

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ. *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 1988, 152 págs.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

## I.

El Instituto Vasco de Administración Pública ha puesto en marcha una colección de monografías que —con el título «Cuadernos autonómicos»— pretende profundizar de forma sectorial en los aspectos más relevantes de la autonomía vasca. ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de San Sebastián, y experto en el tema de las relaciones entre los dos máximos titulares del poder de dirección política, Gobierno y Parlamento (1), lo hace en la forma o subsistema de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca. Las limitaciones formales y de extensión que imponen el carácter divulgativo de la colección no restan un ápice de interés y rigor a esta obra, en la que no existen rodeos o generalizaciones, ni pérdidas en vanas introducciones; el autor acude inmediatamente al objeto

---

(1) Entre otros trabajos del profesor SAIZ ARNAIZ pueden citarse los siguientes: «El Ejecutivo: relaciones con el Parlamento», en *I Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, Oñate, 1983; «El Parlamento Vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento», en *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 46-47 (1985); «Sobre la efectividad del derecho de los parlamentarios vascos a recabar información del Gobierno autónomo», en *La Ley*, 10 de febrero de 1985; «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 13 (1988), y su tesis doctoral «Los Grupos parlamentarios», *Congreso de los Diputados*, Madrid, 1989, con prólogo del profesor CASCAJO CASTRO.

planteado y, con un método plural, expone con claridad cada una de las instituciones llegando a conclusiones suficientemente contrastadas, de modo que –en esta obra al menos– la brevedad es sinónimo de rigor y, por lo demás, de respuesta al fin pretendido; el nombre (o título) hace a la «cosa».

## II.

SAIZ ARNAIZ dedica el primer capítulo a establecer un concepto de forma de gobierno (que «alude básicamente a las competencias, organización y, de modo muy particular, a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento», pág. 17); a concretar los factores a tener en cuenta para su estudio: los de carácter *jurídico* –establecidos por la Constitución y las demás normas que disponen el modo de integración y funcionamiento así como las competencias y relaciones entre Gobierno y Parlamento– y los *extra-jurídicos* –resultado de la acción de los sujetos o grupos políticos, que condicionan y matizan notablemente los resultados del planteamiento jurídico–; a partir de aquí, concluye –acertadamente– SAIZ ARNAIZ que, en la forma de gobierno parlamentaria, más allá de la dependencia formal del Gobierno respecto del Parlamento, del que proviene y ante el que es responsable, se produce una dependencia común respecto del verdadero titular o líder de la decisión política: el partido o coalición de partidos; con ello «se relativiza la división horizontal de poderes tácita o expresamente establecida por la Constitución, pues, en resumidas cuentas, el Parlamento y el Gobierno parecen convertirse en subestructuras de operacionalización de las decisiones de un o de unos partidos; la división tradicional de poderes queda sustituida en este punto por la existente entre Gobierno-mayoría parlamentaria, de un lado, y oposición (minoría) parlamentaria, de otro» (págs. 25-26).

## III.

El segundo capítulo («Constitución, Estatuto y Ley de Gobierno: sistema parlamentario») concreta el carácter parlamen-

tario de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas a partir del dato jurídico, el artículo 151.2 de la Constitución, para centrarse a continuación en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde los siguientes niveles de análisis también jurídicos: el Estatuto de Autonomía y la Ley de Gobierno de 30 de junio de 1981. El Estatuto Vasco, que tiene entre sus características la de un escaso tratamiento de las relaciones interorgánicas al máximo nivel en la Comunidad Autónoma, apunta –a tenor de la relevancia de la figura y de las competencias otorgadas al Presidente o Lehendakari– «rasgos de parlamentarismo de primer ministro o canciller», que la Ley de Gobierno y la práctica política desde la constitución del primer Ejecutivo vasco han confirmado (pág. 40). Partiendo de los datos constitucionales y estatutarios, el autor va desgranando las relaciones Gobierno-Parlamento a la luz de las previsiones de la Ley de Gobierno y así se refiere sucesivamente a:

– *La primacía del Lehendakari*, característica de los sistemas parlamentarios contemporáneos que conocen la progresiva concentración de la facultad de dirección política en el jefe del Ejecutivo, y ello tanto en el ámbito de las relaciones en el interior del Gobierno como en el de las relaciones interorgánicas Gobierno-Parlamento. Esta posición de preeminencia o supremacía del Lehendakari respecto del resto del Gabinete sólo se modula a tenor de un elemento no jurídico: la falta de mayoría suficiente para gobernar en solitario de un partido político que ha de apoyarse en otro u otros mediante pactos de coalición.

– *Los mecanismos cotidianos de relación Gobierno-Parlamento*, consecuencia de la necesaria presencia del Ejecutivo en el órgano de representación política: los debates de política general que el artículo 43 de la Ley de Gobierno prefigura de carácter obligatorio y de periodicidad anual, y que presentan como aspecto más criticable la prohibición de votaciones a su fin, a tenor del Reglamento del Parlamento Vasco y de la propia Ley del Gobierno, aunque el autor apunta la posibilidad de obviarla mediante la «presentación de proposiciones no de ley que trajesen causa de la declaración anual de política general» (pág. 54), lo que –a nuestro juicio– es una solución un tanto artificiosa, como

también lo es la prohibición referida, que está reñida con la propia dinámica del parlamentarismo; la información prestada por el Gobierno a la Cámara vía solicitudes de información o vía sesiones informativas en las Comisiones Parlamentarias, aunque esta segunda no está regulada adecuadamente por el Reglamento Parlamentario, de forma difícilmente explicable; los mecanismos de control e impulso parlamentario de la acción del Gobierno, y principalmente las preguntas, interpelaciones y mociones, cuya regulación en el Reglamento del Parlamento Vasco apenas presenta más novedad –aunque significativa– que la previsión de las preguntas urgentes, es decir, presentadas con cuarenta y ocho horas de antelación al inicio del Pleno en el que han de responderse.

– *Los mecanismos emblemáticos de la relación Gobierno-Parlamento* por cuanto la relación fiduciaria entre ambos se instaura inicialmente mediante la elección del Lehendakari por la Asamblea Legislativa y encuentra expreso mantenimiento o rechazo a través de dos mecanismos centrales en el parlamentarismo: moción de censura y cuestión de confianza; la disolución del Parlamento por el Ejecutivo supone la desaparición de aquel vínculo.

La regulación de la *cuestión de confianza* en el ordenamiento autónomo vasco apenas presenta elementos novedosos respecto del artículo 112 de la Constitución: SAIZ ARNAIZ plantea, sin embargo, la hipótesis de que en algún supuesto puede hablarse de no discrecionalidad en su planteamiento por el Lehendakari, sino de obligación política de presentar la cuestión de confianza por el mismo, cuando con posterioridad a su elección introdujera modificaciones sustanciales en las líneas generales del programa expuesto ante la Cámara, opinión que –entendiendo la obligación en el ámbito estricto de lo político y no de lo jurídico– compartimos, si bien podría incluso extenderse la hipótesis a otros supuestos como el relativo a la pérdida de la mayoría absoluta o relativa que inicialmente apoyó la investidura presidencial, si bien entramos también aquí en un terreno movedizo en el que los problemas políticos se superponen e incluso sobrepasan a los de orden jurídico. Por otra parte

SAIZ ARNAIZ pone de relieve que los límites entre una declaración gubernamental de política general y el programa del gobierno –objetos sobre los que puede plantearse la moción de confianza– no siempre resultan nítidos de modo que ni el contenido de aquella ni el de éste son susceptibles de ser definidos taxativamente (pág. 71); esta difícil delimitación formal exige evitar planteamientos rigoristas sobre el ámbito material de la moción de confianza, por lo que –a mi juicio, y en contra de lo afirmado por el autor– cabe que la solicitud de confianza gire sobre una decisión de especial trascendencia e incluso que se vincule a la aprobación de un proyecto de ley, aunque ambas hipótesis no se prevean expresamente. Por lo que se refiere a los *efectos* de la moción de confianza que «se entenderá otorgada cuando obtuviese la mayoría simple de los votos de la Cámara» (arts. 46 de la Ley de Gobierno y 151.5 del Reglamento del Parlamento Vasco), es claro que el requisito de la mayoría exigible para considerar aprobada aquella resulta polémico por el reforzamiento que implica de la posición del Ejecutivo que puede subsistir incluso en situación de minoría (pág. 76).

En cuanto a la *moción de censura*, el profesor SAIZ ARNAIZ, tras una breve referencia al concepto, requisitos, orígenes, evolución y regulación actual de la misma, con particular mención de la de carácter constructivo en el marco de la racionalización del parlamentarismo, concluye con acierto que «la estabilidad gubernamental no se logra mediante complicaciones procedimentales en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo... La existencia de una mayoría parlamentaria-gubernamental homogénea y disciplinada es el mejor instrumento para prolongar la duración de los Gobiernos» y, por otro lado y frente a enfoques de unifuncionalidad de la moción de censura, asegura que ésta no se presenta casi nunca con el objetivo último de derribar al Gobierno, sino que tiende a utilizarse por la oposición como un mecanismo mediante el que provocar una discusión general sobre la política de aquél, poner de relieve sus defectos y ofrecer alternativas apoyándose además en el eco en la opinión pública a través del altavoz de los medios de comunicación social (pág. 86). Al estudiar el autor el ordenamiento vasco de la moción de censura, critica con dureza su articulación

constructiva pues ésta facilita a los Gobiernos una protección que «puede provocar una situación de conflicto permanente entre un Gabinete minoritario y una mayoría en la Cámara que no se pone de acuerdo sobre el candidato a la Presidencia y su programa», convirtiéndose la constructividad de la censura en fundamento de la parálisis institucional, que se evitaría con el voto de censura clásico que podría solventar el enfrentamiento al provocar su aprobación una crisis que se resolvería necesariamente en la recomposición del Gabinete o en la disolución del Parlamento. Además, termina SAIZ ARNAIZ, la moción de censura constructiva no contribuye decisivamente a garantizar la estabilidad de los Gabinetes (que depende, ante todo, del sistema de partidos y de las relaciones entre éstos) y puede provocar la realización de pactos o acuerdos poco respetuosos con la voluntad popular expresada en las urnas.

Enorme interés tienen también las páginas que el profesor de la Universidad de San Sebastián dedica a las *mociones de censura al Vicepresidente Primero, a los Consejeros y al Presidente interino*, como mecanismos de exigencia de responsabilidad política individual de cada uno de los miembros del Gabinete, que prevé el artículo 49 de la Ley del Gobierno y que encuentra su fundamento teórico en la doble condición que ostentan aquéllos como miembros del órgano colegiado gubernamental y como titulares de un departamento; asimismo, se basa en «una justificación más práctica relativa a la lógica pérdida del carácter constructivo en estos supuestos de censura, lo que facilita, sin lugar a dudas, su utilización por los grupos minoritarios que ahora no tienen que ponerse de acuerdo sobre candidatos alternativos» (pág. 101).

SAIZ ARNAIZ termina, lógicamente, el capítulo referente a los mecanismos emblemáticos de la relación Gobierno-Parlamento con unas reflexiones sobre la *disolución del Parlamento* y su naturaleza en el Estado de Partidos. La Comunidad Autónoma del País Vasco fue, hasta 1985 –en que se suma la de Cataluña–, la única de las constituidas que reconocía a su Presidente la posibilidad de proceder a la disolución del Parlamento. Con posterioridad se ha sumado la Comunidad Autónoma de Galicia y

está en discusión en las de Andalucía y Madrid. De la regulación de la disolución en la Ley de Gobierno del País Vasco destaca, a sensu contrario, la posibilidad de disolución en los supuestos de iniciativas de censura dirigidas contra el Vicepresidente Primero y contra cualquier Consejero; asimismo, mientras se esté tramitando una cuestión de confianza planteada por el Lehendakari; coincido con el autor en la estimación como acertada de la no inclusión del límite previsto en el artículo 115.3 de la Constitución, que impide la disolución antes de que transcurra un año desde la anterior (pág. 112).

#### IV.

El último capítulo de la obra de SAIZ ARNAIZ tiene por objeto la definición de la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco a partir de los datos jurídicos y de los políticos que modulan o adecuan la normalidad de aquélla. Define el autor –a partir de la tipología de Sartori– el sistema de partidos vasco como multipartidismo polarizado y extremo, circunstancias que pueden considerarse indicadoras de la relativa inestabilidad gubernamental (págs. 117 a 119) demostrada en los años de autonomía estatutaria transcurridos hasta la fecha, que han conocido fórmulas diversas en la articulación de los vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Hasta la fecha, la ausencia de Herri Batasuna de la Cámara vasca ha facilitado la gobernabilidad merced a mecanismos diversos –pacto de coalición, contrato o pacto de legislatura, o gobiernos minoritarios–, los cuales, por su sucesión en un breve espacio temporal, confieren a la Comunidad Autónoma Vasca peculiares características que la hacen diferente de las demás nacionalidades o regiones. En efecto, la necesidad de acudir a fórmulas o pactos de coalición se convierte en «institucional» en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En conclusión, y sirviéndose de los esquemas habituales en la clasificación y calificación del régimen parlamentario, SAIZ ARNAIZ califica el parlamentarismo vasco, de modo complejo pero ilustrativo, como: racionalizado, de multipartidismo extre-

mo, de alternancia, monista, de Primer Ministro, estructurado y no estabilizado.

#### V.

La obra del profesor de la Universidad de San Sebastián constituye, pues, un ensayo de altura sobre la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se van desgranando sucesivamente los datos jurídicos y los datos políticos para, tras el análisis del funcionamiento de las relaciones institucionales a partir de aquéllos, concluir en la definición del modelo vasco de parlamentarismo. Estamos ante un trabajo enormemente serio, de gran actualidad y en el que se contienen algunos mensajes o lecciones de interés para los propios actores del proceso político de la Comunidad Autónoma referida, además de para la propia comunidad jurídica de los publicistas.