

# SISTEMA DE RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON

JESÚS ARROYO DOMÍNGUEZ  
JOSÉ LUIS DE MARÍA PEÑA

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española vigente, en su Título VIII, sentó las bases para la estructuración del denominado Estado de las Autonomías (1), estableciendo vías diversas para que las Nacionalidades y Regiones pudieran constituirse en Comunidades Autónomas (2). Esta diversidad de vías produjo, inicialmente, alguna desorientación en la doctrina respecto a la propia naturaleza de las Comunidades Autónomas (3).

Las dudas iniciales iban unidas, básicamente, a las posibilidades de organización de las Comunidades creadas por la vía del

---

(1) Por todos puede verse, FERRANDO BADÍA, J., *El Estado unitario, el Federal y el Estado regional*, Madrid, 1978.

(2) En un comentario de próxima publicación en la Revista Española de Derecho Administrativo, realizado en colaboración con el profesor CALONGE VELÁZQUEZ, de título: *En torno al artículo 144 de la Constitución: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984*, nos hemos ocupado de la distinta significación jurídica de los términos Nacionalidad y Región. La razón que justifica la autocita está en que en él sostiene una postura que se aparta de la opinión generalizada que juzga tal distinción desprovista totalmente de consecuencias jurídicas.

(3) Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en R.E.V.L. núm. 201 (1979), aunque, como es sobradamente conocido, este autor corrigió prontamente su postura inicial.

artículo 143 de la Constitución y más concretamente, respecto a si podrían o no tener un órgano legislativo (4), problema perfectamente explicable a la luz de la insuficiente regulación constitucional, como es sobradamente sabido.

Aparte motivaciones políticas (5), la cabal comprensión del concepto de autonomía atribuido por la Constitución a las Comunidades Autónomas (6) determinó que la solución del problema se orientara definitivamente a organizar las Comunidades, de acuerdo con el principio clásico de la división de poderes (7), encontrándose en la actualidad con 17 Comunidades Autónomas dotadas, respectivamente, de un órgano legislativo y un órgano ejecutivo o de Gobierno.

Pero, resuelto este problema, era necesario determinar a qué tipo o modelo, de entre los descritos por la ciencia política, habrían de acomodarse las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, dando respuesta, en definitiva, al problema de las posibles formas de gobierno en cada Comunidad. Una vez más, aunque el texto constitucional contenía los principios que determinaban el modelo básico, al menos para un tipo de Comunidades, quedaba cierto ámbito por determinar que tendría que ser completado por los corres-

---

(4) Por todos, MUÑOZ MACHADO, S., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

(5) Vid. SIMÓN TOBALINA, J. LUIS, *El Estado Autonomico y sus matices federales*, I.E.A.L., Madrid, 1980.

Este ambiente creado por las indudables aspiraciones de las que podemos denominar nacionalidades, junto con la emulación que suscitó en el resto de Regiones, tiene su plasmación expresivamente en la denominada teoría de la «tabla de quesos» que formulara CLAVERO ARÉVALO, vid. de este autor, *España desde el centralismo a las autonomías*, ed. Planeta, Barcelona, 1983.

(6) Precisamente, ya la primera Sentencia del Tribunal Constitucional hubo de ocuparse del concepto de autonomía, Sentencia del 2 de febrero de 1981.

(7) Afirmación que, no es cierta en su total extensión, por cuanto la función jurisdiccional corresponde en exclusiva al Estado, artículo 149.1.5.º CE y es absolutamente claro que los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas no son órganos de la Comunidad.

Como es sabido, éste ha sido uno de los argumentos usados tradicionalmente para establecer la diferencia entre el Estado Regional y el Estado Federal.

pondientes Estatutos de Autonomía y las normas que, en desarrollo de los mismos, dictaran las distintas Comunidades.

Al estudio de este tema en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León va dirigido el presente trabajo, sin perjuicio de efectuar las oportunas referencias comparativas al objeto de intentar tener una visión lo más completa posible.

## II. NATURALEZA Y POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Al iniciarse el proceso constituyente, varias realidades existentes, y que como tales habían de ser tenidas necesariamente en cuenta, venían a incidir sobre alguno de los postulados que, tradicionalmente, habían servido como base al entramado institucional del Estado unitario.

La pluralidad de pueblos (reconocida en el preámbulo de la Constitución) obligó a un proceso de reflexión específico sobre los conceptos de Pueblo y Nación, que fueron objeto de concepciones contrapuestas a lo largo del proceso constituyente (8), por lo que el resultado final que se plasmó en el texto constitucional (9) en el que categóricamente se proclama la existencia de una única Nación y un único pueblo, como titular de la soberanía (10), fue el resultado de una aceptación consciente de su significado.

---

(8) Pueden verse las *Actas del Congreso de los Diputados*, Constitución Española. *Trabajos parlamentarios*, I. Cortes Generales. Madrid, 1980. Sesión de 5 de mayo de 1978, pág. 2062 y sigs.

También puede verse, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarauz, 1978.

(9) Vid. LUCAS VERDÚ, P., en su *Comentario al artículo 1 de la Constitución* en la obra *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* dirigida por OSCAR ALZAGA, tomo I, Madrid, 1983.

(10) Por ello, coherentemente, aunque son muchos los Estatutos de Autonomía en que se hace mención al pueblo de la Comunidad, como origen de los poderes de ésta, se deja claro que tal fuente de poder no es originaria, sino derivada de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía; extremando el rigor en el análisis, llegaríamos a la conclusión de que, en última instancia, la posibilidad de tales poderes, deriva en exclusiva de la Constitución.

También el concepto de representación política (11), tradicionalmente asentado sobre el concepto de pueblo como totalidad, titular de la soberanía, y de la voluntad general como su medio de expresión y fundamento de obligatoriedad de las normas (12), se ven matizados por la presencia de un amplio espectro de materias en las que la voluntad general se expresa por medio de leyes regionales que, obviamente, no constituyen expresión directa de la voluntad general de todo el pueblo (13), sin perjuicio de que el recurso a la

---

De lo dicho se desprenden dos consecuencias importantes: que la autonomía no es soberanía, como ya indicara la primera Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, y que el derecho a la autonomía no puede ser un derecho anterior y preexistente a la Constitución, sino emanado de ella, pese al empleo del verbo «reconocer» en el artículo 2 de la Constitución, lo que, frecuentemente, ha inducido a sostener la tesis contraria. Así, por todos, NAVAJAS LAPORTO, A., *Unas reflexiones en torno a la interpretación del artículo 149 de la Constitución Española de 1978*, en R.E.V.L. núm. 218, 1983, págs. 233 y sigs.

Vid. también JÁUREGUI BERECIARTU, G., *La expresión jurídica de la nacionalidad vasca*, en Primeras Jornadas del Estatuto de Autonomía del País Vasco, tomo I, Oñati, 1983, negando el concepto de pueblo español, tal como se recoge en el texto constitucional.

La polémica se ve agravada en el caso del País Vasco, extendiéndose al contenido del Estatuto a través del concepto de «los derechos históricos», en ocasiones, y en otras por la apelación del carácter paccionado del Estatuto. En contra del carácter de Ley paccionada de los Estatutos de Autonomía, vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 281 y sigs.

(11) Puede verse el trabajo del profesor RUBIO LLORENTE, F., *El Parlamento y la representación política*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 245 y sigs.

(12) El dogma de la Ley como expresión de la voluntad general es, sin duda, una de las ideas centrales del Estado moderno, aún cuando su articulación técnica ha sufrido profundas variaciones desde la formulación inicial de J.J. ROUSSEAU (*Du Contrat Social*), que, sin embargo, no han afectado a su esencia.

(13) Evidentemente, este concepto de representación se asienta sobre una contemplación más matizada de la realidad. Junto a la representación derivada de la consideración del individuo en cuanto ciudadano, se admite una representación del individuo en cuanto miembro de una Comunidad determinada, en definitiva una representación de intereses, pero no de intereses particulares. (Vid. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984 (2.ª ed. reimpr.), pág. 302 y sigs.).

Vid. FERNÁNDEZ CARNICERO GONZÁLEZ, C.J., *Representación política y representación territorial en el sistema constitucional español*, en I Jornadas de

existencia de una pluralidad de Ordenamientos Jurídicos dentro del Ordenamiento General del Estado salve técnicamente la aparente aporía (14). Tal diferencia cualitativa estriba en que, las Comunidades Autónomas, dentro del denominado bloque de constitucionalidad (15), tienen atribuida capacidad para determinar sus intereses propios, frente a los restantes entes territoriales menores, cuyos intereses les son prefijados desde fuera (16).

Parece que, en definitiva, la esencia de la autonomía que la Constitución establece para las nacionalidades y regiones, hay que buscarla en la atribución a las mismas de un auténtico poder de dirección política, en la función de «indirizzo politico» (17).

Pero, como ha puesto de relieve la doctrina italiana, dicha función de «indirizzo politico» encuentra su fundamento en la vinculación con el pueblo de la Comunidad (18), y, en nuestro sistema, tal vinculación se efectúa a través del órgano de representación de ese pueblo, que son las Asambleas Legislativas (19).

---

Derecho parlamentario, cit. v. II, pág. 949 y sigs., aunque este autor dirige su trabajo a estudiar la incidencia de la representación territorial en la formación de la voluntad general expresada a través de los órganos del Estado.

(14) Aquí es necesario remitirse, obligadamente a SANTI ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, I.E.P., Madrid, 1963.

Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, en Rev. de Adm. Pública, núm. 100-102 (Vol. I), 1983, pág. 213 y sigs.

(15) Expresión utilizada por el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias, entre otras en las 72/1983 de 29 de julio, 76/1983 de 5 de agosto, etc.

(16) Por todos vid., STC 84/1982 de 23 de diciembre.

(17) La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha percibido con claridad al afrontar el problema de la diversidad, que por esencia comporta la autonomía, frente al principio de unidad.

Suficiente es citar las Sentencias 35/1982 de 14 de junio o la 64/1982 de 4 de noviembre.

(18) Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit. pág. 171 y sigs. donde se hace referencia a las tesis de GIANNINI, CRISAFULLI, BENVENUTI, etc.

(19) En todo nuestro sistema se produce una clara opción en favor de las instituciones de democracia representativa frente a las que responden a los principios de la democracia directa. Como veremos más adelante, esta opción se ve reforzada, particularmente, en nuestro Estatuto que ni siquiera ha incluido la iniciativa legislativa popular o las consultas populares como

Ya en trabajos anteriores a la Constitución, la doctrina había hecho hincapié en esta idea y así, COSCULLUELA (20) afirmaba que «en todo caso, la representación democrática plena es el principio definitivo del regionalismo político-administrativo, y la comunidad regional es un todo autónomo del que deben extraerse los gobernantes regionales de forma exclusiva».

Pero la Asamblea Legislativa no sólo es el órgano que justifica o da sentido a la existencia de la función de «indirizo político», sino que ella misma es quien, primariamente, la ejerce al ser la que, en definitiva y a través de su función legislativa, establece las opciones políticas de la Comunidad en cada materia y momento.

Afirmar, por tanto, que es precisamente la existencia de la Asamblea Legislativa el elemento nuclear del sistema, nos parece la única conclusión posible.

Estas afirmaciones que, con carácter general, venimos efectuando para todo el sistema autonómico encuentran pleno refrendo, para el caso de Castilla y León, en nuestro Estatuto de Autonomía (21).

Así, el artículo 9 del Estatuto establece que:

«Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo castellano-leonés y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde.»

De inmediato se comprende que la función representativa de la Comunidad queda asumida por este órgano (22), idea que se ve definitivamente reforzada al establecerse que esta representación

---

últimos vestigios, aunque su operatividad práctica sea muy escasa, de instituciones de democracia directa.

(20) *Las vertientes del regionalismo* en las Autonomías Regionales, Presidencia del Gobierno, 1977.

(21) Aprobado por Ley Orgánica 4/1983 de 25 de febrero.

(22) Evidentemente tiene un sentido totalmente distinto a lo que aquí indicamos y en modo alguno se contradice la función de representación de la Comunidad atribuida al Presidente de la misma (artículo 15.4 del Estatuto), y a la que aludiremos más adelante.

sea directa (23), nota que se imponía necesariamente en la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 (24) y que entendemos que por ser consustancial al sistema tenía que ser necesariamente igual para las Comunidades que se constituyeran por la vía del artículo 143 (25).

Nos encontramos con un órgano de la Comunidad que responde a idénticos principios que el órgano legislativo del Estado. Por ello, no puede sorprender que las funciones sean similares en ambos casos.

En el ámbito interno de la Comunidad ejerce la función legislativa (26), la función de control político del Ejecutivo y la aprobación de los Presupuestos, como funciones más importantes.

Pero cumple, además, un papel decisivo en las funciones de relación de la Comunidad Autónoma con los demás poderes públicos.

---

(23) El artículo 10.1 del Estatuto establece:

«Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores y serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto...» y más adelante, en el artículo 11.2.º, se añade:

«Los Procuradores representan a la totalidad del pueblo castellano-leonés y no estarán ligados a mandato imperativo alguno...»

(24) Artículo 152.1 de la Constitución.

(25) Entendemos que una representación indirecta o de segundo grado, tal como fue sugerida por el Informe de la Comisión de Expertos (Comisión Enterría), no responde a la lógica de los principios del sistema, siendo mucho más acorde con otros planteamientos que hubieran preferido configurar la Región según un modelo cercano a la mancomunidad de Provincias. En tal sentido, vid. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., *Provincias y Comunidades Autónomas pluriprovinciales: problemas de articulación*, comunicación presentada en Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso con el título, «Organización Territorial del Estado y Administración Local, 1984».

(26) No han faltado posturas doctrinales que niegan el carácter de auténticas leyes a las leyes regionales, aun cuando estas posturas sean absolutamente minoritarias. Así, GONZÁLEZ 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, I.F.F., Madrid, 1979, pág. 1027 y sigs. y últimamente MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., *Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas*, comunicación presentada en Jornadas de estudio sobre las Cortes Generales, Dirección General de lo Contencioso, 1985.

Con relación al Estado, es el cauce por el que la Comunidad Autónoma, como tal, participa en el proceso de formación de la voluntad estatal, mediante la designación de los Senadores de la Comunidad, la participación en la iniciativa legislativa estatal o en la actividad planificadora mediante el suministro de las oportunas previsiones de índole política, económica y social.

Con relación a otras Comunidades Autónomas, le corresponde la ratificación de los acuerdos y convenios que la Junta, dentro de los cauces y posibilidades previstos, concluya (27).

Y finalmente, en relación con las Administraciones Locales existentes en el seno de la propia Comunidad, además de la competencia genérica sobre el régimen local, en los términos establecidos en el artículo 27.1.8.º del Estatuto (28), le corresponde la forma de la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad a través de las Diputaciones, la coordinación de las funciones de las Diputaciones que sean de interés general comunitario y la transferencia o delegación a las Corporaciones Locales de las facultades correspondientes a materias de competencia de la Comunidad, estableciendo, en este último caso, la forma de dirección y control que se reserva la Comunidad (29).

A la vista de lo expuesto, la conclusión de que el órgano legislativo es la pieza institucional básica de la Comunidad no parece en absoluto discutible.

Coherentemente con esta posición institucional, el Estatuto ha restringido decididamente las causas de disolución de las Cortes (30), estableciendo, además, de manera positiva la duración del

---

(27) Todas las atribuciones expuestas están contenidas en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía.

(28) «Alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local», fórmula transcrita del artículo 148.1. 2.º de la Constitución.

(29) Artículo 20 del Estatuto de Autonomía.

(30) Como única causa de disolución anticipada al cumplimiento del mandato de cuatro años, el artículo 15.2 contempla la imposibilidad de acuerdo para la elección del Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses a contar desde la fecha de la primera votación de investidura.

mandato de los Procuradores por cuatro años (31), sin duda para conseguir una estabilidad en el funcionamiento de las instituciones autonómicas que redundará, a la postre, en la credibilidad del propio sistema (32).

Por ello, entendemos resultan difícilmente compatibles con su posición institucional y con el normal desempeño de las funciones encomendadas al órgano legislativo aquellas propuestas que pretendían un funcionamiento limitado e intermitente de las Asambleas Legislativas (33), planteamiento que sólo de manera muy limitada ha sido recogido en algunos Estatutos de Autonomía y que, en casi todos estos casos, ha intentado salvarse a través del Reglamento de la Asamblea (34).

---

(31) El artículo 11. 2.º del Estatuto de Autonomía.

(32) Esta pretensión de estabilidad se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía. Existen Estatutos —País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Navarra— que no prevén ninguna causa de disolución anticipada, aunque después en algunos de estos casos hayan efectuado una regulación de la disolución anticipada, por medio de una Ley de la Comunidad.

(33) Nos referimos al acuerdo contenido en el punto II. 4. 1. 1.º de los Acuerdos Autonómicos de 1981, en el que se establece:

«Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo.»

(34) Algunos Estatutos recogen expresamente la limitación de los cuatro meses al año. Son fundamentalmente los Estatutos de las Comunidades uniprovinciales (artículo 27.1 del Estatuto de Asturias, artículo 12.3 del Estatuto de Cantabria, artículo 19.5 del Estatuto de la Rioja, artículo 24.4 del Estatuto de Baleares, artículo 13.4 del Estatuto de Madrid, artículo 26.1 del Estatuto de Murcia).

También en algunas Comunidades pluriprovinciales se alude expresamente al límite de los cuatro meses (artículo 14.3 del Estatuto valenciano, artículo 30.1 del Estatuto de Extremadura, artículo 11.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha), pero en ellos se ha suprimido la indicación de que esos cuatro meses sea la posibilidad máxima dentro del año. Por ello, el artículo 54.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas puede establecer que el límite de cuatro meses es computable a cada uno de los dos períodos de sesiones y el artículo 66.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura ha logrado idéntico efecto al cambiar la preposición «entre» que figuraba en el precepto estatutario por la preposición «de». Únicamente, el artículo 3.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha ha seguido manteniendo el texto del Estatuto estableciéndose así una limitación idéntica a la que vimos en las Comunidades uniprovinciales. Otros Estatutos de Autonomía han variado

Aun cuando con lo dicho hasta ahora no queden agotadas la totalidad de las notas que nos permiten sustentar la afirmación de que el órgano legislativo constituye la pieza institucional básica dentro de la Comunidad, esta idea encontrará su complemento definitivo con lo que más adelante diremos al referirnos a los mecanismos jurídicos de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

### III. NATURALEZA Y POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO

El Ejecutivo de la Comunidad está constituido por dos órganos diferenciados. De una parte, el Presidente de la Junta y, de otra, la Junta de Castilla y León. Se sigue también en este aspecto la estructura organizativa que el artículo 152.1 establece con carácter obligatorio para las Comunidades del 151 de la Constitución.

Con esta solución se ha evitado que el Gobierno regional quedara concentrado únicamente en la figura del Presidente (sistema

---

la fórmula de los cuatro meses por la de ciento veinte días al año (artículo 14.8 del Estatuto de Aragón, y artículo 12.5 del Estatuto de Castilla y León), existiendo finalmente el caso del Estatuto canario, artículo 11.5, en el que la limitación de los ciento veinte días no se especifica referida al año. En el caso de Aragón, el Reglamento de sus Cortes, artículo 70.1 fija los días en que comienza y termina cada uno de los períodos de sesiones y determina las reglas pertinentes para efectuar el cómputo de los ciento veinte días a completar entre los dos períodos ordinarios de sesiones, en forma tal que la actividad parlamentaria es continua, y el artículo 59.1 del Reglamento del Parlamento canario, interpreta el texto del Estatuto en el sentido de que los ciento veinte días han de computarse respecto a cada uno de los períodos ordinarios de sesiones.

El Reglamento de las Cortes de Castilla y León no ofrece especificación alguna, habiéndose adoptado una Resolución interpretativa de la Presidencia, de 9 de marzo de 1985, por la que se adopta una solución similar a la de las Cortes aragonesas.

Nos resta únicamente por decir que, posiblemente una de las motivaciones que preocupaban a los expertos cuando indicaron la conveniencia de la limitación de la actividad parlamentaria regional, pudo ser la evitación del aumento de gasto público. Este argumento carece, en absoluto, de consistencia. Por referirnos a Castilla y León, el funcionamiento de la institución parlamentaria supone un gasto de 15 pesetas por habitante/año, vid. sobre el tema las consideraciones de EMBID IRUJO, A., *Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico* en Revista de las Cortes Generales, núm. 3 (1984), pág. 25 y sigs.

monocrático) y también se ha evitado un sistema de Gobierno colegiado puro, como veremos (35).

Varias son las peculiaridades a destacar en relación con la figura del Presidente.

En primer lugar, y de acuerdo con lo dicho al inicio de este apartado, el Presidente participa como órgano individualizado en la función ejecutiva, lo que impide cualquier equiparación de su figura con la del Jefe del Estado.

En segundo lugar, el Presidente se integra, a su vez, en el órgano colegiado que es la Junta de Castilla y León, ocupando una situación de supremacía sobre los restantes miembros del órgano colegiado, los Consejeros (36). Mediante esta integración, se ha evitado establecer una doble presidencia (37).

Respecto a la corrección de la afirmación en la situación de supremacía del Presidente, pocas son las dudas que puede suscitar. Por un lado, la institución de la investidura está referida en exclusiva a la figura del Presidente (38), y es a quien corresponde para ello establecer el programa de Gobierno (39). Por otro lado, es a él a quien corresponde nombrar y separar libremente a los Con-

---

(35) En este sentido RIVERO Y SERN, E., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, I.E.A.L., Madrid, 1985, pág. 124. También, ARGULLOL MURGADAS, E., *Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, en Rev. Vasca de Admón. Pública, núm. 7 (1983), pág. 49.

(36) En un análisis del Estatuto vasco, GARCÍA HERRERA, M. A., *Comentarios en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, en Rev. Vasca de Admón. Pública, núm. 2 (1980), pág. 63 y sigs. mantiene un criterio opuesto al expresado aquí. En contra de la tesis de este autor, PORRES AZKONA, J., *La posición institucional del Lehendakari*, en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, T. II. Oñati, 1983, pág. 937 y sigs.

(37) Vid. ALVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, pág. 215.

(38) Artículo 15.1 y 2 del Estatuto.

(39) El procedimiento para obtener la investidura viene regulado en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículos 130 y 131. En el artículo 131.3 se dice: «A continuación, el candidato propuesto, expondrá sin limitación de tiempo, el programa de Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de las Cortes de Castilla y León.»

sejeros (40), lo que, para algún autor como RIZZA, sería suficiente para fundamentar la preeminencia del Presidente (41). Asimismo, el cese del Presidente conlleva explícitamente la dimisión de los Consejeros (42).

Finalmente, la expresa atribución de la facultad de dirección (43) y de coordinación (44), así como la atribución de resolución de los conflictos entre Consejerías (45), completa suficientemente el marco de nuestra afirmación.

Por todo ello, sin perjuicio de que estas atribuciones ejecutivas del Presidente se ejerzan por medio o en relación al órgano colegiado, que, por otra parte, aparece en el Estatuto como titular directo de las funciones ejecutiva y administrativa (46).

Al Presidente de la Comunidad competen otras funciones. Así, la de ostentar la suprema representación de la Comunidad (47), así como la ordinaria del Estado en la misma (48).

No es nuestra intención, ni por otra parte resultará necesario

---

(40) Artículo 16.3 del Estatuto. El artículo 13.2 de la Ley de la Comunidad de 29 de julio de 1983 (Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León), ha eliminado el adverbio «libremente» aunque entendemos que con ello no se introduce alteración alguna, toda vez que no se establece ninguna obligación de dar cuenta a las Cortes.

(41) Cita tomada de PORRES AZKONA, J., *La posición institucional...*, cit., pág. 965.

(42) Artículo 16.2 del Estatuto y artículo 9 de la Ley de 24 de junio de 1983.

(43) Artículo 15.4 del Estatuto y artículo 1 de la Ley de 29 de julio de 1983.

(44) Entendemos que la coordinación no es una facultad individualizable, sino un aspecto de la función directiva tal como lo hace, BLANCO TELLA, L., *El mito de la función coordinadora*, en Organización y Procedimiento Administrativo, Madrid, 1975, realizada con GÓZALEZ NAVARRO.

Y la facultad directiva implica, necesariamente, la situación de los diversos elementos de la organización a distinto nivel, sin que, necesariamente, la relación entre el elemento que ocupa una situación de superioridad y los restantes deba ser jerárquica.

(45) Artículo 13.9 de la Ley de 29 de julio de 1983.

(46) Artículo 16.1.

(47) Vid. las consideraciones que efectúa GARCÍA HERRERA, M. A., *Consideraciones en torno a la forma de gobierno...*, cit., pág. 81.

(48) Respecto a los antecedentes de esta representación, vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit. II, págs. 62-63.

para el propósito del trabajo, realizar una exposición de las atribuciones de estos órganos que constituyen el Ejecutivo regional.

Habiendo dejado sentada la situación de preeminencia o superioridad del Presidente, nos centraremos ahora en aquellas circunstancias que, en último extremo, denotan el verdadero origen del poder Ejecutivo.

Ante todo, hay que decir que nuestro Estatuto, al igual que el resto, exige como requisito previo para poder acceder a la condición de Presidente de la Comunidad el ser miembro de las Cortes (49), estableciéndose así un nuevo punto por el que se refuerza el contacto con el órgano de representación del pueblo de la Comunidad, sin que este requisito se exija para los Consejeros integrantes de la Junta, tal como ocurre en otros ejemplos que brinda el derecho comparado (50).

De otra parte, el Presidente, y sólo él (51), dentro del Ejecutivo, adquiere su condición por nombramiento, mediante investidura, de las Cortes (52). De esta forma, al ser después el Presidente quien nombra y separa libremente a los miembros de la Junta, se patentiza el fundamento último de la legitimidad de este poder, lo que, a la postre, nos vuelve a relevar la auténtica esencia de la autonomía política.

Aunque el aparato administrativo, la Administración regional en su conjunto, no tiene una directa vinculación con el principio democrático legitimador del sistema, lo cierto es que, al igual que sucede con la Administración Central del Estado (artículo 103 de la Constitución), su razón de ser estriba en el servicio con objetividad a los intereses generales, que en este caso son los intereses

---

(49) Artículo 15.1 del Estatuto.

(50) Así, artículo 122 *in fine* de la Constitución italiana.

(51) A diferencia del modelo italiano citado, con lo que se elimina cualquier consideración de tipo directorial respecto al sistema de Gobierno.

(52) Ciertamente en las Comunidades del artículo 143 hubieran podido establecerse otras formas de elección, tal como la elección directa, solución propugnada por MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, *Provincias y Comunidades Autónomas pluriprovinciales...*, cit., pero ya hemos indicado que esto, aunque posible desde la mera lectura de las normas, no resulta coherente con los principios de un sistema de autonomía política.

generales de la Comunidad (artículo 137 de la Constitución), tal como son establecidos, fundamentalmente, por las Cortes.

Este es, a nuestro modo de ver, un elemento esencial en la caracterización del sistema, toda vez que evidencia su radical distanciamiento con un sistema de mera descentralización administrativa.

De esta manera, se completa la visión de la posición institucional del Ejecutivo, a través de la cual se pone de manifiesto, una vez más, el papel central que desempeña el órgano que ostenta la representación popular.

A partir de lo expuesto con pretensión de premisas previas, podemos pasar al examen del concreto sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

#### IV. REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO

##### A) *Encuadramiento normativo*

Al abordar el tema de la regulación de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, el primer problema que hay que resolver es determinar en qué norma o normas ha de efectuarse.

Para ello no hay que olvidar que tales órganos son órganos fundamentales de la Comunidad y que por lo tanto su posición institucional debe de venir determinada en el Estatuto de Autonomía. Resulta, pues, necesario que sea en esta norma donde deba efectuarse la primera y básica regulación.

Sin embargo, lo anteriormente dicho no significa que el Estatuto haya de agotar la regulación del tema descendiendo hasta una normación de detalle no acorde con su carácter de norma institucional básica (53).

En el panorama comparado de los diversos Estatutos de Autonomía, frecuentemente éstos, después de establecer los principios e instituciones básicas que configuran el sistema de relaciones,

---

(53) Lo cual no impide que una de las críticas que podemos hacer a los Estatutos de Autonomía, en general, y en particular al de Castilla y León, sea la de una parquedad excesiva en la regulación del tema.

suelen remitirse a una Ley de la Comunidad para completar la regulación (54).

Esta forma de regular las relaciones encuentra como única excepción, precisamente, nuestro Estatuto de Autonomía, en el que la remisión estatutaria no se efectúa a una Ley de Comunidad, sino al Reglamento de las Cortes de Castilla y León (55).

Entendemos que la solución adoptada por nuestro Estatuto es jurídicamente correcta, pero presenta ciertas desventajas. La remisión del Estatuto permite al Reglamento de las Cortes algo que, de otra forma, no hubiera podido realizar: la creación «ex novo» de instrumentos de control, obligatorios frente a alguien ajeno a la Cámara como es el Ejecutivo (56).

Pero entendemos que la propia naturaleza de las cosas hace que las posibilidades de regulación hayan de ser más limitadas en extensión que cuando se efectúa por Ley de la Comunidad, puesto que carecería de sentido que la Cámara entrara en la regulación material de instituciones cuyo origen está en un acto ajeno a su voluntad. Tal es el caso de la cuestión de confianza, institución basada en una decisión del Ejecutivo, sin perjuicio de que, una vez establecida, su tramitación parlamentaria deba ser regulada por el Reglamento.

---

(54) Así, el Estatuto Catalán, en su artículo 29.2 establece que «las leyes de Cataluña ordenarán el funcionamiento de estas instituciones (se refiere a las enumeradas en el párrafo 1, Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo) de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Ejemplo que ha sido seguido en otros Estatutos.

(55) Artículo 18.2: «El control de la acción política y de Gobierno de la Junta y de su Presidente se ejerce por las Cortes en la forma que regula su Reglamento.»

(56) Nos referimos a las preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, etc.

Incidimos así, en la polémica doctrinal en torno a la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios. Sobre el tema, vid. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, C., *Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 355 y sigs.

B) *Fundamento*

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo vienen reconducidas, en nuestro Estatuto, a la fórmula genérica de «control de la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente», por parte de las Cortes (57).

La fórmula en cuestión presenta un carácter más restrictivo que la que se emplea en otros Estatutos en los que, además de la función de control, se atribuye a la Asamblea una función de impulso sobre la acción política y de gobierno (58). Lo cual no significa que, en nuestra Comunidad, las Cortes carezcan de esa función de impulso (59).

Pero el fundamento primero sobre el que se asienta el sistema de relaciones es la confianza que el Ejecutivo debe tener, de manera previa a su constitución y continuada durante su actuación, por parte del órgano legislativo.

Así la confianza parlamentaria se constituye en el elemento nuclear de las relaciones, y en torno al cual se configuran los mecanismos más importantes de relación entre ambos órganos. Por lo demás, este fundamento es idéntico en todas las Comunidades Autónomas y no sólo en el caso de Castilla y León.

Sobre estas premisas (60), no es difícil calificar, dentro de las

---

(57) Artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía.

(58) Así, el artículo 25.1 del Estatuto vasco, artículo 30.1 del Estatuto catalán, etc...

Sobre el tema puede verse SUBIRATS, J. y VINTRO, J., *El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político*, en Rev. de Estud. Políticos, núm. 23 (nueva época), 1981, pág. 185 y sigs.

(59) Esta función de impulso se manifiesta en todos aquellos mecanismos parlamentarios a través de los cuales se materializa el ejercicio de la función de «indirizzio político» que ejerce el legislativo, tales como Proposiciones no de Ley, resoluciones como consecuencia de interpelaciones, etc...

(60) Ya hemos dicho con anterioridad que este fundamento venía constitucionalmente impuesto (artículo 152.1), al menos para las Comunidades de autonomía plena, dato en el que ha apoyado la doctrina para sostener el carácter parlamentario de la forma de Gobierno. Así, SAINZ ARNÁIZ, A., *El Ejecutivo: relaciones con el Parlamento*, Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía, T. II, pág. 1235, quien cita en tal sentido a VANDELLI, ENTRENA CUESTA Y VINTRO CASTELLS.

clasificaciones que habitualmente utiliza la doctrina científica, el sistema de relaciones que establece nuestro Estatuto, como correspondiente al sistema de gobierno parlamentario (61), sistema que entendemos no podía ser de otra manera a tenor de la posición institucional de la Asamblea Legislativa en la caracterización del Estado de las Autonomías, a que ya hemos hecho referencia, y con independencia del influjo mimético que sobre la organización de las Comunidades Autónomas ha ejercido el propio sistema establecido por la Constitución a nivel estatal (62).

Adelantándonos, por otra parte, a las conclusiones que han de extraerse del examen de los mecanismos concretos de relación, debemos decir que el sistema se inserta en la corriente del denominado parlamentarismo racionalizado (63), aun cuando presente otras características de importancia que hacen que esta afirmación tenga que ser objeto de profundas matizaciones.

### C) *Mecanismos de relación*

A la hora de examinar los mecanismos concretos de relación, nos encontramos con que no todos ellos tienen igual trascendencia.

---

(61) Para la generalidad de la doctrina, la nota identificatoria de tal sistema radica en la responsabilidad del Ejecutivo ante el legislativo. Por todos, VIRGA, P., *La crisi e la dimissione del Gabinetto*, Milano, 1949, pág. 456.

(62) Como indica ALVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, pág. 211.

(63) Entre sus teóricos cabe destacar, como es sabido, a MIRKINE-GUETZEVITCH, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Ed. Reus, Madrid, 1934.

Sobre el tema puede verse MATHIOT, A., *Le pouvoir legislatif dans les democracies du type occidental*, VII, París, 1974.

Se trata, en esencia, de la plasmación en normas jurídicas precisas de los principios y costumbres que informaban el régimen parlamentario y, aun cuando, en principio, la racionalización puede ir dirigida al reforzamiento del Legislativo («racionalización de tendencia directorial» en expresión de BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho constitucional*, cit. 251) lo cierto es que, la orientación habitual seguida, ha sido la del reforzamiento de la estabilidad del Ejecutivo, a fin de alejar el problema que con mayor frecuencia se había planteado en el desarrollo del parlamentarismo a ultranza.

Vid. ALVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 215.

Ello nos obliga a establecer una división previa de los mismos. En este sentido, seguimos una división convencional utilizada por parte de la doctrina especializada, que distingue entre mecanismos de control fiscalización y mecanismos de control responsabilidad (64).

a) *Mecanismos de control fiscalización*

Con estos designamos, siguiendo a ALVAREZ CONDE (65) a «aquellas modalidades de control que no implican necesariamente una responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento».

A este grupo corresponden las preguntas, interpelaciones, mociones (que en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, siguiendo el ejemplo del Reglamento del Congreso, reciben el nombre de Propositiones no de Ley), Comisiones de investigación, comunicaciones del Gobierno, examen de Programas y Planes remitidos por el Gobierno, etc.

No presentan estos mecanismos parlamentarios peculiaridades que justifiquen un detenimiento en su examen, si bien es de lamentar el excesivo mimetismo con que estos mecanismos han sido incorporados desde los Reglamentos de las Cámaras nacionales.

A través de estos mecanismos, las Cortes participan activamente en la función de «indirizzo político», no sólo obligando al Ejecutivo a proporcionar información, tema ya de por sí suficientemente importante a la vista de la repercusión que puede suscitar en los medios de comunicación, sino también al establecer las directrices y mandatos al Ejecutivo, mediante la adopción de resoluciones por el Legislativo. Bien es cierto que, como señala la doctrina especializada (66), tales resoluciones carecen de vinculatoriedad jurídica directa; sin embargo, no carecen de vinculatoriedad

---

(64) Otros autores utilizan clasificaciones distintas. Así, SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, pág. 332 y sigs., distingue el control inspección, autorización y participación.

(65) *El régimen político español*, cit., pág. 218.

(66) Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984, págs. 357-359.

riedad política, en forma tal que su incumplimiento podría determinar la puesta en marcha de los mecanismos de responsabilidad.

b) *Mecanismos de control responsabilidad*

Son sin duda estos los mecanismos de relación más importantes, porque a través de ellos se patentiza más directamente el fundamento.

La confianza, que no es sino un valor, presenta como tal su naturaleza polar (67) en los mecanismos que manifiestan su vertiente positiva (otorgamiento y/o mantenimiento de la confianza) y su vertiente negativa (pérdida de confianza).

El primero de los mecanismos por el que se expresa la confianza es, sin duda, la investidura del Presidente. Como ya hemos indicado al hablar de la figura del Presidente, nuestro Estatuto, al igual que todos los demás, exige al candidato la condición de ser miembro de las Cortes, estableciéndose así una notable diferencia respecto al Presidente del Gobierno nacional.

A semejanza de lo que se establece en el artículo 99.5 de la Constitución, nuestro Estatuto prevé la disolución de las Cortes si, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato obtuviera el respaldo parlamentario necesario (68).

Otro de los mecanismos habitualmente empleados para constatar la confianza de la Cámara es la llamada cuestión de confianza.

Cuando hicimos referencia a la norma o normas donde han de

---

(67) Por todos, vid. MÉNDEZ, J. M.<sup>a</sup>, *Valores éticos*, Madrid, 1978, pág. 128.

(68) Esta solución es la adoptada comúnmente por los restantes Estatutos. Ya indicamos que existen Estatutos que no lo establecen expresamente, aunque después lo hayan introducido por Ley de la Comunidad. Sin embargo, otros lo excluyen; el artículo 37.3 del Estatuto de Andalucía, y el artículo 29.3 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, acuden, en dicho caso, al nombramiento del candidato del partido que hubiera obtenido mayor número de escaños. También, el artículo 14.5 del Estatuto de Castilla-La Mancha. Sobre el tema se ha tenido que ocupar la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984 de 6 de febrero.

quedar establecidos los mecanismos de relación, notamos la singularidad de nuestro Estatuto al deferirlo al Reglamento de las Cortes, y avanzamos la opinión de que la propia naturaleza del Reglamento imposibilitaba la regulación de aquellos mecanismos cuyo origen estuviera en un acto de voluntad ajeno a la Cámara. Ya entonces aludimos a la cuestión de confianza. En efecto, el planteamiento de la cuestión de confianza requiere un acto previo del Ejecutivo cuya regulación cae fuera del ámbito material del Reglamento (69).

Es habitual que la norma que establece la cuestión de confianza imponga, con carácter previo a su presentación por el Presidente en la Cámara, la cumplimentación de determinados trámites, especialmente la previa deliberación del órgano colegiado (70), y la vinculación de la confianza lo sea al programa o a una declaración de política general.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía no ha previsto este mecanismo relacional y, por las razones apuntadas, tampoco se ha podido introducir por vía del Reglamento de las Cortes. Dos son las hipótesis que pueden justificar su no inclusión en el Estatuto: o, sencillamente, se trata de un olvido, lo que no es excesivamente aceptable toda vez que Estatutos anteriores en el tiempo habían regulado la institución (71), o bien, si su no inclusión no fue intencionada, habrá que pensar que se trató de reforzar la presunción de confianza para dotar de mayor estabilidad al Ejecutivo (72).

---

(69) El artículo 12.4 del Estatuto, establece que «las Cortes de Castilla y León aprobarán *su propio* Reglamento, que requerirá la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad.

Sobre la naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios, vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*, cit., pág. 22 y sigs.

(70) Así el artículo 112 de la Constitución, artículo 45 de la Ley de 30 de junio de 1981 de la Comunidad vasca, artículo 90 de la Ley Catalana de 23 de marzo de 1982, etc...

(71) Estatuto de Asturias, artículo 35.1; artículo 19.1 del Estatuto de Cantabria; artículo 24.2 del Estatuto de Cantabria, etc... Todos ellos aprobados en fechas muy anteriores a la de nuestro Estatuto que fue el último aprobado.

(72) Lo cual es un principio del parlamentarismo racionalizado, como señala ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, págs. 674-75.

De cualquier forma, la no inclusión de este u otros mecanismos concretos en los Estatutos de Autonomía no ha sido obstáculo para que, después, por leyes de la Comunidad hayan sido regulados. Por ello, entendemos no hay obstáculo jurídico para que nuestra Comunidad, de acuerdo con la competencia asumida en el artículo 26.1.1.<sup>a</sup> («organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno»), pudiera introducir, por Ley, la figura jurídica de la cuestión de confianza.

Indudablemente, la moción de censura es la figura jurídica central dentro de los que hemos denominado mecanismos de control responsabilidad.

Nuestro Estatuto (73) la ha configurado de acuerdo con la denominada moción de censura constructiva, al igual que ha sucedido en el resto de las Comunidades Autónomas. A través de ella, las Cortes expresan la pérdida de la confianza que otorgaron en la investidura, con la consecuencia jurídica de la dimisión del Presidente y, por consecuencia, de todos los miembros de la Junta. Constituye, sin duda, la forma más vigorosa y definitiva de exigir responsabilidad política al Ejecutivo.

Pese a su carácter central dentro del sistema de relaciones, no presenta peculiaridades que obliguen a un estudio más pormenorizado y detenido, por lo que creemos resulta innecesario reiterar lo que con más profusión y acierto ha sido expuesto ya por la doctrina (74).

La responsabilidad política del Ejecutivo se efectúa, esencialmente, en relación con el Presidente; pero nuestro Estatuto prevé también la responsabilidad individualizada de cada uno de los integrantes del órgano colegiado (75).

---

(73) Artículo 18.3 del Estatuto.

(74) Nos remitimos a LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976. Esta figura ha sido objeto de frecuentes críticas por la doctrina, así MONTERO GIBERT, *La moción de censura y la simbolización del control parlamentario*, en «El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas», Barcelona, 1978. *La moción de censura en la Constitución de 1978; supuestos constitucionales y consecuencias políticas*, en Rev. Estudios Políticos, núm. 12 (1979).

(75) Artículo 18.1 del Estatuto: «El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión.»

Sin embargo, como ha sucedido en el resto de Comunidades Autónomas, con excepción del País Vasco (76), el Reglamento de las Cortes no ha previsto un procedimiento específico a través del cual pudiera hacerse efectiva esa responsabilidad individualizada.

El tema ha sido abordado por la doctrina en relación con los miembros del Gobierno de la Nación (77), con la peculiaridad de que, en ese caso, la Constitución no recoge expresamente la posibilidad de responsabilidad individual de los miembros del Gobierno (78). De acuerdo con las tesis sostenidas por parte de la doctrina que se ha ocupado del tema (79), el cauce procedimental que podría utilizarse sería el de las «mociones de reprobación» a consecuencia de una Interpelación o de una Proposición no de Ley.

Sin embargo, ante los problemas que en la práctica podría generar esta vía, nos parece mucho más adecuado establecer un procedimiento específico, mediante la oportuna reforma del Reglamento de las Cortes.

Con cierta frecuencia hemos aludido a la preocupación que se trasluce en sistema de relaciones por lograr una estabilidad del sistema, a través de la permanencia de los órganos.

Es seguramente desde esta óptica desde la que hay que enjuiciar otro de los elementos que han de ser considerados en el régimen parlamentario: la disolución del órgano legislativo.

Ya hemos indicado que en nuestro Estatuto únicamente se prevé como causa de disolución de las Cortes, aparte de la terminación

---

(76) Artículo 49.2 de la Ley 7/1981 de 30 de junio.

(77) Puede verse el trabajo de FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, V. I. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 239 y sigs.

(78) El artículo 108 de la Constitución únicamente establece la responsabilidad solidaria del gobierno, y el artículo 113.1 vuelve a referirse a la responsabilidad política del Gobierno en conjunto.

(79) Así, además del trabajo citado de FERNÁNDEZ SEGADO, pueden verse JIMÉNEZ DE PARGA, M., *La reprobación individual de los Ministros por el Congreso de los Diputados en la Constitución española de 1978*, Comunicación al II Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política, Sevilla, 1981, o SANTAOLAYA MACHETTI, P., *La reprobación individual de los Ministros*. En Rev. de la Facult. de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 63, 1981.

del mandato, la imposibilidad de lograr el acuerdo necesario para la investidura, y, aún en este caso, se establece taxativamente que el mandato de la nueva Asamblea se circunscribirá al resto del período de los cuatro años para los que fue elegida la disuelta (80).

No se contempla, por tanto, una causa que, según algunos autores (81), es requisito esencial para que podamos hablar de régimen parlamentario: la disolución del órgano Legislativo por el Ejecutivo.

Por su medio se trataría de poner en manos del Ejecutivo un instrumento equilibrador frente a una supremacía absoluta del Legislativo.

No constituye nuestro sistema una novedad en el examen comparativo del de las restantes Comunidades Autónomas, por cuanto únicamente la disolución del órgano Legislativo por el Ejecutivo está prevista en el caso del País Vasco (82). En este caso, el Estatuto de Autonomía no establece ninguna previsión respecto a las causas de disolución de la Asamblea, al igual que ocurre en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Galicia, Comunidades que, sin embargo, en sus leyes de desarrollo no han introducido esta causa concreta de disolución (83).

Ciertamente, podríamos recurrir a determinar, a través de un análisis jurídico como el que pretendemos, si sería posible que una Ley de nuestra Comunidad introdujera la posibilidad de disolución de las Cortes por parte del Ejecutivo, pero creemos que, en este caso, el tema desborda el estricto análisis jurídico. En efecto, resulta sintomático que, salvo la excepción señalada del País Vasco, ninguna Comunidad Autónoma se haya cuestionado introducir un mecanismo tan habitual en el parlamentarismo. Creemos que ello obedece a que se recogido una de las indicaciones contenidas en los Acuerdos autonómicos de 1981, concretamente en el punto II.4.2.1.º que establecía:

---

(80) Artículo 15.2 *in fine* del Estatuto.

(81) Vid. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, cit., pág. 249.

(82) Artículo 50 y 51 de la Ley citada de 30 de junio de 1981.

(83) Ley 3/1982 de 23 de marzo, en Cataluña; Ley 1/1983 de 22 de febrero, en Galicia.

«El Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea, estimándose que será beneficioso para el interés general hallar una fórmula que así lo establezca en las Comunidades Autónomas ya constituidas» (84).

Una vez más, la pretensión (casi obsesión) de lograr una estabilidad en el sistema ha llevado a introducir determinadas variaciones sobre el sistema parlamentario, orientadas a conseguir el fin indicado.

#### D) *Otros mecanismos relacionales*

Las relaciones Legislativo-Ejecutivo no quedan agotadas con la exposición que hemos venido realizando. Existen otras instituciones jurídicas que también inciden en el diseño global del sistema y que han de ser tenidas en cuenta.

En este sentido, el análisis de cómo queda configurada la iniciativa legislativa es, sin duda, un factor importante en la determinación de la forma de gobierno (85), lo que justifica su inclusión en este trabajo.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (86) confiere la iniciativa legislativa a la Junta y a los Procuradores, aunque para el ejercicio de la misma, por éstos, se efectúa una remisión al Reglamento de las Cortes (87).

En esa opción anteriormente aludida entre las instituciones de la democracia directa o de democracia representativa, nuestro Estatuto lleva la opción a sus últimas consecuencias, siendo el

---

(84) Acuerdos Autonómicos 1981, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pág. 25.

(85) Así lo entiende F. CUOCCOLO: *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1970, pág. 6, citado por BIGLINO CAMPOS, P.: *La iniciativa popular en los Ordenamientos jurídicos regionales* en Rev. de Estudios Políticos, núm. 46-46 (1985), pág. 299.

(86) Artículo 14.1.

(87) El Reglamento de las Cortes en su artículo 120, establece que «las Propositiones de Ley podrán presentarse por un Grupo Parlamentario con la firma del portavoz, o por un procurador con la firma de otros once procuradores...».

único que no incluye la denominada iniciativa legislativa popular (88). Aun reconociendo el escaso valor práctico que la iniciativa legislativa popular juega en los actuales regímenes parlamentarios, su eliminación no deja de suponer una cierta contradicción con el principio democrático fundamentador de la autonomía política. Tampoco de la discusión parlamentaria del Estatuto se desprende la existencia de alguna razón que aconsejara establecer una excepción respecto al resto de ordenamientos jurídicos regionales.

Al objeto de salvar esta deficiencia, BIGLINO CAMPOS (89) entiende como solución posible su introducción por medio de una Ley de la Comunidad.

Parece difícil poder cuestionar, en abstracto, la absoluta adecuación, e incluso la conveniencia de una ley por la que se introdujera la iniciativa legislativa popular, con el conjunto de principios fundantes del entramado institucional de nuestro sistema. Lo que resulta problemático es, en concreto, la posibilidad de una ley en tal sentido, dado el tenor taxativo del artículo 14 del Estatuto de Autonomía.

Tampoco el estudio del ámbito de la reserva estatutaria en las materias señaladas en el artículo 147.2.c) de la Constitución resulta de gran utilidad en la solución del problema. Ciertamente, la flexibilización de la reserva (90), respecto a las leyes regionales, permite que el Estatuto de Autonomía, dado su carácter de norma institucional básica, no se vea obligado, aunque nada se lo impide, a agotar en detalle la regulación de las materias indicadas, pero no puede suponer una exención de la obligación de fijar las líneas básicas de las instituciones cuyo desarrollo se efectuará, después, por el legislador regional. Y esto es lo que ha sucedido en el resto de los Estatutos de Autonomía con la iniciativa legislativa popular. Después de su expresa inclusión se encomienda a las leyes regionales la regulación de la forma concreta de su ejercicio.

---

(88) Vid. BIGLINO CAMPOS, P.: *La iniciativa...*, cit.

(89) *Op. cit.*, pág. 295 y sigs.

(90) Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, cit., I, pág. 296. Al tema se refiere, también, la Sentencia del Tribunal Constitucional 89184 de 29 de septiembre, en relación, precisamente, con la constitucionalidad del Estatuto de Castilla y León.

Nosotros entendemos que el camino adecuado no puede ser otro que la inclusión de esta institución a través de la oportuna reforma del Estatuto de Autonomía.

Establecidos los titulares de la iniciativa legislativa, resta por examinar un problema obligado en este tema: la prioridad de la iniciativa del Ejecutivo sobre el resto.

En los sistemas parlamentarios la preponderancia de la iniciativa legislativa del Ejecutivo, a través de los Proyectos de Ley sobre la iniciativa que tiene su origen en las propias Cámaras, es algo difícilmente cuestionable a la vista de la experiencia. Y, además, parece que deba ser así como consecuencia de la propia posición institucional de ambos órganos.

El artículo 97 de la Constitución encomienda al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, y, correlativamente, el artículo 16 del Estatuto de Autonomía encarga a la Junta de Castilla y León la función de gobierno dentro de la Comunidad, bajo la dirección del Presidente. Por ello, es perfectamente lógico que sea el Gobierno quien, necesitando contar con la Ley como instrumento primario para la realización de sus programas, utilice con mayor abundancia la iniciativa legislativa.

Sin embargo, lo que aquí interesa es determinar si de la posición institucional de ambos órganos se deduce un principio jurídico de prioridad, inherente al régimen parlamentario, que permita solucionar eventuales conflictos.

Dejamos de lado aquellas materias en las que se reconoce la exclusiva de la iniciativa legislativa al Ejecutivo, como puede ser en materia de presupuestos o de planificación económica (91).

La Constitución española, en su artículo 89.1, indica la existen-

---

(91) El artículo 40.2 de nuestro Estatuto respecto a los Presupuestos, precepto correlativo al artículo 134 de la Constitución.

En materia de Planificación la Constitución establece esta exclusividad de la iniciativa en el artículo 131.2, sin que nuestro Estatuto contenga un precepto similar.

Vid. PÉREZ JIMÉNEZ, P. J., *Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española*, en *Revista de Estudios Políticos (UNED)*, núm. 9 (1981), pág. 111 y sigs.

cia de una prioridad en la tramitación de los Proyectos de Ley. Esta prioridad, que no vuelve a ser aludida en forma directa por los Reglamentos de las Cámaras (aunque existan posibilidades de incidencia del Ejecutivo en la organización del trabajo parlamentario que por vía indirecta le permiten procurar la salvaguarda de dicha prioridad), no es recogida en los Estatutos de Autonomía (92).

Dada la ubicación sistemática del artículo 89.1 de la Constitución, no parece que, como tal precepto, pueda ser de aplicación automática a las Comunidades Autónomas. Ante el silencio de los Estatutos al respecto, la aplicación de la prioridad en nuestro ámbito sólo podría derivar de su condición de principio fundamental del régimen parlamentario.

La discusión parlamentaria del artículo 89.1 de la Constitución evidenció la coincidencia de todos en que dicha norma era, en realidad, mera manifestación de un principio del sistema parlamentario (93), sin perjuicio de que se discutiera la conveniencia de su constitucionalización.

Por otro lado, tampoco existen discrepancias, en cuanto al fondo, en la doctrina que se ha ocupado del tema (94), aunque sí existan en cuanto a la casuística que la aplicación del principio origina en función de las diferentes situaciones procedimentales de las iniciativas en conflicto. Este principio llega a ser afirmado de manera tan rotunda que el resto de iniciativas legislativas se inte-

---

(92) Que nosotros sepamos, únicamente el artículo 59 de la Ley del Parlamento Vasco, de 30 de junio de 1981, ya citada, consagra la prioridad de los Proyectos de ley para la inclusión en el orden del día, prioridad, que, sin embargo, no se aplica cuando existe una Proposición de Ley surgida de la iniciativa legislativa popular.

(93) Así, los señores SOLÉ TURA y FRAGA IRIBARNE, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 80 del día 2 de junio de 1978, pág. 2929.

(94) Vid. PUNSET, R., *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español* en Revista de Estudios Políticos (UNED) (1982), núm. 14, pág. 73 y sigs. MERINO MERCHAN, J.F., *Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución*, en Revista de Estudios Políticos (UNED) (1983), núm. 17, pág. 53 y sigs.

SANTAMARÍA PASTOR, A., Comentario al artículo 89 de la Constitución, en Comentarios a la Constitución, dirigidos por el profesor GARRIDO FALLA, 2.ª ed., Madrid, 1985.

grarían con carácter secundario respecto a la del Gobierno (95).

Entendemos por ello que, aunque no se haya explicitado, este principio opera también en nuestro ámbito comunitario, aunque posiblemente fuera de desear su plasmación en el Reglamento de las Cortes con la suficiente precisión para solucionar los conflictos posibles a que hemos hecho referencia.

## V. RECAPITULACIÓN

Después de la exposición efectuada, estamos en condiciones de poder extraer algunas conclusiones.

En el aspecto organizativo de las Comunidades Autónomas, la doctrina ha venido insistiendo en que, al limitarse la Constitución a hacer prescripciones organizativas únicamente para las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución, la consecuencia era que las Comunidades de la vía del artículo 143 disponían de una mayor libertad a la hora de establecer su organización.

Entendemos que tal afirmación merece ser objeto de mayores matizaciones.

Si la autonomía que la Constitución pretendía otorgar o que se ha otorgado por el desarrollo concreto del título VIII de la Constitución es una autonomía política, entonces la obligada coherencia con los principios inmanentes a tal forma de organización política limitaba o restringía las opciones en cuanto a la forma de gobierno.

A lo largo de lo expuesto con anterioridad hemos ido tratando de argumentar por qué, a nuestro juicio, la forma de gobierno parlamentario, con independencia de la diversidad de matices posibles que esta forma conoce, era la más coherente con una organización basada en el principio de autonomía política.

En tal sentido, puesto que la justificación última de la autonomía política la hacíamos radicar en la vinculación de los poderes

---

(95) Así, PUNSET, R., *La iniciativa legislativa...*, cit., pág. 76, quien cita en apoyo de esta tesis a SPAGNA MUSSO.

autónomos al pueblo de la Comunidad, parece obligado que la forma de gobierno se construya sobre la supremacía del órgano que asume directamente la representación del pueblo, órgano que, de esta forma, pasa a convertirse en la clave de arco de todo el sistema. De esta forma es como el sistema parlamentario surge como corolario obligado del principio de autonomía política.

Sentada esta premisa, podemos constatar cómo, dentro de la variedad de opciones posibles en el sistema parlamentario, nuestro Estatuto enfatiza el dato de la supremacía del órgano legislativo, diseñando un sistema que, en cierta forma, parece más próximo al denominado parlamentarismo clásico.

Esta enfatización de la supremacía se consigue, acumulativamente, con diversas instituciones: la eliminación de instituciones de democracia directa, la vinculación del Ejecutivo al Legislativo por la relación de confianza y la imposibilidad de disolución de las Cortes por el Ejecutivo.

No deja de ser llamativo que, cuando se inicia una nueva experiencia organizativa basada en el sistema parlamentario, parece que se opta por retomar el sistema con más proximidad a lo que fue en sus orígenes que a los modelos que hoy se nos presentan como resultado de su evolución.

Ya hemos indicado cómo existe un claro intento de lograr la estabilidad del sistema básicamente a través de la permanencia en el tiempo del órgano legislativo. No resultaría aventurado prever que, cuando se produzca un normal funcionamiento de las instituciones, lo que requiere como primer paso por su plena aceptación sin ningún tipo de reservas, se produzca una evolución por la que la rigidez de las cautelas introducidas pueda verse disminuida.

Sin embargo, tampoco se podía prescindir absolutamente de toda la experiencia comparada del parlamentarismo y, en este sentido, nuestro Estatuto incorpora alguna institución cuya finalidad teórica es garantizar la estabilidad del Ejecutivo, como ocurre con la moción de censura, abstracción hecha del escepticismo doctrinal respecto a su efectiva adecuación al fin perseguido.

Nuestro Estatuto recoge en reglas jurídicas el sistema de relaciones y, en tal sentido, podemos hablar de parlamentarismo racio-

nalizado (96), aunque ya hemos indicado, sin embargo, esta regulación presenta importantes carencias, algunas de las cuales podrán ser suplidas mediante leyes de desarrollo de la comunidad, otras vías de reforma del Reglamento de las Cortes, pero otras deberían serlo mediante la oportuna reforma del Estatuto de Autonomía.

Parece innecesario aclarar, finalmente, que en la exposición efectuada, hemos prescindido deliberadamente de toda referencia al sistema de partidos políticos, cuestión de gran incidencia en el efectivo funcionamiento de las formas de Gobierno, como habitualmente suele señalar la doctrina que se ocupa de estas cuestiones. Sin embargo, la introducción de este elemento obligaría a un estudio de otra naturaleza al que hemos pretendido, por lo que de antemano quedan asumidas las carencias que en este sentido se le puedan imputar al trabajo

---

(96) Este es el sentido que se da a la expresión en la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984 de 6 de febrero.