERO GIBERT,
J.R., "La moción de censura en la Constitución de 1978". En "Estudios sobre la Constitución". Ed. Pórtico, 1981.
- MOR, G., "Profili dell'amministrazione regionale". Dott. A. Giuffrè, 1974.
- MORELL OCAÑA, L., "La delegación entre entes en el Derecho español". IEAL, 1972.
- MOREY JUAN, A., "El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los entes territoriales por el Estado", REVL nº 214 (1982).
- MORILLO-VELARDE
PEREZ, J.I., "El contenido del Estatuto". Ed. Universidad de Sevilla, 1980.
- MORILLO-VELARDE
PEREZ, J.I., "Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, Convenios". Sevilla, 1980.
- MORISI, M., "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la "crisis". En "La Constitución española de 1978". Estudio sistemático dirigido por los Profs. Pedrieri y E. Garcia de Enterra. Civitas, 1981.
- MORTATI, C., "Rigidità delle forme dell'ordinamento regionale". Gir. Cost. (1958).
- MORTATI, C., "Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni". En "Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana". Dott. A. Giuffrè, 1972.
- MORTATI, C., "Istituzioni di Diritto Pubblico". CEDAM, 1975.
- MUÑOZ MACHADO,
S., "Sobre el concepto de reglamento ejecutivo". RAP nº 77 (1975).
- MUÑOZ MACHADO,
S., "El Gobierno y la Administración regional". D.A. nº 177 (1977).

- MUÑOZ MACHADO,
S., "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas". Civitas, 1979.
- MUÑOZ MACHADO,
S., "La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias". RDP. UNED nº 5 (1979-80).
- MUÑOZ MACHADO,
S., "Las concepciones básicas del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración". RAP. 84 (1979).
- MUÑOZ MACHADO,
S., "El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española". Civitas, 1980.
- MUÑOZ MACHADO,
S., "Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas". RAP, 100-103, vol. III (1984).
- MUÑOZ MACHADO,
S., "Derecho Público de las Comunidades Autónomas". Civitas, 1984.
- MUÑOZ MACHADO,
S., "Aproximación a las técnicas de cooperación en el Estado de las Autonomías". En homenaje al Profesor Sevilla Andres. Universidad de Valencia, 1984, vol.II.
- MUÑOZ MACHADO,
S., "El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea". Civitas, 1985.
- NASS, O., "Reforma administrativa y Ciencia de la Administración". Centro de Estudios de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.
- NICOLAS MUÑIZ,
J., "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura". DA nº 188 (1980).

- NIETO GARCIA, A., "Burocracia y sociedad democrática".
INAP, 1978.
- NIETO GARCIA, A., "La organización del desgobierno". Ed. Ariel, 1984.
- NIGRO FELIX, D.
y NIGRO LLOYD,
G., "Administración pública moderna". INAP,
1981.
- ORLANDO, L., "Contributo allo studio del coordinamento
amministrativo". Ed. Dott. A. Giuffrè,
1974.
- PALADIN, L., "Governo italiano". Enc. del Dir., Tomo
XIX, 1970.
- PALADIN, L., "Diritto Regionale". Ed. CEDAM, 1979.
- PARADA VAZQUEZ,
J.R., "La responsabilidad criminal de los fun-
cionarios públicos y sus obstáculos: Auto-
rización previa, prejudicialidad adminis-
trativa y cuestiones previas". RAP nº 31
(1960).
- PARADA VAZQUEZ,
J.R., "Constitución, burocracia y Comunidades
Autónomas", DA nº 182 (1979).
- PAREJO ALFONSO,
L., "Garantía institucional y autonomía lo-
cal". CEC, 1981.
- PAREJO ALFONSO,
L., "La prevalencia del Derecho estatal". Tec-
nos 1981.
- PAREJO ALFONSO,
L., "Estado social y Administración pública.
Los postulados constitucionales de la re-
forma administrativa". Ed. Civitas, 1983.
- PAREJO ALFONSO,
L., "Relaciones interadministrativas y régi-
men local". REDA nº 40-41 (1984).

- PAULOPOULOS, P., "La directive en droit administratif". Ed. L.G.D.J., 1978.
- PECES-BARBA, G., "La Constitución española de 1978". Valencia, 1981.
- PREDIERI, A., "Planificazione e costituzione". Ed. Comunità, 1953.
- PENDAS GARCIA, B., "El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: Naturaleza y régimen jurídico de los presidentes y Consejos de Gobierno". En organización territorial del Estado. Vol. III, IEF, 1984.
- PEREZ DE ARMIÑAN, A., "Algunas cuestiones sobre la naturaleza y contenido de las leyes previstas en los apartados 1 y 3 del artículo 150 de la Constitución". Vol. IV, IEF, 1984.
- PEREZ DE LA CANAL, A., "Textos legales sobre el Gobierno de la República Federal de Alemania", DA nº 178 (1978).
- PEREZ GORDO, A., "El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas". Ed. Bosch, 1982.
- PEREZ GORDO, A., "Prejudicialidad penal y constitucional en el proceso civil". Ed. Bosch, 1982.
- PEREZ ROYO, J., "La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno". En la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía" Ed. Diputación de Barcelona, 1985.
- PEREZ SERRANO, N., "Tratado de Derecho Administrativo". Civitas, 1976.
- PERICU, G., "La programmazione negli statuti regionali". Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1971.
- PETTA, P., "Il sistema federale austriaco". Milan, 1980.

- PIQUERES BAUTISTA, J.A., "Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas". Vol. IV, IEF, 1984.
- PITARCH, I., "La Generalitat de Catalunya y "Els Governos". Ed. Undarios, 1976.
- PORRES AZCONA, J., "Parlamento y Gobierno en Euskadi". Ed. IVAP, 1982.
- PORRES AZCONA, J., "La posición institucional del Lehendakari". Ed. Erakunde Bilduma, 1983, vol.II.
- POTOTSCHNIG, U., "La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali". Foro Amm. 1971
- POTOTSCHNIG, U., "I coordinamenti tra Stato ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale". Atti V Convegno di Studi Giuridici sulla Regione.
- PRATS y CATALA, J., "Participación y descentralización en el marco de la nueva Ley de Régimen Local". DA nº 199 (1983).
- PUNSSET BLANCO, R., "Ambito personal de las prerrogativas parlamentarias". RDUC nº 3 (1981).
- PUNSSET BLANCO, R., "Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional". RDUC nº 4, 1981.
- RAMIREZ JIMENEZ, M., "Participación y pluralismo en la Constitución de 1978". En "Estudios sobre la Constitución española de 1978". Ed. Pórtico, 1979.
- RAMIRO BROTONS, A., "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas". Ed. Pórtico, 1979

- RECODER DE CASSO,
E., "La legislación delegada". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", IEF, 1979, vol. III.
- REISSERT, B., "El federalismo cooperativo y la integración política". En "Autonomía y partidos políticos". Tecnos, 1984.
- RIPOLLES SERRA-
NO, R., "El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978". En "Estudio sobre la Constitución española de 1978". Universidad de Valencia, 1980.
- RIPOLLES SERRA-
NO, R., "La autonomía en la Constitución española de 1978: Relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas". En organización territorial del Estado. Vol. IV, IEF, 1984.
- RODRIGUEZ OLI-
VER, J.A., "Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas". Vol. IV, IEF, 1984.
- RODRIGUEZ OLI-
VER, J.M., "Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas". REDA nº 33 (1980).
- RODRIGUEZ OLI-
VER, J.M., "La Constitución española en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". RUDC nº 58 (1981).
- RODRIGUEZ QUEIRO,
A., "Actos de gobierno". REVL nº 46 (1949).
- ROVERSI MONACO,
F., "La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1970.
- ROVERSI MONACO,
F., "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración". En "La Constitución española de 1978". Civitas, 1981.

- RUGGIERI, A., "Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali in materia de competenza ripartita". Riv. Trim. Dir. Pubb. 1977.
- RUGGIERI, A., "Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative". Ed. Dott. A. Giuffrè, 1977.
- SAINZ MORENO, F., "El Tribunal Constitucional alemán declara la nulidad de la Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado de 26-VI-1981" RAP nº 98 (1982).
- SALA SANCHEZ, P., "La responsabilidad contable y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España", REDA nº 39 (1983).
- SALAS ARQUER, J.M., "Los decretos leyes en la Constitución de 1978". Ed. Civitas 1979.
- SALAS ARQUER, J.M., "Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho", vol. III, IEF. 1979.
- SALAS HERNANDEZ, J., "El tema de la competencia: Instrumentalización de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial". En "Descentralización administrativa y organización". Tomo II, Alfaguara, 1973.
- SALAS HERNANDEZ, J., "Los Decretos-Leyes en la Constitución de 1978". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". IEF, 1979, vol. III.
- SALAS HERNANDEZ, J., "Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña". REVL nº 205 (1980).

- SALAS HERNANDEZ, J., "La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución". En "Estado y sector público en España", IEE, 1981.
- SALAS HERNANDEZ, J., "Estatuto de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización". Vol. I, IEF, 1984.
- SANCHEZ AGESTA, L., "Poder ejecutivo y división de poderes". REDC, nº 3 (1956).
- SANCHEZ AGESTA, L., "La jerarquía normativa en la Constitución española de 1978". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. III, IEF, 1979.
- SANCHEZ AGESTA, L., "Sistema político de la Constitución española de 1978". Ed. Nacional, 1981.
- SANCHEZ BLANCO, S., "Premisas organizativas en las Comunidades autonómicas". Vol. IV, IEF, 1984.
- SANCHEZ MARISCAL, J.A. y COLDRON GOMEZ, V., "Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno". DA nº 188 (1980).
- SANCHEZ MORON, M., "El principio participativo en la Constitución española". RAP nº 89 (1979).
- SANCHEZ MORON, M., "La participación ciudadana en la Administración española". CEC, 1980.
- SANCHEZ MORON, M., "Las Comunidades Autónomas y las provincias". REDA nº 32 (1981).
- SANCHEZ MORON, M., "Notas sobre la función administrativa en la Constitución española de 1978". En "La Constitución española de 1978". Civitas, 1981.

- SANCHEZ MORON,
M., "Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración local". RAP nº 100-102, vol. III (1983).
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Participación política y democracia directa". En "Estudios de sociología y ciencia política en homenaje al Prof. Otero" Madrid, 1972.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., y MUÑOZ MACHADO, S., "Maurice Hauriou, obra escogida". IEAL, 1976.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales". REDA, nº 34 (1982).
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Apuntes de Derecho Administrativo". Universidad de Valencia. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1982.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Apuntes de Derecho Administrativo". Universidad Pontificia de Comillas, 1985.
- SANTAOLALLA GADEA, F.J., "El Secretario General del Gobierno en Francia". DA nº 72 (1976).
- SANTAOLALLA LOPEZ, "Derecho Parlamentario español". Ed. Nacional, Cultura y Sociedad, 1984.
- SANTAOLAYA MANCHETTI, T., "Descentralización y cooperación". IEAL, 1984.
- SANTI ROMANO, "Fragmentos de un Diccionario Jurídico". Ed. Juricias Europa-América, 1964.
- SCHMITT, C., "Teoría de la Constitución". Ed. Riv. de D. Priv. 1934.
- SCHNEIDER, H., "El Estado federal cooperativo". REV, nº 12 (1979).

- SCHNEIDER, H., "El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania". En la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Diputación de Barcelona, 1985.
- SCHUFFZE, R.O., "Federalismo, participación y teoría de la democracia". En "Autonomía y partidos políticos". Tecnos, 1984.
- SCHWARTZ, B., "El federalismo norteamericano actual". Cuadernos Civitas, 1984.
- SCHWARTZ-LIEBERMANN, M.A., "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: La Bundestreue". Rev. Droit Public, 1979.
- SCUDIERO, L., "I controlli sulle Regioni, sulle Provincie e sui comuni, nelle ordinamento costituzionale italiano". Ed. Murano, 1963.
- SERRANO ALBERCA, J., "El principio de legalidad: Algunos aspectos problematicos". REDA nº 20 (1979).
- SERRANO DE TRIANA, A., "La Constitución y la Administración autonómica". En "Lecturas sobre la Constitución española". UNED, 1979.
- SIMON, H., "El comportamiento administrativo". Aguilar, 1962.
- SMITH, A., "Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones". Ed. Edwin Cannan, México, 1976.
- SOLE TURA, J., "Las Comunidades Autónomas como sistema semipresidenciales". En la obra colectiva "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Ed. Diputación de Barcelona, 1985.
- SOSA WAGNER, F., y ORDUÑA REBOLLO, E., "Leyes de las Comunidades Autónomas 1980-82". IEAL, 1983.

- SOSA WAGNER, F., "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española". DA nº 182 (1980).
- SPAGNA MUSSO, E., "Curso di diritto regionale". Gedam, 1983.
- STEIN, E., "Derecho político". Ed. Aguilar, 1973.
- STEIN, L., "Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage (1850)". Trad. parcial de Tierno Galvan, E., bajo el Título de "Movimientos sociales y monarquía". CEC, 1981.
- SUBIRATS, J. y VINTRO, J., "El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político". REP nº 23 (1980).
- TERESI, F., "Il Governo regionale". Ed. Giuffré, 1979.
- TERRANOVA, F., "Il commissario del Governo nelle Regioni a Statuto ordinario". En Il Foro Amm. 1977.
- TOLIVAR ALAS, L., "El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas". Ed. CEC, 1981.
- TOLIVAR ALAS, L., "La Administración de control". Vol. IV, IEF, 1984.
- TOMAS VILLARROYA, J., "Ministros y Gobiernos en el Estado moderno". DA nº 188 (1980).
- TOMAS VILLARROYA J., "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. III, IEF, 1979.
- TORNOS MAS, J., "La relación entre la Ley y el Reglamento: Reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional". RAP nº 100-102, vol. I, (1983).
- TORNOS MAS, J., "La clausula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA". REDA nº 37, 1983.

- TORRES DEL MORAL, A., "Crisis de mandato representativo en el Estado de partidos". RDP, UNED nº 14 (1982).
- TRIMARCHI, F., "La partecipazione del cittadino all' esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali". En Amministrazione, nº 32 (1970).
- TROPOER, M., "La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française". En Mélanges offerts in honore de H. Waline, tomo I, Ed. LGDJ, 1974.
- TUCCARI, E., "Partecipazione popolare e ordinamento regionale". Dott. A. Giuffrè, 1974.
- TUCCARI, E., "Note critiche in tema di rapporti fra normativa comunitaria e autonomia regionale" Riv. Trim. Dir. Pubb., 1977.
- URETA DOMINGO, J.L., "El poder de gasto en las Comunidades Autónomas: Elementos que lo componen y modalidades de control en el Estado de las Autonomías". RAP nº 97 (1982).
- VALENTINI, S., "Autonomía di bilancio e contabilità regionale profili giuridici". Riv. Trim. Dir. Pubb., 1963.
- VALENTINI, S., "La Collegialità nella teoria dell'organizzazione". Dott. A. Giuffrè, 1968.
- VANDELLI, L., "El ordenamiento regional español". IEAL, 1982.
- VIBORES, J.A., "Constitución, Estatutos y Derecho financiero". Junta de Andalucía. Universidades de Sevilla y Granada 1981, tomo I.
- VICENTE- ARCHE DOMINGO, F., "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas". En "El Tribunal de Cuentas de España". Ed. IEF, 1982.

- VILLAR EZCURRA,
J.L., "La eficacia territorial de las normas".
REDA nº 26 (1976).
- VILLAR PALASI,
J.L., "Derecho Administrativo. Introducción y
teoría de las normas". Ed. Universidad de
Madrid, Facultad de Derecho, 1968.
- VILLAR PALASI,
J.L., "La dinámica del principio de legalidad
presupuestaria". RAP nº 49 (1968).
- VILLAR PALASI,
J.L., y VILLAR
EZCURRA J.L., "Principios de Derecho Administrativo".
Universidad Complutense, 1984.
- VIRGA, P., "Problema legislativi ed interpretativi
nella definizione delle nature de compe-
tenza regionale". En Foro Amm. 1971.
- VIRGA, P., "Diritto costituzionale". Ed. Dott. A.
Giuffrè, 1979.
- VITE, M.C.J., "Constitutionalism and the reparations of
power". Oxford University Press, 1967.
- VIVIER PI-SUN-
YER, C., "La figura jurídica del Presidente de la
Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Ca
talunya". Rev. Jurídica de Catalunya nº 1
(1980).
- VIVER PI-SUN-
YER, C., "Comentaris juridics a l'Estatut d'Auto-
nomia de Catalunya". Ed. Nova Grafik,
1982, vol. colectivo.
- WALINE, M., "La directive en Droit Administratif". Li
brairie Générale de Droit et de Jurispru-
dence, 1978.
- WEBER, M., "Economía y Sociedad". F.C.E., 1964.
- ZANGARA, V., "La representanza istituzionale". Cedam,
1952.
- ZANGARA, V., "Prerrogativa costituzionale". Ed. Dott. A
Giuffrè, 1970.

C O N C L U S I O N E S

Las conclusiones de una tesis doctoral pueden tener, segun la materia investigada, diversos enfoques. La presente, por la extensión de su objeto y por su carácter eminentemente descriptivo, permite hacer una reproducción de la cuestiones tratadas en los diversos capítulos o exponer las cuestiones que, a nuestro juicio, tienen mayor interés. Hemos elegido la segunda formula por entender que la exposición de aquellos aspectos o questones que han merecido una mayor atención podía contribuir a aclarar los argumentos utilizados en la exposición y permitia ofrecer, en pocas paginas, una visión general de la tesis doctoral.

I

En la organizacion del Ejecutivo autonómico no se aprecian entre las diversas Comunidades Autonomas diferencias sustanciales. Homologación y emulación a los esquemas de organización del Estado son sus principales características.

I I

El Ejecutivo autonómico se compone de Presidente, del

Consejo de Gobierno y de un conjunto de organos que actua bajo la dirección política del Consejo de Gobierno .

I I I

El Presidente, elegido por la Asamblea, ostenta la representación del Estado en la Comunidad Autónoma, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la presidencia del Consejo de Gobierno. Es organo ejecutivo al que el Ordenamiento autonómico le confiere potestad reglamentaria y capacidad administrativa.

IV

El Consejo de Gobierno es el organo colegiado superior de gobierno y administración. Es titular de potestad reglamentaria y de potestad ejecutiva, participa y colabora en la actividad de otros organos y puede ejercer por delegación potestad legislativa.

V

No se aprecian en el gobierno autonómico los requisitos de la forma parlamentaria clásica. Sin embargo, el sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómico es el propio de ésta forma de gobierno, si se exceptúa la exclusión de la facultad gubernativa de disolución parlamentaria.

El Consejo de Gobierno se configura como órgano motor, directivo y de impulso de la política autonómica. Los controles parlamentarios sobre la actividad del Ejecutivo autonómico resultan ineficaces por ser consecuencia de unos presupuestos que no se dan en la práctica ya que el Consejo de Gobierno no actúa como Comité Ejecutivo de la Asamblea. Los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política a los miembros del Consejo de Gobierno no cumplen sus fines originarios. Son medios de confirmación y de reforzamiento del Consejo de Gobierno.

V.I

El gobierno autonómico se ajusta a la forma parlamentaria mayoritaria, con la salvedad de que los

ciudadanos carecen de los medios de participación propios de ésta forma de gobierno. El principio participativo recogido en los Estatutos de Autonomía carece de un adecuado desarrollo normativo y los ciudadanos tienen limitado su juego político al papel de simples electores.

V I I

La Constitución al no prohibir la delegación legislativa de la Asamblea al Consejo de Gobierno, autoriza su previsión. El Estatuto de Autonomía o la ley autonómica han autorizado y regulado la delegación legislativa.

La constitucionalidad de los decretos legislativos autonómicos en la forma que han sido regulados depende de la posible fiscalización por el Tribunal Constitucional de la adecuación de los decretos legislativos a la ley de delegación y ésta sólo parece posible si se incluye la norma que regula la delegación legislativa en el bloque de constitucionalidad que define el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El Estatuto de Autonomía está expresamente previsto por el artículo 28 de la L. O. T. C. como parametro de constitucionalidad. La ley

autonómica es de difícil inclusión en el bloque de constitucionalidad.

V I I I

La Constitución autoriza, a sensu contrario, la previsión de poderes normativos de urgencia a favor del Consejo de Gobierno. El único medio hábil para contener dicha previsión es el Estatuto de Autonomía porque sólo éste puede impedir el establecimiento de excepciones a su régimen a través de normas autonómicas con valor de ley. Ningún Estatuto de Autonomía ha previsto los decretos leyes autonómicos.

IX

La potestad reglamentaria autonómica tiene su origen en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Son titulares de potestad reglamentaria los órganos a los que el Estatuto de Autonomía o la ley autonómica confiere, de forma expresa o tácita, dicha potestad.

La potestad reglamentaria autonómica no es privativa del Ejecutivo autonómico. La Asamblea y los

los entes locales pueden ser titulares de potestad
- - reglamentaria autonómica

La ley puede autorizar la delegación del poder
reglamentario.

X

El principio de competencia y, subsidiariamente, el de prevalencia son los inspiradores de las relaciones entre el reglamento autonómico y la legislación del Estado. Sin embargo, parece que son incardinables dentro del principio de jerarquía normativa la relación que une el reglamento autonómico con la ley del Estado cuando aquél sea ejecutivo de ésta y cuando esta sea de armonización.

No cabe confundir el concepto de reglamento ejecutivo de una ley del Estado, con el de reglamento dictado en ejercicio de competencia de desarrollo de la legislación del Estado. Aquél parece que está subordinado jerárquicamente a la Ley del Estado; éste, por el contrario, está subordinado jerárquicamente al Estatuto de Autonomía y a la ley autonómica. La competencia o la prevalencia son, en este caso, los criterios inspiradores de las relaciones entre el reglamento autonómico y la ley del Estado.

X I

La prevalencia normativa es predicable de los reglamentos autonómicos y de las normas del Estado, según que la competencia ejercida sea o no exclusiva de la Comunidad Autónoma.

La prevalencia es un criterio de selección de normas y su efecto es el de la aplicabilidad de unas y, consiguiente, inaplicabilidad de las otras normas.

Parece que el efecto de la prevalencia debería estar previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como posible contenido de las Sentencias con el fin de impedir la anulación judicial del reglamento autonómico que se oponga directamente a una ley prevalente del Estado y de posibilitar pronunciamientos que confirmen el reglamento, indirectamente impugnado, y que revoquen el acto de aplicación. También parece conveniente la regulación detallada de los efectos de estas sentencias para eliminar la carga de los particulares de recurrir, individualmente, ante una sistemática aplicación del reglamento por parte de la Administración autonómica.

X I I

Potestad ejecutiva es el poder de decisión por vía singular. La atribución de potestad ejecutiva puede realizarse por ley o por reglamento autónómico. La existencia de una organización y los principios de descentralización y de desconcentración en que se inspira la organización autónómica imponen que la titularidad y el ejercicio de este poder se distribuya entre diversos organos ejecutivos.

X I I I

El Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros, organos politicos y administrativos, son los organos superiores de la Administración autónómica.

La jerarquia es el principio inspirador de la organización administrativa autónómica. Todo organo administrativo depende del Presidente de la Comunidad Autónoma o esta incardinado en una Consejeria y actua, en consecuencia, bajo la dependencia jerarquica del Consejero correspondiente.

La Administración autónómica se estructura conforme al sistema departamental. La fragmentación de la actividad administrativa que este sistema conlleva se

intenta paliar con la creación de organos de coo-r
dinación y programación política, que sólo consigue trazar
lineas horizontales sobre la organizacion vertical, sin
producir una verdadera redistribucion de competencias
que, por otra parte, es contraria al propio sistema que
opera mas en función de los limites competenciales que
bajo el signo de las cuestiones homogeneas.

No se ha profundizado bastante en la búsqueda de
una solución alternativa a la organización tradicional
de la Administración pública. La falta de soluciones
imaginativas es consecuencia, en gran parte, de la orga
nizacion preautonómica heredada, del sistema de transfe
rencias del Estado a las Comunidades Autonomas y de la
precariedad del Ordenamiento del Estado que ha creado
una situación de indefinición que ha disminuido las
posibilidades de renovar los esquemas recibidos y de
establecer, en consecuencia, un nuevo sistema.

S U M A R I O

CAPITULO PRIMERO

LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

I. <u>BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL OBJETO Y EL METODO.....</u>	pag. 1
II. <u>LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.....</u>	4
1. <u>LA ORGANIZACION DEL EJECUTIVO AUTONOMICO Y SUS RELACIONES CON LA ASAMBLEA.....</u>	13
2 <u>FORMA PARLAMENTARIA Y ASAMBLEARIA.....</u>	19

CAPITULO SEGUNDO

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.

I. <u>NATURALEZA DE LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.....</u>	28
II. <u>ELECCION DEL PRESIDENTE.....</u>	36

	pag
1. <u>PROCEDIMIENTO ORDINARIO</u>	37
A. CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD.....	38
B. PRESENTACION Y NUMERO DE CANDIDATOS.....	41
C. INVESTIDURA.....	44
a. Formulación de programa de gobierno.....	45
b. Debate de investidura.....	46
c. Votación de investidura.....	46
a' Votacion de candidatura única.....	46
b' Votación de candidatura plural.....	47
c. Consecuencias de la perdida de la votacion de investidura.....	48
2. <u>PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO</u>	52
3. <u>NOMBRAMIENTO</u>	53
4. <u>PUBLICACION DE NOMBRAMIENTO</u>	60
5. <u>JURAMENTO O PROMESA Y TOMA DE POSESION</u>	62

III. <u>LAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE.....</u>	pag. 63
1. <u>FUNCIONES DE REPRESENTACION.....</u>	65
A. REPRESENTACION ORDINARIA DE ESTADO.....	65
B. REPRESENTACION SUPREMA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.....	71
2. <u>FUNCIONES DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO. REMISION.....</u>	82
3. <u>EL PRESIDENTE, ORGANO EJECUTIVO.....</u>	82
IV. <u>CESE Y PRORROGA DE FUNCIONES.....</u>	84
V. <u>EL PRESIDENTE EN FUNCIONES.....</u>	86
VI. <u>EL PRESIDENTE INTERINO.....</u>	92

C A P I T U L O T E R C E R O

EL CONSEJO DE GOBIERNO

I.	<u>NATURALEZA DEL CONSEJO DE GOBIERNO.....</u>	pag . 95
II.	<u>ORGANIZACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO.....</u>	104
1.	<u>FORMACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y ESTADUTO JURIDICO DE SUS MIEMBROS.....</u>	104
	A COMPOSICION.....	104
	a. Presidente.....	108
	a' La posición de Presidente respecto a los otros miembros del Consejo de Gobierno.....	108
	b' Funciones del presidente.....	109
	a'' Mantener la unidad y continuidad de la acción del Consejo de Gobierno.....	109

	pag.
b'' Dirección política.....	110
a''' Formular el programa de gobierno.....	110
b''' Plantear la cuestión de confianza....	111
c''' Establecer las directrices políticas del Consejo de Gobierno.....	111
b El Consejero delegado.....	115
c El Vicepresidente o los Vicepresidentes.....	120
d Consejeros titulares de Departamentos.....	121
e. Consejeros sin responsabilidades ejecutivas.....	122
f El Gobierno en Pleno y en Comisiones Delegadas.....	123
 B. NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS.....	125
 C. RESPONSABILIDAD.....	126
 a. La responsabilidad política.....	127
a' El control parlamentario de la actividad del Consejo de Gobierno como presupuesto de la res- ponsabilidad política de sus miembros.....	132
a'' noción y clases de control parlamentario...	132
b'' Procedimientos de control.....	136
a''' Declaración anual sobre la orienta- ción política.....	136
b''' Preguntas e interpelaciones.....	138
c''' Mociones	142
d''' Comisiones de investigación.....	143
c'' Medios de exigencia de la responsabilidad política a los miembros del Consejo de Go- bierno.....	143

	pag.
a'''La cuestión de confianza.....	146
a''''Requisitos.....	147
b'''' Procedimiento.....	150
c'''' Efectos	151
b'''Moción de censura.....	152
a'''' Requisitos.....	153
b'''' Procedimiento.....	157
c'''' Efectos.....	158
b. Responsabilidad jurídica, fundamento y límites de las prerrogativas.....	159
a' Responsabilidad penal	166
a'' Prerrogativas a la exigencia de la responsabilidad penal.....	166
a''''Inmunidad parcial.....	167
b''''Fuero especial.....	169
b'' Prejudicialidad administrativa.....	170
a''' Cuestiones prejudiciales	171
b''' Cuestiones previas.....	171
b' Responsabilidad civil.....	174
a'' Fuero especial	
b'' Procedimiento.....	175
c' Responsabilidad contable.....	177
Ø. INCOMPATIBILIDADES	184
a. Incompatibilidades con cargos representativos.....	186
a' Incompatibilidades con cargos representativos estatales.....	186

	pag.
a'' Diputado del Congreso.....	187
b'' Senador.....	188
b' Incompatibilidades con cargos representativos locales.....	189
b. Incompatibilidades con el ejercicio de otras funciones o actividades públicas.....	190
c. Incompatibilidad con el ejercicio de actividades privadas.....	191
III. <u>F U N C I O N A M I E N T O D E L C O N S E J O D E</u> <u>G O B I E R N O</u>	194
1. <u>F U N C I O N E S D E L P R E S I D E N T E</u>	195
2. <u>L A C O N S T I T U C I O N V A L I D A D E L C O N S E J O D E G O B I E R N O C O M O P R E +</u> <u>S U P U E S T O D E E X I S T E N C I A D E L O S A C U E R D O S</u>	196
A, CONVOCATORIA.....	197
B. ORDEN DEL DIA.....	198
C. PERSONACION.....	201
3. <u>L A A D O P C I O N D E A C U E R D O S</u>	203
4. <u>L A F O R M A D E L O S A C U E R D O S D E L C O N S E J O D E G O B I E R N O</u>	206
5. <u>C E S E D E L C O N S E J O D E G O B I E R N O</u>	207
6. <u>O R G A N O S C O N S U L T I V O S D E L C O N S E J O D E G O B I E R N O</u>	209
A. EL CONSEJO DE ESTADO.....	210

	pag.
a. Dictámenes preceptivos del Pleno.....	214
b. Dictámenes preceptivos de la Comisión Permanente...	221
A. ORGANOS CONSULTIVOS AUTONOMICOS.....	225
IV. <u>COMPETENCIA DEL CONSEJO DE GO-</u> <u>DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..</u>	233
1. <u>AMBITO</u>	233
2. <u>CLASIFICACION DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO..</u>	234
A. DIRECCION POLITICA.....	234
a. Actos políticos del Gobierno.....	236
b. Función de gobierno.....	241
c. Contenido y alcance de la dirección política.....	246
B. POTESTAD LEGISLATIVA.....	252
a. Decretos legislativos.....	252
a' Concepto y requisitos.....	252
b' Constitucionalidad de los decretos legislativos autonómicos y tipos de normas que pueden autori- autorizarlos.....	255
c' Ambito material de la delegacion.....	260
d' Procedimiento de elaboración de los decretos le- gislativos.....	264
e' Control de los excesos del decreto legislativo..	265
a'' Control judicial.....	255

	pag.
a''' Control por el Tribunal Constitucional.	265
b''' Control por el orden judicial contencioso administrativo.....	268
b'' Control parlamentario.....	273
b El decreto ley autonómico.....	277
a' Fundamento del Decreto Ley.....	277
b' Argumentos a favor y en contra del Decreto ley autonómico.....	278
c' El artículo 131 del Reglamento del Parlamento de Cantabria y los decretos leyes vascos.	284
 C. POTESTAD REGLAMENTARIA.....	 290
a. Origen de la potestad reglamentaria autonómica.....	290
b. Titularidad de potestad reglamentaria.....	299
a' Formulas estatutarias de atribución de potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno.....	301
b' Otros titulares de la potestad reglamentaria....	313
a'' Potestad reglamentaria de la Asamblea.....	313
b'' Potestad reglamentaria de los entes locales Especial referencia a los Territorios Históricos y a los Cabildos insulares.....	323
c. Límites a la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno....	328
a' Reserva de Ley.....	328
a'' Reserva material de Ley.....	329
b'' Reserva formal de Ley	332
b' Jerarquía normativa.....	334
a'' Jerarquía general.....	335
b'' Jerarquía específica.....	343
c' Competencia.....	347
a'' Competencia reglamentaria propia.....	352

	pag.
a''' Competencia reglamentaria sobre materias susceptibles de ser reguladas por Ley autonómica.....	352
a'''' Reglamentos dictados en el ejercicio de competencias normativas exclusivas.....	352
b'''' Reglamentos dictados en el ejercicio de competencias normativas concurrentes.....	357
b''' Competencia reglamentaria reservada...	359
d'' Competencia reglamentaria sobre materia transferida o delegada.....	363
j' Los principios generales del Derecho	365
d. Prevalencia de las normas del Estado.....	369
e. Procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo de Gobierno.....	378
f. La publicación de los reglamentos del Consejo de Gobierno.....	383
g. Validez y eficacia de los reglamentos autonómicos..	390
D. POTESTAD EJECUTIVA.....	397
a. Origen.....	398
b. Limites.....	400

CAPITULO CUARTO

COLABORACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO EN LA ACTIVIDAD DE OTROS ORGANOS.

	pag.
<u>I. COLABORACION EN LA ACTIVIDAD</u>	
<u>DE LA ASAMBLEA</u>	403
1. <u>INICIATIVA LEGISLATIVA</u>	403
2. <u>ASISTENCIA, AYUDA E INFORMACION</u>	404
<u>II. COLABORACION EN LA ACTUACION</u>	
<u>DEL GOBIERNO DEL ESTADO</u>	406
1. <u>AUXILIO</u>	406
2. <u>ASESORAMIENTO E IMPULSO</u>	407
A. EN MATERIA ECONOMICA.....	408
B. EN MATERIA INTERNACIONAL.....	410
C. CONSECUENCIAS.....	412
<u>III. DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIO</u>	
<u>NAL</u>	413
<u>IV. DEFENSA DEL ORDEN COMPETENCIAL</u>	
<u>AUTONOMICO</u>	418

	pag.
1. <u>ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</u>	418
2. <u>ANTE EL ORDEN JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</u>	426

CAPITULO QUINTO

LA ADMINISTRACION AUTONOMICA.

I. <u>AUTONOMIA Y POTESTAD DE ORGANIZACION</u>	431
1. <u>PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACION: SU APLICACION A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u>	431
2. <u>POTESTAD DE ORGANIZACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u>	438
A. <u>ORIGEN Y LIMITES</u>	438
B. <u>CONFIGURACION DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA</u>	445
3. <u>ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AUTONOMICA</u>	453

	pag.
A. ADMINISTRACION TERRITORIAL.....	455
a. Administración central.....	456
b. Administracion periferica.....	462
B. ADMINISTRACION INSTITUCIONAL Y CORPORATIVA.....	469
a. Administración institucional.....	469
b. Administración corporativa.....	471
4. <u>COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA</u>	472
A. MEDIOS DE ATRIBUCION DE LA COMPETENCIA EJECUTIVA	473
B. CONTENIDO.....	476
C. LA ALTA INSPECCION DEL ESTADO SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA.....	479

C A P I T U L O S E X T O

CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD Y EJECUCION ESTATAL FORZOSA DE LAS OBLI
GACIONES DEL EJECUTIVO AUTONOMICO.

	pag.
I. <u>SIGNIFICADO DEL TERMINO CONTROL</u>	487
II. <u>LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES</u>	491
1. <u>EL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</u>	491
A. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS DECRETOS LEGISLATIVOS.....	492
a. Legitimación y plazo de interposición.....	493
b. Procedimiento.....	493
c. Efectos.....	494
B. CONFLICTO DE COMPETENCIA.....	495
a. Conflicto positivo.....	496
b. Conflicto negativo,.....	498
C. IMPUGNACION DIRECTA DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO AUTONOMICO (ART. 161.2 C.E.).....	501
2. CONTROL PARLAMENTARIO.....	507
3. CONTROL JUDICIAL ORDINARIO.....	509

	pag.
A. CONTROL PASIVO.....	509
B. CONTROL ACTIVO.....	511
4. <u>CONTROL CONTABLE</u>	513
5. <u>CONTROL GUBERNATIVO</u>	518
III. <u>LA EJECUCION ESTATAL FORZOSA DE LAS OBLIGACIONES DEL EJECU-</u> <u>TIVO AUTONOMICO</u>	521
1. <u>PRESUPUESTOS</u>	523
2. <u>PROCEDIMIENTO</u>	528
INDICE DE LEGISLACION	533
BIBLIOGRAFIA.....	556
CONCLUSIONES.....	594
SUMARIO.....	604