

EL GOBIERNO VASCO

Por MIGUEL ANGEL GARCIA HERRERA

SUMARIO

1. Nociones generales.—2. Composición y caracteres del Gobierno.—3. Nombramiento y cese del Gobierno.—4. Organización y funcionamiento del Gobierno.—5. El estatuto de los miembros del Gobierno.—6. Las funciones del Gobierno.—7. La responsabilidad política del Gobierno.—8. Conclusiones.

1. NOCIONES GENERALES

Mientras que, en líneas generales, el Parlamento ha conservado su identidad teórica y política en el transcurso del tiempo, no ha ocurrido igual con el Gobierno, que ha sufrido importantes mutaciones, tanto en su composición como en sus funciones. El poder legislativo quedó prematuramente definido por su derivación popular, por su estructura y funcionamiento, y por sus funciones. En último extremo, las modificaciones se producían dentro de un marco hasta cierto punto inalterable. Podía existir una mayor o menor diferencia entre el modelo y la praxis jurídico-política en base a la combinación de sus elementos centrales (democratización del cuerpo electoral, efectivo control del Gobierno, determinación efectiva de la dirección política, centralidad en el sistema, etc.). Pero, en cualquier caso, las modificaciones responderían a momentos de flujo y reflujo en la dinámica de las democracias parlamentarias, de realización más o menos ajustada de unos parámetros lógicos, jurídicos y políticos.

Sin embargo, no ha ocurrido igual con el Gobierno. Entre la función de asesoramiento del monarca y la confianza parlamentaria, entre la tarea de en-

lace entre el soberano y el Parlamento y la cotitularidad de la dirección política, por poner dos ejemplos, dista una enorme distancia que no podía menos que reflejarse conceptualmente. Si a ello sumamos la incidencia de la teoría de la separación de poderes y la existencia y crecimiento de la Administración, podemos comprender la ambivalencia del término «Gobierno» usado en formas múltiples que abrazan realidades y esferas muy diversas. De ahí la necesidad de precisar inicialmente el sentido en que utilizamos el concepto.

Son diversas las acepciones del Gobierno. Así, antiguamente, se consideraba que formaba el Gobierno el complejo orgánico al que correspondía la dirección política del Estado, visión que todavía perdura en la expresión «formas de gobierno» referida a las relaciones entre los órganos políticos; en otras ocasiones, se entiende por Gobierno, con carácter residual, el conjunto de órganos que no forman parte ni del poder legislativo ni del poder judicial, identificado entonces con el denominado poder ejecutivo; para algunos autores, el Gobierno es el complejo de órganos diferenciable del Parlamento y de la Administración Pública a quien es confiada la función de individualizar y traducir en programas concretos de acción la dirección política expresada por el cuerpo electoral, en primera instancia, y por el Parlamento, después, y de procurar la actuación de tales programas en todos los modos en que es configurable. De esta forma en el Gobierno se distinguía una red de articulaciones internas en base a la distinción de diversos órganos: Consejo de Ministros, presidente, ministros, Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, etc.; por último, se considera Gobierno, de forma más restrictiva, el conjunto de órganos que concurren a determinar y actuar, junto con el Parlamento, la dirección política del Estado. Es evidente que vamos a centrarnos en el último sentido expuesto (1).

En Montesquieu el poder ejecutivo es detentado por el monarca. La separación de poderes, en la versión del pensador francés, se plasma en el dualismo orgánico monarca/Parlamento, con mutuas capacidades de freno. Las bases de desarrollo del sistema las puso Constant al diferenciar el poder ministerial del poder real y establecer en aquél una conexión directa entre poder y responsabilidad. Según Constant, el poder ministerial, aunque emanado del poder real, tiene una existencia separada que se manifiesta en la responsabilidad ministerial y en la inviolabilidad real (2). Esta autonomización teórica se complementaría con la lucha victoriosa conducida por el Parlamento por la que los ministros gozarían de la confianza parlamentaria,

(1) A. PIZZORUSSO, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Roma, 1981, págs. 297 y siguientes.

(2) B. CONSTANT, *Curso de política constitucional*, Madrid, 1968, págs. 13 y sigs.

con la homogeneidad del equipo ministerial sobre la base de la mayoría parlamentaria y la coherencia proporcionada por los partidos políticos, de donde derivaría, asimismo, el perfil moderno de la figura del presidente del Gobierno, con la necesidad de definir la dirección política como fase previa del obrar del Estado, como instrumento para dotar de coherencia al intervencionismo estatal, definición que se logra con el concurso del Parlamento y del Gobierno. En suma, se ha producido una decantación en el transcurso de un largo proceso en el que el Gobierno se ha ido desembarazando de diversos elementos hasta alcanzar su identidad actual, independizándose de la Jefatura del Estado, no confundándose con la Administración, sin perjuicio de ser la cúspide de la misma en su doble carácter político y administrativo. Y este proceso se enriquece, en la actualidad, con formas nuevas como consecuencia de las múltiples participaciones e incidencias en la toma de decisiones gubernamentales, con una notable apertura hacia los grupos sociales significativos (3).

2. COMPOSICION Y CARACTERES DEL GOBIERNO

La regulación básica del Gobierno vasco aparece recogida inicialmente en el artículo 152 de la Constitución. Sintéticamente la Ley Fundamental traza las líneas maestras de la estructura de los ejecutivos autonómicos:

- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla.
- La responsabilidad política del presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea (4).

El Gobierno vasco, en sus caracteres más generales, aparece definido en el Estatuto vasco en dos artículos:

- a) En el artículo 24 se establece que «los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su presidente o *lendakari*.

(3) G. AMATO, «Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizo», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 1970, págs. 92 y sigs.

(4) M. BASSOLS, «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», en *REDA*, 1984, núms. 40-41, págs. 89-90.

- b) En el artículo 29 se prescribe que el «Gobierno vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco».

En el primer precepto el Gobierno vasco aparece contemplado como un órgano institucional básico y fundamental del autogobierno. Las funciones y competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma se actúan primordialmente por medio de los órganos enumerados en el citado artículo. Al mismo tiempo, se resalta la figura del *lendakari* respecto al Gobierno en su conjunto. En su carácter de presidente del Gobierno es configurado como un órgano a través del cual se ejercen los poderes del País Vasco. El reconocimiento de una identidad propia en el artículo 24 motiva que el *lendakari* sea regulado de forma diferenciada y que se le atribuyan competencias específicas.

Por su parte, el artículo 29, pretende, de acuerdo con la clásica concepción de la separación de poderes, definir el poder ejecutivo, al que se atribuyen las funciones ejecutivas y administrativas. De esta forma se produce una delimitación de la participación del Gobierno vasco en el autogobierno tanto positiva, titularidad de las funciones citadas, como negativas, imposibilidad de detentar otras funciones que corresponden bien al Parlamento (función legislativa), bien al poder judicial estatal (función judicial).

Sin embargo, tanto la Constitución Española como el Estatuto vasco aportan un cuadro genérico, que debe ser desarrollado. En actuación del autogobierno, el Parlamento de la Comunidad Autónoma ha elaborado una normativa que regula múltiples aspectos referidos al Gobierno vasco y ordena las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo de Euskadi. En este sentido destaca la Ley 7/1981, de 30 de junio, «Ley de Gobierno», que recoge las cuestiones capitales de esta problemática y constituye el principal texto jurídico para el análisis detallado de la formación, composición, estructura, funciones y responsabilidades del Gobierno vasco y de sus miembros.

La primera cuestión que debemos abordar es la determinación de la composición del Gobierno. O con otras palabras, si el Gobierno se identifica con el Consejo de Gobierno o, por el contrario, tiene otra integración orgánica más compleja.

Si bien la Constitución imponía la existencia de un Consejo de Gobierno, no excluía otras fórmulas organizativas. El artículo 30 del Estatuto establece que la organización del Gobierno se basa en un presidente y en los consejeros. Con más fuerza el artículo 17 de la Ley de Gobierno prescribe que el Gobierno está integrado por el *lendakari* y los consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar un vicepresidente primero y uno o más vicepresidentes. Si a ello añadimos el carácter colegial exigido por el artícu-

lo 29, podemos concluir que el Gobierno se identifica con el Consejo de Gobierno, al que corresponde ejercitar las competencias que se atribuyen al Gobierno en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, esta equivalencia no excluye la relevancia, autonomía y competencias propias de sus miembros, tanto del presidente como de los consejeros.

Por último, recordamos que el Decreto 6/1985, de 27 de enero, ha creado la figura del secretario general de la Presidencia del Gobierno que actúa como portavoz del Gobierno y, en su carácter, asiste a las sesiones del Gobierno, con voz, pero sin voto. Resulta evidente, que su incorporación no modifica la composición del Gobierno puesto que su presencia en las reuniones del Consejo de Gobierno hay que entenderla a los efectos del correcto desempeño de sus funciones.

Especificada su composición, podemos enunciar los caracteres que cualifican al Gobierno vasco:

a) Es un órgano autonómico, similar en sus funciones y caracteres a los denominados órganos constitucionales en el ámbito estatal. En consecuencia, es un órgano de derivación estatutaria directa, lo que le garantiza su existencia y poderes, no subordinado a otro, necesario para el cumplimiento de los fines institucionales y para el autogobierno, dotado de poderes con los que determina y actúa los fines fundamentales de la Comunidad Autónoma, y asistidos sus miembros de especiales garantías que dificultan, dentro de lo posible, las intromisiones de otros sujetos, lo que refuerza su independencia.

b) Es un órgano colegial, lo que implica que las normas de funcionamiento y la adopción de acuerdos se adecúan a las propias de los colegios (artículo 29).

c) Es un órgano homogéneo, puesto que, sin perjuicio de las discrepancias existentes entre sus miembros, se agrupan sus componentes en torno a un programa que ha sido expuesto y defendido por el *lendakari* y ha obtenido el apoyo de la Cámara.

d) Es un órgano solidario, con lo que se expresa la responsabilidad política actuada por el Parlamento respecto al Gobierno, sin perjuicio de la responsabilidad directa del presidente y de los consejeros por su gestión respectiva (art. 32).

e) Es un órgano diferenciado respecto al Parlamento, puesto que no exige para sus miembros, excepto para el presidente, la condición de parlamentario, con las ventajas e inconvenientes que ello comporta: la incorporación de consejeros ajenos a la Cámara legislativa o la falta de conexión entre ambos órganos, respectivamente.

La inexistencia de un jefe de Estado excluye necesariamente las variantes

que se han producido en torno a las relaciones y distribución del poder entre jefe de Estado, presidente y ministros. Por ello, la aplicación de las categorías ordenadoras de los tipos de poder ejecutivo permite concluir que en el ordenamiento jurídico autonómico se puede reconocer a un gobierno monista, en cuanto que el poder se concentra en un órgano, y pluripersonal, en cuanto que su base es un órgano colegiado (5).

Definida la composición del Gobierno nos detenemos en algunos aspectos reseñados de los miembros que lo forman. En el ordenamiento vasco la integración en el colegio no anula los perfiles específicos de sus componentes. Aunque en un plano teórico todos los integrantes del equipo gubernamental están en una situación de paridad a la hora de adoptar los acuerdos, es evidente que dentro del equipo existe una diferencia que produce sus efectos en el plano jurídico y político.

En el seno del Gobierno destaca, en primer lugar, el *lendakari*. Sin perjuicio de un análisis posterior más pormenorizado, destacamos el carácter conferido por el artículo 1 de la Ley de Gobierno. El relieve otorgado repercute con posterioridad en múltiples aspectos referidos tanto a sus funciones, como a las diversas incidencias referidas a las circunstancias de su mandato.

En segundo lugar, emerge, sin perjuicio de reconocer su carácter aleatorio y discrecional, la figura del vicepresidente que puede revestir formas diversas. La Ley de Gobierno diferencia en el artículo 18 entre el vicepresidente primero y los demás vicepresidentes, distinción relevante y de orden excluyente a los efectos de las sustituciones, suplencias y delegaciones. A tenor del artículo 25 de la Ley de Gobierno el *lendakari* fijará en el decreto de nombramiento sus funciones y áreas de actuación de los vicepresidentes. Sin entrar en más precisiones, consideramos que la figura del vicepresidente responde a necesidades técnicas y políticas, a esfuerzos de coordinación que reclaman tareas específicas que se encomiendan a una persona, pero sin que pierda su carácter de consejero, aunque esté dotado de especial relevancia. Esta caracterización está avalada por el artículo 17 de la Ley de Gobierno, según el cual el *lendakari* designa a los consejeros, «de entre los cuales podrá nombrar un vicepresidente primero y uno o más vicepresidentes, si así lo considerase oportuno». Se instauró esta figura con el Decreto 1/1982, de 11 de enero, y se mantuvo en el segundo Gobierno de Garaicoechea con el

(5) Dada la inexistencia de una tipología comúnmente aceptada, no existe una correspondencia entre las diversas clasificaciones. Así, por ejemplo, la aplicación de las categorías de Burdeau integraría el modelo vasco dentro de lo que él denomina los Gobiernos deliberativos, unitarios y de Gabinete. *Traité de Science Politique*, t. V, París, 1970, pág. 435.

Decreto 89/1984, de 18 de abril, fijándose sus funciones en el artículo 3 del Decreto 101/1984, de 18 de abril. Por último, en el Decreto 5/1985, de 27 de enero, se han determinado las funciones de la vicepresidencia para Asuntos Económicos y nombrado a su titular en virtud del Decreto 8/1985, de 27 de enero.

Los consejeros vienen definidos por el doble carácter político y administrativo. En su faceta política, concurren a la integración del Gobierno y a la formación de la voluntad política del colegio gubernamental, en las múltiples formas en que ésta se manifiesta. Por otra parte, su componente administrativo es realizado a través de su participación en la actividad gubernamental de esta naturaleza y de la que él realiza en su carácter de titular de un departamento, base, como es sabido, de la estructuración de la Administración.

En base a su regulación podemos afirmar su carácter estatutario, debido a su regulación en los artículos 30 y 33 del Estatuto; su carácter esencial, en cuanto que responden a un esquema fruto de la evolución histórica que diferencia grandes unidades de intereses gestionadas de forma unitaria por estructuras burocráticas diferenciadas dirigidas por un órgano unipersonal, cuya ausencia trastocaría sustancialmente toda la organización jurídico-política; su autonomía funcional, en cuanto que se les confiere la protección y satisfacción de intereses generales como parcela propia en la que su voluntad resulta insustituible, sin perjuicio de adaptarse a las deliberaciones del Gobierno, lo cual significa la exclusión de relaciones de jerarquía que permitan la sustitución de la voluntad del consejero por el mandato de un superior; el carácter paritario respecto a los otros órganos estatutarios previstos en la normativa institucional básica, sin perjuicio de las relaciones jurídico-políticas que se establezcan entre ellos (6).

El artículo 8 b) y c) faculta al *lendakari* a designar y separar los consejeros y a dictar los decretos que supongan la creación, extinción, modificación de la denominación o distribución de las competencias de los Departamentos. Dado que no se establece una norma con rango de ley para determinar la estructura de la Administración, el presidente moldea el aparato administrativo en función de la línea política del Gobierno. Esta posibilidad se ha concretado por medio del Decreto 5/1985, de 27 de enero, sobre determinación de funciones y áreas de actuación del Gobierno. En el artículo 1.º se estructura la Administración de la Comunidad Autónoma en los siguientes Departamentos: Departamento de Presidencia y Justicia, Departamento del Interior, Departamento de Economía y Hacienda, Departamento de Educa-

(6) M. A. GARCÍA HERRERA, «La estructura del Gobierno vasco», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. II, Oñate, 1983, páginas 1029-1030.

ción, Universidades e Investigación, Departamento de Cultura y Turismo, Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Departamento de Industria y Comercio, Departamento de Agricultura y Pesca y Departamento de Política Territorial y Transportes.

3. NOMBRAMIENTO Y CESE DEL GOBIERNO

1. *Nombramiento del Gobierno*

Una vez definido conceptualmente el Gobierno vasco debemos proceder al análisis de su formación. Dado que la legislación distingue entre el nombramiento del *lendakari* y el de los consejeros atenderemos en la exposición a esta formación sucesiva.

Inicialmente, afirmamos el carácter procedimental que ofrece la integración del Gobierno. El procedimiento estaría formado por una serie de actos parciales emanados por sujetos diversos y de naturaleza heterogénea, unidos entre sí por el objetivo común de originar un acto total y conclusivo que produce el efecto perseguido. Los distintos actos del procedimiento serán, a continuación, objeto de análisis (7).

A) *El nombramiento de «lendakari»*

Como ya hemos expuesto, el artículo 152 de la Constitución prescribe que el presidente será elegido por la Asamblea legislativa de entre sus miembros y nombrado por el Rey. En idénticos términos tanto el Estatuto vasco en el artículo 33.1, como la Ley de Gobierno en el artículo 4 recogen tal eventualidad.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Gobierno y en los términos del artículo 128.1 del Reglamento del Parlamento, cuando se renueva el Parlamento vasco y en los demás casos previstos en la legislación, el presidente

(7) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Padua, 1975, págs. 259 y sigs.; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milán, 1959, págs. 8 y siguientes; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*; A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padua, 1977, págs. 45 y sigs. Sobre la formación del Gobierno en España: L. AGUIAR, «La estructura del proceso de formación de Gobierno. El caso español en el marco del Derecho comparado», en *Rev. del Departamento de Derecho Político*, 1980, núm. 6, págs. 61 y sigs.; J. C. GONZÁLEZ, «El nombramiento del presidente del Gobierno en la Constitución Española», en *Revista de Política Comparada*, 1980, núm. 2, págs. 193 y sigs.

del Parlamento convoca a la Cámara para la designación del *lendakari*. Corresponde, pues, al presidente dictar el acto que pone en funcionamiento el mecanismo del procedimiento. La convocatoria significa la solicitud del cumplimiento del dictado legal que, en este caso, se concreta en la designación de un candidato.

De los diversos sistemas de designación del presidente del Gobierno, combinando en formas diversas la participación del jefe del Estado, Parlamento y pueblo, se ha optado por el que respondía a la estructura de la Comunidad Autónoma y el esquema parlamentario. La ausencia del jefe del Estado y la derivación parlamentaria del presidente del Gobierno reducen considerablemente el abanico de opciones en esta materia (8).

Resalta el protagonismo parlamentario en la designación. A falta de otros órganos, el procedimiento se desarrolla en el interior del Parlamento por medio de la propuesta de candidatos de los grupos políticos a través de los grupos parlamentarios, del debate y de las votaciones. La Mesa del Parlamento actúa como instancia receptora de las propuestas y revisora del cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente.

Previamente, pueden haberse realizado otras actividades. Con el fin de asegurar el éxito del debate y de la votación parlamentaria se llevan a cabo iniciativas con el fin de asegurar el resultado de la designación. Se realizan consultas y encuentros dirigidos a conseguir el consenso y los acuerdos que permitan reunir los votos exigidos y configurar el futuro Gobierno. La figura del candidato adquiere importancia cuando pertenece al partido que dispone de la mayoría absoluta o relativa de la Cámara, a efectos de formar un Gobierno monocolor o de coalición. En cualquier caso, hay que apreciar una función organizatoria en el candidato con capacidad condicionadora del futuro y de enorme relevancia para la funcionalidad institucional tanto en lo que se refiere al programa y selección de los miembros del Gobierno, como por el consenso que sea capaz de alcanzar con otros grupos.

Los diversos candidatos propuestos en sede parlamentaria deben exponer «las líneas generales de sus respectivos programas de gobierno, sobre los que se abrirá el oportuno debate» (art. 5.2). Se nos plantea, a continuación, el problema de determinar el alcance de dicho precepto. O con otras palabras, se trata de fijar si el programa es de estricta incumbencia del candidato, o si

(8) D. M. LAVROFF, *Les Institutions politiques de l'Espagne. La Documentation Française*, núms. 4629-4630, pág. 161; G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, t. IX, París, 1976, 2.ª ed., págs. 377-380; J. C. COLLIARD, «La designation du Premier Ministre en régime parlementaire», en *Le Pouvoir. Melanges offerts à G. Burdeau*, París, 1977, págs. 87 y sigs.; A. BAR, *El presidente del Gobierno en España*, Madrid, 1983, páginas 162 y sigs.

su elaboración responde a una tarea de equipo; si la votación subsiguiente tiene como punto de referencia al candidato a *lendakari* o a un equipo de gobierno.

Debemos resaltar, en primer lugar, la discrepancia existente entre la Ley de Gobierno y el Reglamento del Parlamento, pues mientras que la primera requiere en el artículo 5.2 la exposición de los candidatos de *sus respectivos programas de gobierno*, el artículo 128.3 del Reglamento impone la exposición de las «líneas generales del programa del Gobierno que pretenda formar», fórmula semejante a la del artículo 99.2 de la Constitución. Esta discrepancia contribuye a la confusión sobre este tema. En líneas generales exponemos las argumentaciones de dos posibles posturas:

a) A favor de la conexión exclusiva entre el *lendakari* y el programa estaría el artículo 5.2, la inexistencia del Gobierno, la referencia del artículo 46 de la Ley de Gobierno al planteamiento del *lendakari* «de la cuestión de confianza sobre su programa».

b) A favor de la consideración del programa del Gobierno estaría el artículo 128.3 del Reglamento, el carácter colegiado y solidario del Gobierno definido por el artículo 29 del Estatuto de Autonomía que reclama una aplicación temprana de estas cualidades al momento clave de la relación poder ejecutivo-poder legislativo la conveniencia de que el Parlamento se pronuncie sobre su interlocutor fundamental en su composición integral, y no sólo sobre uno de sus miembros, por muy cualificado que éste sea (9).

Después de las exposiciones de los programas se abre el oportuno debate en el que un representante de cada grupo parlamentario dispone de treinta minutos, los candidatos contestan durante treinta minutos y, de nuevo, los representantes citados en turno de réplica pueden intervenir por espacio de diez minutos. Concluido el debate se procede a la votación.

La Ley de Gobierno establece que resulta elegido *lendakari* el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos de la Cámara. Si ninguno obtiene dicha mayoría se repite la votación y es designado quien obtenga la mayoría de votos válidamente emitidos.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento integra la Ley de Gobierno exigiendo para la segunda votación de designación, realizada veinticuatro horas más tarde, solamente el mayor número de votos. Si hubiera un empate entre candidatos con mayor número de votos, el presidente del Parlamento convocará una nueva votación en el plazo de veinticuatro horas, que se realizará entre dichos candidatos. Si persiste el empate, el presidente, en unión

(9) En contra, I. DE OTTO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, 1980, núm. 188, págs. 150 y sigs.

de la Mesa y Junta de portavoces, elaborará un calendario de futuras sesiones.

Como puede comprobarse, existen importantes diferencias entre ambos textos, no exentas de repercusiones a la hora de designar al *lendakari*. Desde un punto de vista formal destacamos la distinta mayoría exigida en los textos y la previsión de una nueva votación en el Reglamento ausente en la Ley de Gobierno. Desde un punto de vista material, parece que los dos textos están contemplando dos situaciones diversas: mientras que la Ley de Gobierno regula la elección de un candidato, el Reglamento norma la elección entre varios candidatos, con la incorporación de un hipotético empate entre ellos y la exigencia de la «mayoría de votos». Debemos, pues, afrontar estas divergencias a la hora de definir el procedimiento de designación. Sobre este tema pueden realizarse las siguientes observaciones:

a) A diferencia de la Constitución en la que se solicita la confianza, en la Ley de Gobierno, en su tenor literal, se opta por una elección y no por una votación.

b) La elección de personas tiene su mecánica particular, puesto que en la papeleta de votación se debe incluir el nombre de uno de los candidatos (art. 77 del Reglamento del Parlamento).

c) Para el cómputo de la mayoría simple se deben tomar en consideración todos los votos válidamente emitidos. Por tanto, el candidato alcanza mayoría simple cuando obtiene la mitad más uno de los votos emitidos, resultado diferente a la simple exigencia de conseguir más votos que el resto de los candidatos.

d) Jurídicamente se plantea el problema de cómo resolver esta colisión entre los dos textos normativos, lo que conduce a establecer las relaciones entre la Ley de Gobierno y el Reglamento del Parlamento, dictado al amparo de la autonomía organizatoria que le reconoce el Estatuto de Autonomía. Esta cuestión no podemos abordarla en toda su complejidad en esta ocasión. Nos limitamos, por tanto, a unas breves consideraciones:

1. El Estatuto dispone en su artículo 33 que una ley determinará la forma de elección del presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento. Por otra parte, el artículo 27 dispone que el Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta.

2. Los Reglamentos parlamentarios han adquirido un notable relieve, mal expresado en el término «reglamento», que se refleja en su derivación constitucional, su exclusiva limitación constitucional, su control por el Tribunal Constitucional, etc. En base a su derivación constitucional no puede establecerse una relación de jerarquía entre la ley formal y el Reglamento

parlamentario. El contenido de este último permite establecer unas relaciones basadas en el principio de competencia, puesto que el Estatuto recoge una reserva parlamentaria que regulariza los *interna corporis acta* dictados al amparo del Reglamento (10).

3. En esta línea argumental corresponde al Parlamento en su Reglamento determinar la forma y los requisitos de adopción de sus acuerdos, sin que pueda entender de esta materia la ley ordinaria. La mayoría absoluta exigida por el artículo 27 del Estatuto podría ser burlada por las mayorías simples de las leyes ordinarias y se abriría una puerta permanente a la reforma del Reglamento. Baste recordar la polémica suscitada por el artículo 29 de la LTH.

4. Esta afirmación todavía puede quedar reforzada en función de la concepción sustentada del Reglamento parlamentario: regulación de los actos parlamentarios o expresión de la visión sustentada sobre la relación con los otros poderes (11).

Al margen de estas consideraciones, estimamos anómalo que existan estas discrepancias entre textos jurídicos producidas por la regulación del supuesto contemplado y por la inusual elaboración posterior del Reglamento del Parlamento en relación con la Ley de Gobierno.

Por otra parte, la votación exigida por el artículo 128 del Reglamento parlamentario puede conducir a resultados aberrantes. Si bien, en aras de la formación del poder ejecutivo, en la Ley de Gobierno no se requiere una mayoría absoluta y basta con alcanzar la mayoría simple de los votos válidamente emitidos, el Reglamento parlamentario contiene una exigencia mínima que puede llevar a extremos insólitos. De ahí la conveniencia de modificar este punto para evitar la producción de despropósitos que pongan en cuestión el modelo de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno.

En el supuesto de que no se alcanzaran los resultados mencionados, puede producirse una de estas dos situaciones:

a) Según el artículo 129.5, se fija un calendario de reuniones para sucesivas votaciones. En esta posibilidad cabe interrogarse sobre el papel que le corresponde desempeñar al presidente del Parlamento. Entendemos que le compete una función informativa con la que recabar datos que confirmen la viabilidad de una nueva sesión electiva. Parece impropio una nueva convocatoria sin más base que el voluntarismo, como parece derivarse del

(10) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, págs. 225 y sigs.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bolonia, 1977, págs. 403 y sigs.

(11) R. DI LISO, «Regolamenti parlamentari e indirizzo politico», en *Quaderni di Democrazia e Diritto*, núm. 2, págs. 67 y sigs.

artículo 129.5, sin conocer la disponibilidad de las fuerzas políticas para apoyar un candidato.

La iniciativa parlamentaria de propuesta de candidatos no quedaría negada por esta interpretación puesto que, de acuerdo con el artículo 128.2, los grupos proponen sus candidatos setenta y dos horas antes de la celebración del Pleno, es decir, una vez señalada su convocatoria.

b) El artículo 6 de la Ley de Gobierno y el artículo 131 del Reglamento coinciden en señalar el plazo máximo de sesenta días para proceder a la elección del presidente, a contar desde la convocatoria primitiva del Parlamento para este objetivo. Alcanzado el término legal, el *lendakari* en funciones disolverá la Cámara y convocará elecciones generales en los términos del artículo 51 de la Ley de Gobierno.

Concluida la fase preparatoria del procedimiento se aborda la etapa constitutiva. El presidente del Parlamento comunica al rey el resultado de la votación. El jefe del Estado, a tenor del artículo 152 de la Constitución, nombra al designado por el Parlamento. Varias cuestiones se suscitan en esta fase:

a) ¿A quién corresponde el refrendo? De nuevo nos encontramos con una discrepancia. Según el artículo 64 de la Constitución, los actos del rey serán refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por el ministro competente. Pero la propuesta y nombramiento del presidente del Gobierno serán refrendados por el presidente del Congreso. Por su parte, el artículo 4 de la Ley de Gobierno establece que el Real Decreto de nombramiento del *lendakari* será refrendado por el presidente del Parlamento vasco. Hasta ahora, los Reales Decretos 675/1980, de 13 de abril, y 711/1984, de 16 de abril, por los que se nombraba presidente a don Carlos Garaicoechea, y 82/1985, de 25 de enero, por el que se nombraba presidente del Gobierno vasco a don José Antonio Ardanza, han sido refrendados por el presidente del Gobierno. Esta cuestión está pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional, ante el que se ha interpuesto el oportuno conflicto de competencia. Los defensores del refrendo presidencial apelan al tenor literal del artículo 64 de la Constitución, que no contiene como excepción el supuesto que nos ocupa. Los partidarios del refrendo del presidente del Parlamento vasco arguyen que dicha normativa tiene sentido en referencia los actos estatales, pero que no abarca las previsiones del Título VIII de la Constitución. El alcance del sentido actual de la contrafirma queda garantizado por la intervención del presidente del Parlamento, paralela a la de su homónimo del Congreso de los Diputados reconocida en el artículo 64 de la Constitución, puesto que él, en base a su privilegiada posición, está

en condiciones de certificar el desarrollo del acto y asumir la correspondiente responsabilidad.

b) ¿Cuál es el comportamiento del jefe del Estado? Aflora la cuestión de si el rey es competente para revisar la designación parlamentaria o si, por el contrario, estamos ante un acto debido en el que no cabe ninguna intervención por parte del soberano.

Soslayando en esta ocasión una definición más profunda de la posición constitucional del jefe del Estado, nos conformamos con negar al monarca el control sobre la elección del *lendakari*. El artículo 64 de la Constitución no le faculta para entrometerse en la actividad parlamentaria. Tan sólo podrá revisar las violaciones flagrantes de la legalidad que desconozcan los requisitos exigidos para el nombramiento del presidente del Gobierno (12).

Después de la fase constitutiva sólo resta el juramento en la toma de posesión. Hasta ahora la asunción del cargo se ha realizado repitiendo la fórmula utilizada en su día por el presidente del Gobierno vasco José Antonio Aguirre. Con la expresión oral del juramento se manifiesta pública y solemnemente la aceptación de un compromiso, apelando a valores éticos sentidos como tales en la comunidad, de adecuar la conducta a ciertos principios y actuar con fidelidad los deberes correspondientes. Aunque el ordenamiento jurídico autonómico no establece la obligatoriedad, es una constante tanto jurídica como política que marca el inicio del desempeño del cargo y el comienzo de la relación de servicio con la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, parece indiscutible que el juramento debe emitirse después del nombramiento y de su publicación en los *Boletines Oficiales*. Está fuera de lugar, y además origina múltiples problemas jurídicos, efectuar la toma de posesión previamente al nombramiento real (13).

Hasta ahora hemos aludido al nombramiento ordinario. Pero en el ordenamiento jurídico autonómico se contemplan otras formas de designación presidencial. De acuerdo con el artículo 48, la aprobación de una moción de censura por el Parlamento produce los efectos de la designación en favor del candidato propuesto en la misma. El artículo 47 exige que la moción

(12) A. BAR, *El presidente del Gobierno en España*, ob. cit., págs. 162-163; C. VIVER PI-SUNYER, «La figura jurídica del presidente de la Generalitat al'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *Rev. Jurídica de Cataluña*, 1980, núm. 1, págs. 142-145; A. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, pág. 216; A. REXACH, *La jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, 1979, págs. 417-418.

(13) Sobre el significado del juramento, véase STC 101/1983, de 18 de noviembre, en *BJC*, 1983, núm. 32, págs. 1555 y sigs.

de censura incluya un candidato que defienda las líneas generales de su programa de gobierno y que debe ser votada en los cinco días siguientes a su presentación y aprobada por la mayoría absoluta. El resultado inevitable de la votación de la moción de censura sería el nombramiento real, en los términos expuestos, del candidato propuesto.

B) *El nombramiento de los consejeros*

En numerosos artículos se recoge la competencia del *lendakari* a los efectos de la integración del resto del Gobierno vasco. Tanto el Estatuto de Autonomía, en el artículo 33.2 («El presidente designa y separa a los consejeros del Gobierno»), como la Ley de Gobierno, en los artículos 8 c) («designar y separar a los consejeros») y 17 («El Gobierno está integrado por el *lendakari* y por los consejeros por él designados»), expresan meridiana mente el papel fundamental del *lendakari*. Además, al no estar regulada por ley la organización administrativa, como se prevé en el artículo 103.2 de la Constitución, la libertad del *lendakari*, al no tener que adaptarse a ningún esquema previo protegido por reserva de ley, es máxima, pudiendo configurar su equipo gubernamental en función del programa político defendido ante el Parlamento.

Como aspectos polémicos mencionamos, en esta ocasión, la cuestión planteada anteriormente referida a la presentación en el debate de designación del candidato a *lendakari* del programa y composición del Gobierno que pretenda formar. Asimismo subrayamos los elementos condicionantes que se derivan de la existencia de los partidos políticos o de la necesaria adopción de la fórmula del Gobierno de coalición.

2. *El cese del Gobierno*

Después del estudio de la formación del Gobierno analizamos la regulación jurídica del cese del Gobierno. La continuidad en el ejercicio de sus funciones y su estabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo dependen de la armonía de sus relaciones. Por ello, en principio, debido a su derivación parlamentaria, el Gobierno está condicionado por la derivación del mandato parlamentario que, según el artículo 26.4 del Estatuto de Autonomía, es de cuatro años. En consecuencia, en condiciones normales, el Gobierno y su presidente gozan de la confianza parlamentaria por un período temporal limitado. Sin embargo, diversas circunstancias pueden reducir esta previsión legal.

Los elementos básicos de la articulación política de la Comunidad Autónoma se concretan en la conexión entre el cuerpo electoral y las instituciones a través de los partidos políticos. A nivel orgánico, por otra parte, el sistema parlamentario se configura en base a las fórmulas de relación entre los dos poderes. En consecuencia, el cese del Gobierno se producirá fundamentalmente cuando se modifique una de las múltiples piezas del mosaico que integran la organización y ejercicio del poder. Resulta inevitable, pues, que el curso de los acontecimientos políticos se refleje en la estabilidad y duración de los equipos gubernamentales. Así, la desintegración de la mayoría parlamentaria, debido a la contestación popular a la acción del Gobierno, a discrepancias internas de las coaliciones, a conflictos intrapartidistas, etc., que tendrán o no su manifestación parlamentaria, o la inviabilidad de los equipos gubernamentales, como consecuencia de las disensiones entre sus miembros o como reflejo de las divergencias parlamentarias o partidistas, erosionan o agotan las posibilidades de permanencia en el poder.

Estos fenómenos políticos son reelaborados jurídicamente por la Ley de Gobierno al normar las causas del cese del poder ejecutivo. Además se incorporan otros aspectos subjetivos que completan la regulación de la conclusión del mandato. Como posteriormente será analizada la responsabilidad política del Gobierno, que puede, entre otros efectos, producir el cese del Gobierno, nos limitamos, en este apartado, a enunciar simplemente los supuestos de interrupción de la duración de la vida gubernamental. Siguiendo el esquema anterior, volvemos a diferenciar el cese del *lendakari*, que genera indefectiblemente la terminación del mandato gubernamental, y el cese de los consejeros.

A) *El cese del «lendakari»*

Los artículos 12 y 13 de la Ley de Gobierno enuncian las causas del cese del *lendakari*, combinando los aspectos políticos y subjetivos antes enunciados. Según estos preceptos, el presidente del Gobierno cesa por causa de fallecimiento, incapacidad, verificada según el procedimiento prescrito en los artículos 9, 10 y 11, dimisión, celebración de elecciones generales al Parlamento, pérdida de la confianza parlamentaria y aceptación parlamentaria de la moción de censura.

La conexión entre el cese del *lendakari* y el Gobierno tiene algunas excepciones. La regla general que vincula el destino del presidente y de los consejeros quiebra cuando se recurre a la figura del *lendakari* interino y del *lendakari* en funciones, reguladas en los artículos 11 y 14, respectivamente. En ambos casos se prevé la posible presentación de una moción

de censura contra el presidente (14). Pues bien, en el supuesto de que fuera aceptada parlamentariamente, se produciría únicamente el cese del *lendakari* interino o en funciones, pero no el del resto de los miembros del Gobierno (art. 11.2).

B) *El cese de los consejeros*

La terminación del mandato del titular del Departamento se produce:

a) Por causas referidas al *lendakari*: el cese del presidente del Gobierno, producido en los supuestos enumerados anteriormente, conlleva inexorablemente el cese del consejero [art. 24.1 a)]. Por otra parte, el *lendakari* puede revocar el nombramiento [arts. 8 b) y 24.1 d)]. La separación abarcaría tanto las discrepancias políticas y la valoración negativa de la labor del consejero como los supuestos de incapacidad de éste.

b) Por causas referidas al consejero: éste cesa cuando fallece, dimite o pierde la confianza parlamentaria en los términos previstos en el artículo 49 [artículo 24.1 b), c) y e)].

El cese del Gobierno implica poner fin al ejercicio de las funciones atribuidas en el nombramiento. Pero una interrupción brusca sin la previsión de los sucesores originaría un daño irreparable en la dinámica político-institucional, en la defensa de los bienes jurídicos y en la satisfacción de las demandas sociales. Para evitar esta situación se prevén diversos mecanismos que intentan asegurar la continuidad del funcionamiento de las instituciones, hasta que se realiza el relevo que permite recuperar el ritmo normal de actuación.

La Ley de Gobierno recoge varios instrumentos como la interinidad, la suplencia y el Gobierno en funciones para asegurar dicha continuidad. En este contexto y en la sistemática seguida nos detenemos en la última hipótesis.

Según el artículo 13.3, el *lendakari* cesante y su Gobierno continúan en el ejercicio de sus funciones para garantizar el buen funcionamiento de la Administración y el adecuado traspaso de poderes hasta la toma de posesión del nuevo *lendakari*. Por otra parte, si se produce la muerte o incapacidad, la dirección del Gobierno se resolvería en los términos del artículo 14.

Con la fórmula del Gobierno en funciones, recogida en términos similares en la Constitución (art. 101.2) y en otros Estatutos, se intenta establecer

(14) En la confusa redacción del artículo 14.2 se excluye el planteamiento de la moción de censura. Pero el reenvío al artículo 11.2, que lo autoriza, permite homogeneizar ambos supuestos.

un equilibrio entre dos aspectos en conflicto: impedir la paralización de la maquinaria autonómica y sentar el criterio de la incapacidad del Gobierno, por la pérdida de su legitimación política, para actuar en plenitud sus competencias, debiendo limitarse a asegurar una Administración ordinaria.

En esta ocasión nos limitamos a enunciar los criterios generales que rigen esta situación singular:

a) El concepto «buen funcionamiento de la Administración» contiene un criterio jurídico de limitación de funciones y competencias. Resulta inaceptable reducirlo a una autolimitación política o una simple norma de cortesía jurídica (15).

b) El fundamento jurídico de la posición del Gobierno en funciones se extrae de los principios del sistema. La relación de confianza Parlamento-Gobierno legitima a este último para el desempeño de sus funciones y competencias. La desaparición o modificación de dicha relación no puede no afectar a la posición del Gobierno, en el sentido de inhabitarle para el ejercicio pleno de sus competencias.

c) La doctrina se manifiesta conforme en reconocer como una consecuencia necesaria de estas modificaciones la imposibilidad de realizar actos de dirección política. La competencia gubernamental se circunscribe a asegurar exclusivamente el buen funcionamiento de la Administración. Sin embargo, cabe aceptar otras dos hipótesis complementarias que amplían en determinadas condiciones la capacidad de actuación: a) en situaciones extremas, en las que la inactividad provocaría consecuencias irreparables; b) en aquellos supuestos de actuación institucional, con la que se pretende defender el orden competencial.

d) La garantía del respeto a los límites establecidos exige la disposición de controles que impidan el desconocimiento gubernamental de sus condicionantes. Aparte de las iniciativas desarrolladas en sede parlamentaria denunciadoras de los excesos del Gobierno, es admisible la impugnación en vía jurisdiccional de las actuaciones que superen los criterios expuestos anteriormente.

(15) Véase, entre otros, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milán, 1972, págs. 493 y sigs.

4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO

A) *Organización del Gobierno*

Los artículos 16 y 17 de la Ley de Gobierno establecen el carácter colegiado y solidario y la composición básica del Gobierno, con exclusión de otras figuras. Ello significa el reconocimiento de varias figuras orgánicas: el Gobierno, identificado con el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la autonomía y relevancia de las unidades singulares que concurren a integrar el poder ejecutivo: el *lendakari*, los vicepresidentes, en su caso, y los consejeros.

El Gobierno, pues, actúa básicamente en la forma de Gobierno, tal y como hemos constatado anteriormente. Por tanto, la atribución de competencias al Gobierno hay que entender que corresponden al Consejo de Gobierno, sin que pueda ser suplantado o sustituido en el ejercicio de las mismas por uno de sus miembros o por otras formas colegiadas que puedan crearse en el seno del Gobierno.

Además de esta organización indispensable, la Ley de Gobierno prevé la existencia de Comisiones Delegadas de Gobierno. El artículo 22 regula los fundamentos de su creación, composición, forma de creación, funciones y competencias. Por medio de un Decreto motivado el Gobierno podrá crear una Comisión Delegada «para coordinar la elaboración de directrices, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varios Departamentos y preparar las reuniones del Gobierno». En el Decreto se especificará el vicepresidente o consejero que actuará como presidente por delegación del *lendakari*, los representantes de los Departamentos incluidos por razón de la materia, las funciones y competencias y el procedimiento de formalización de los acuerdos.

Por Decreto 42/1981, de 17 de marzo, se creó la Comisión Económica con el objeto de coordinar las actividades del Gobierno vasco en esta materia. En el artículo 5 se concreta su función en la adopción de decisiones pertinentes para su elevación al Pleno del Gobierno vasco sobre una serie de cuestiones enunciadas. Su carácter es fundamentalmente interno, pues se circunscribe a actividades preparatorias, sin salida al exterior, lo que, sin duda, simplifica de forma sensible las relaciones entre el Gobierno y la Comisión, soslayando tanto los problemas jurídicos como políticos planteados en otros ordenamientos.

Dentro del capítulo de organización merece la pena resaltarse la modificación introducida por el Decreto 6/1985, de 27 de enero. Aunque la Se-

cretaría General de la Presidencia está vinculada al *lendakari*, las previsiones del citado Decreto repercuten sobre el conjunto del Gobierno al facilitar el cumplimiento de las tareas presidenciales.

Hasta la publicación de esta normativa, el presidente carecía del aparato administrativo idóneo para el desarrollo de la coordinación de la acción del Gobierno. Esta inexistencia dificultaba la realización de una función presidencial decisiva en el entramado institucional. Esta laguna ha sido subsanada con la creación de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, como órgano de apoyo al *lendakari* y bajo su dependencia directa, a semejanza de la concepción y terminología adoptadas durante el Gobierno Suárez.

En cuanto órgano de asesoría política y técnica corresponde a la Secretaría General facilitar información política y técnica, proporcionar el asesoramiento requerido y realizar los estudios, informes o gestiones solicitados por el *lendakari*. Como estructura mínima se recoge el Gabinete del *lendakari*, la Oficina de Prensa del Gobierno y el Gabinete de Prospección Sociológica.

B) *Funcionamiento*

El funcionamiento del Gobierno, además de regirse por las normas generales de procedimiento aplicables a los órganos colegiados, debe atenerse a la regulación contenida en la Ley de Gobierno, en concreto en el Capítulo II del Título II. Del artículo 20 se pueden extraer las líneas generales de funcionamiento:

a) La convocatoria de la reunión va acompañada del orden del día, elaborado de acuerdo con las directrices del *lendakari* y firmado por el secretario del Gobierno.

b) La constitución del Gobierno para la celebración de reuniones exige la presencia del *lendakari* o de su sustituto y la asistencia de al menos la mitad de sus miembros.

c) Un consejero ejercerá, por designación del *lendakari*, las funciones de secretario del Gobierno, al que corresponde levantar actas de las sesiones en las que constarán los acuerdos adoptados. Esta función ha sido atribuida en el Decreto 9/1985, de 27 de enero, al consejero de Presidencia y Justicia.

d) Las deliberaciones son secretas, así como los documentos utilizados, obligación de guardar silencio que se impone tanto a los miembros del Gobierno como al portavoz del Gobierno.

e) A las reuniones del Gobierno pueden acudir expertos autorizados por el *lendakari* (art. 21).

La carencia de un Reglamento interno similar al existente en otros países deja en la oscuridad muchos aspectos del funcionamiento del Gobierno vasco. Para suplir esta laguna se deberá recurrir a la legislación general y a las prácticas que se vayan imponiendo. De los múltiples aspectos generados por la dinámica de un órgano complejo e importante como el Gobierno vasco tan sólo algunas cuestiones han sido reguladas. Inicialmente el Decreto de 13 de octubre de 1980 aprobó el procedimiento interno de elaboración de los proyectos de ley y de los decretos que han de ser aprobados por el Gobierno. Posteriormente esta materia ha sido regulada en los artículos 55 a 58 de la Ley de Gobierno.

5. EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía remite a una futura regulación parlamentaria las atribuciones del Gobierno y su organización, así como el estatuto de sus miembros. La importancia de las funciones encomendadas justifica que el presidente y los consejeros estén sometidos a un régimen especial que les dote de la dignidad adecuada a su alto rango, que favorezcan el cumplimiento de los fines institucionales y que les revista de especiales garantías en la exigencia de determinadas responsabilidades.

A) *El estatuto del «lendakari»*

Tres aspectos diferentes merecen ser subrayados en este apartado referidos a la figura del *lendakari*:

1. En razón de la alta dignidad de su cargo, corresponde al Lendakari, según el artículo 2 de la Ley de Gobierno, el tratamiento de excelencia, utilizar la bandera de Euskadi como guión, ocupar la residencia oficial correspondiente, percibir los sueldos y gastos de representación de su alta jerarquía y la rendición de honores adecuados a su cargo. Conectado con el cargo está el reconocimiento del derecho a percibir una pensión vitalicia en las condiciones establecidas en el artículo 38 de la Ley de Gobierno.

2. Para el mejor ejercicio de sus funciones, la Ley de Gobierno impone en el artículo 3 una rígida incompatibilidad entre el cargo de *lendakari* y otro cargo público o privado, y el ejercicio de la profesión liberal o actividad mercantil e industrial. Como es consustancial a este tipo de regulaciones, se persigue simultáneamente alcanzar un régimen de dedica-

ción que permita la eficacia en la gestión y la moralización de la vida política y administrativa, evitando que otras actividades puedan incidir en el desempeño de los cargos públicos y quebrar la imparcialidad exigible.

La Ley 32/1983, de 20 de diciembre, ha completado la regulación precisando las posibilidades de las incompatibilidades funcionales y retributivas.

Las incompatibilidades retributivas establecidas en la disposición adicional octava de la Ley 3/1982, de 24 de marzo, quedan recogidas en el artículo de la Ley citada anteriormente, por la que se impone la percepción de una sola retribución, debiendo en este caso optar entre la correspondiente al cargo de *lendakari* o la del mandato parlamentario. La incompatibilidad funcional se rige por el artículo 6, similar al contenido del artículo 3 de la Ley de Gobierno, que establece «un sistema de absoluta y total incompatibilidad para el *lendakari*».

3. A los efectos de la responsabilidad criminal, el artículo 32 del Estatuto de Autonomía determina que el *lendakari* durante su mandato, y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrá ser retenido ni detenido excepto en caso de flagrante delito. Es competente para entender de su inculpación, prisión, procesamiento y juicio el Tribunal Superior de Justicia o la Sala Penal del Tribunal Supremo, si la comisión del delito se ha realizado en la Comunidad Autónoma o fuera de ella respectivamente.

Siguiendo el modelo constitucional se ha asumido el diseño de justicia pura especial, puesto que se declara competente a un Tribunal ordinario, si bien establece un fuero especial. La competencia y capacidad del Tribunal, su imparcialidad, su sustracción a presiones políticas, la misma rapidez del procedimiento, el rango de los acusados, son razones que se arguyen para justificar el tratamiento dispensado al *lendakari*.

En paralelo con la hipótesis del artículo 102.3 de la Constitución, y dada la equivalencia sustancial existente, sería excluible la aplicación de la prerrogativa real de gracia a los delitos cometidos por el *lendakari* durante su mandato.

B) *El estatuto de los consejeros*

1. En razón de su cargo, la Ley de Gobierno prevé la percepción de mensualidades y de indemnizaciones por traslado de residencia (arts. 33 y 35) y regula el derecho a prestaciones económicas temporales al cesar o dimitir de sus cargos (art. 37) y a la percepción de una pensión vitalicia en los términos del artículo 38. Asimismo prohíbe que los consejeros acep-

ten regalos, en consideración a su cargo, dirigidos a él, a su esposa o a sus familiares hasta el segundo grado.

2. Por lo que se refiere al régimen de incompatibilidades, el artículo 32 de la Ley de Gobierno contiene una regulación detallada. En virtud del mismo los consejeros son incompatibles:

a) Con el ejercicio del mandato parlamentario en las Cortes Generales o de otras funciones públicas en órganos o entidades del Gobierno o de la Administración del Estado y con el cargo de diputado general, diputado foral y alcalde de localidad de más de cincuenta mil habitantes dentro de la Comunidad Autónoma.

b) Con el ejercicio de funciones de consejo, asesoramiento, dirección y administración en organizaciones sindicales y patronales, colegios y demás organizaciones profesionales, asociaciones, fundaciones y demás instituciones análogas de cualquier clase.

c) Con el ejercicio de funciones directivas, representativas, de asesoramiento o de simple empleo, en cualquier clase de empresa, establecimiento y sociedades de derecho privado que tengan carácter civil o mercantil.

d) Con el ejercicio de cualquier actividad profesional o mercantil, incluso no remunerada.

Este régimen habría sido mitigado por la Ley 32/1983, al permitir determinadas excepciones. De acuerdo con el artículo 9.1, corresponde al *lendakari*, en relación con los consejeros, dictar la resolución de compatibilidad prevista en el artículo 8.2 para los supuestos contemplados en el artículo 8.1, en conexión con el artículo 32 de la Ley de Gobierno.

3. Por lo que concierne a la responsabilidad criminal de los consejeros, tanto por su fundamento como por su articulación, es aplicable lo expuesto anteriormente en relación con el *lendakari*.

6. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

La relevancia atribuida al Gobierno en el ordenamiento estatutario y la importancia adquirida por el poder ejecutivo en el Estado social motivan la asignación de importantes competencias al equipo gubernamental. Además la flexibilidad de la separación de poderes origina la presencia del Gabinete en la mayor parte de las funciones públicas.

A efectos sistemáticos recordamos, en primer lugar, la definición jurídica del Gobierno recogida en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía: «órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del

País Vasco», enunciado general que perfecciona y desarrolla el artículo 16 de la Ley de Gobierno: «órgano colegiado que, bajo la dirección del *lendakari*, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria», para lo cual se enumeran en el artículo 18 una serie de competencias.

El artículo 16 de la Ley de Gobierno aporta nuevos elementos que permiten superar la visión sintética y clásica de las funciones del Gobierno. En la actualidad no se sostiene la reducción del poder ejecutivo a una simple actividad ejecutora carente de iniciativa e impulsada desde el exterior. En el Estatuto se encuentran otras formulaciones que no encajan perfectamente con el artículo 29. Sin embargo, en aras de la tradición, se ha mantenido una fórmula que se remonta a las primitivas concepciones de la separación de poderes, pero que no se corresponde con la flexibilidad e intensidad de las relaciones ejecutivo-legislativo. De todas formas, podrían formularse algunas objeciones a la Ley de Gobierno, pues desconoce en el artículo 16 la corresponsabilidad parlamentaria en la definición de los objetivos políticos generales y omite enunciados generales integradores de otras competencias en diversos ámbitos. A pesar de estas deficiencias, la Ley de Gobierno proporciona un fundamento normativo que permite trascender la clasificación tripartita y referirse a otras funciones públicas.

Por razones expositivas diferenciamos las distintas funciones en las que participa el Gobierno.

1. La función de revisión estatutaria: el Estatuto de Autonomía atribuye al Gobierno la capacidad de propuesta de la reforma, que deberá ser aprobada por la mayoría absoluta del País Vasco para proseguir la tramitación prevista en el artículo 47 y culminar con la aprobación mediante el correspondiente referéndum. Por otra parte, el párrafo 2.º del artículo 46 permite que el Gobierno sea facultado, por delegación expresa del Estado, para la convocatoria de la consulta.

2. La función de defensa de la autonomía: para la defensa de la autonomía reconocida por la Constitución y desarrollada por el Estatuto de Autonomía y las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 59 de la Ley Orgánica 3/1979, de 3 de octubre), el ordenamiento jurídico atribuye al Gobierno vasco la posibilidad de realizar iniciativas encaminadas a mantener inalterable el marco competencial definido en los distintos textos frente a acciones u omisiones que desconozcan o vulneren, por parte de otros poderes o Administraciones públicas, las delimitaciones de competencias establecidas.

En este sentido, la Constitución legitima a los órganos colegiados ejecu-

tivos de las Comunidades Autónomas [art. 162.1 a)] para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» [art. 161.1 a)] que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art. 32.2 de la Ley Orgánica 3/1979).

Por otra parte, en base al artículo 161.1 c), el artículo 60 de la Ley Orgánica 3/1979 faculta a los órganos colegiados-ejecutivos de las Comunidades Autónomas el planteamiento de conflictos de competencia contra disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas, o de la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos (art. 61).

En el orden interno de la Comunidad Autónoma los conflictos de competencia que se susciten entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de los Territorios Históricos serán resueltos por una Comisión Arbitral formada por un número igual de representantes designados por el Gobierno y la Diputación Foral del Territorio interesado y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Esta materia todavía no ha sido regulada por ley del Parlamento vasco, tal y como exige el artículo 39 del Estatuto.

3. La función de dirección política: la intervención del Gobierno en esta función es capital. Sobre la base de las indicaciones políticas proporcionadas por el cuerpo electoral, es corresponsable y colabora con el poder legislativo para dar cumplimiento a la Constitución y al Estatuto, y elaborar un cuadro unitario que impulse y dé coherencia al resto de las funciones públicas.

Son numerosas las ocasiones en las que se define, desarrolla o corrige la dirección política. Mencionamos, inicialmente, la primera expresión de la dirección política que se manifiesta en el debate de designación presidencial y los contenidos aportados en la cuestión de confianza, moción de censura, debates de política general y demás ocasiones en las que se realice una verificación de la correspondencia entre los contenidos de la relación de confianza y la acción de Gobierno.

El desarrollo y ejecución de la dirección política es actuada por el Gobierno a través de múltiples iniciativas que se dispersan en materias diversas. Son manifestaciones de la dirección política la participación gubernamental en la legislación referida a la planificación económica [art. 10.25 del Estatuto, art. 3.1 d) de la Ley 4/1984, de 15 de noviembre], y en la elaboración de los Presupuestos Generales del País Vasco que encierran sintéticamente la jerarquía de intereses y los objetivos a alcanzar. No podemos olvidar, por otra parte, que, debido al régimen de concierto específico del País Vasco, el Gobierno tiene un protagonismo notable a la hora de fijar el cupo

que se aporta al Estado y de determinar las contribuciones de los Territorios Históricos, por medio de su participación en las correspondientes comisiones.

4. La función legislativa: si bien el Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, el Gobierno es el más activo detentador de la iniciativa legislativa. Con este fin, el Gobierno aprueba los proyectos de ley para su remisión y solicita su retirada de la Cámara. Además, en la tramitación parlamentaria sus proyectos de ley gozan de prioridad y en algunos pasajes del procedimiento legislativo se requiere la aprobación del Gobierno (arts. 103, 124 y 125 del Reglamento parlamentario).

A pesar del silencio del Estatuto, el Parlamento vasco, en base a los artículos 18 *b*) y 52 de la Ley de Gobierno, podrá delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, denominadas Decretos-Legislativos. Según el artículo 52, la delegación se realiza para la elaboración de un texto articulado o para la refundición de varios textos en uno solo, y su ejercicio está sujeto a diversos límites. El citado precepto enuncia taxativamente las materias sobre las que no puede versar la delegación parlamentaria (desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, ordenamiento básico del Gobierno y régimen jurídico de la Administración, régimen general de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, legislación electoral general, sin perjuicio del artículo 37, normas de carácter institucional que exijan un procedimiento especial para su aprobación) y los límites a que está sujeta su ejercicio: de competencia (sólo puede ser ejercida por el Gobierno), de contenido (definición del objeto y alcance), de finalidad (principios y criterios a seguir), de forma (concesión por medio de una Ley de Bases o ley ordinaria y aprobación de los Decretos Legislativos) y procedimentales (aprobación parlamentaria por el procedimiento de lectura única ante el Pleno para su debate y votación a la totalidad).

Conviene resaltar que, aunque no está contemplado en el Estatuto de Autonomía ni en la Ley de Gobierno, el ejecutivo vasco ha dictado Decretos-leyes. Efectivamente, en virtud de la Ley 17/1983, de 8 de septiembre, el Gobierno vasco fue autorizado por el Parlamento autónomo para, con carácter excepcional y por un plazo máximo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor de la citada ley, dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decretos-leyes, cuando su rango formal así lo requiera, en los supuestos previstos en el artículo 1 de la mencionada ley (atender a las necesidades y reparar los daños provocados por las inundaciones del año 1983). Los Decretos-leyes deberían ser tramitados posteriormente en el Parlamento, de acuerdo con el procedimiento establecido en el ar-

título 86.2 y 3 de la Constitución. En virtud de esta autorización fueron dictados los Decretos-leyes 1, 2, 3/1983, de 12 de septiembre, y 4/1983, de 25 de septiembre, que fueron convalidados por las Leyes 18, 19, 20 y 21/1983, de 6 de octubre, respectivamente.

Sólo en contadas excepciones se ha aceptado la posibilidad de que el Gobierno dicte Decretos-leyes. La mayoría de la doctrina se ha posicionado en contra de la misma, por carecer de fundamento legal. Únicamente se puede comprender la excepcionalidad contemplada en base a las circunstancias extraordinarias que concurrieron a su publicación y su inequívoco carácter provisional (16).

5. Las funciones ejecutivas y administrativas: el artículo 16 de la Ley de Gobierno enfatiza en su literalidad la dirección de la Administración y la sitúa al mismo nivel que la participación en la definición de los objetivos políticos generales. Sin duda, la importancia alcanzada por la Administración, con su crecimiento numérico e intensivo, ha movido al legislador a primar este contenido. Supone una valoración instrumental ajustada de la Administración para el cumplimiento de los fines de la Constitución y del Estatuto. Dado que el Gobierno se limita a deliberar y a decidir, precisa de un amplio aparato que materialice la decisión tomada. Para adecuar, en línea de principio, la actividad administrativa a la voluntad popular el Gobierno, ligado al Parlamento por una relación de confianza, es situado en una posición de cierre, impulso, dirección y control de la máquina administrativa. Rasgo específico de la Ley de Gobierno es la derivación que establece entre la dirección de la Administración y la atribución de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, que vendrían justificadas por aquella titularidad, invirtiéndose los términos del Estatuto en donde se alude primordialmente a las funciones ejecutivas y administrativas.

En estas funciones se integran dos aspectos diferentes: por una parte, se alude a la visión clásica del poder residual que resta después de la asignación competencial al poder legislativo y judicial, concepción que contiene reminiscencias de la lucha emprendida contra el poder absoluto del monarca; por otra parte, expresa la obligación de materializar los fines institucionales en el marco definido por la dirección política y las leyes. Con este fin dicta las resoluciones y actos y emprende las acciones necesarias para la consecución de dichos objetivos a través del obrar administrativo.

Con la potestad reglamentaria se atribuye al Gobierno la facultad de

(16) Acepta en solitario los Decretos-leyes autonómicos, I. LASAGABASTER, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Oñate, 1982, págs. 70 y sigs.

dictar normas generales de rango inferior a la ley que deben, en todo caso, respetar los principios contenidos en el artículo 9.3 de la Constitución (legalidad, jerarquía, publicidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley de Gobierno la potestad reglamentaria en la Comunidad Autónoma se ajusta a una jerarquía normativa que coloca en primer lugar a los Decretos del Gobierno y, posteriormente, a las Ordenes de los Departamentos del Gobierno. La jerarquía es protegida por el artículo 63, que declara la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias que infringen lo dispuesto en otras de rango superior.

El artículo 18 de la Ley de Gobierno enumera profusamente las diversas actividades y contenidos de estas funciones: aprobación, mediante Decreto, de reglamentos; autorización, aprobación y comunicación al Parlamento de convenios de colaboración con los Territorios Históricos y otras Comunidades Autónomas; vigilancia de la gestión de los servicios públicos y los entes y empresas públicas; administración del patrimonio de la Comunidad Autónoma; ejecución de las resoluciones del Parlamento; resolución de recursos; mando de la Policía Autónoma, etc.

Expuesta la participación del Gobierno en las funciones públicas, analizamos este tema en referencia a los miembros del colegio gubernamental.

Al *lendakari*, además de participar en las funciones del Gobierno en su carácter de presidente y miembro del mismo, le son atribuidas funciones y competencias específicas que le dotan de especial relevancia.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Gobierno, el *lendakari* «ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma». Esta atribución se inspira en la pretensión de introducir una construcción de la figura presidencial que pueda parangonarse, a grandes rasgos, al diseño de la jefatura del Estado. A pesar de que están ausentes los mecanismos de relación directa con el cuerpo electoral, se asume una concepción simbólica de unidad específica en la institución presidencial.

Esta función representativa suprema se concreta en el artículo 7, en el que, respetando el paralelismo citado, se atribuye al *lendakari* la representación del País Vasco en sus relaciones con el Estado, otras Comunidades Autónomas, órganos de los Territorios Históricos y municipios que integran la Comunidad Autónoma, promulgación de las leyes y Decretos-Legislativos y disolución del Parlamento, previa deliberación del Gobierno. Por otra parte, en virtud del artículo 152.1 de la Constitución, ostenta la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma.

En el artículo 7 conviven, por tanto, una representación institucional y

jurídica, la expresión hacia el exterior de la unidad del ordenamiento jurídico por medio de la publicidad de su voluntad en su máxima expresión y capacidad vinculante y el ejercicio de contenidos de la dirección política, como es la disolución del Parlamento. La artificiosidad de la construcción fuerza, sin éxito, a hacer compatibles, dado el particular entramado autonómico, funciones institucionales e iniciativas que, por la posición jurídico-política del *lendakari*, se refieren a la dinámica parlamentaria de mayorías y minorías y a la inserción en políticas de parte. Por ello, a mi juicio, carece de base estatutaria y constituye una construcción inadecuada la coincidencia en el presidente de la representación institucional, simbólica y política que contrasta con el diseño y articulación de los órganos políticos contemplado en el Estatuto de Autonomía.

Después de estas observaciones podemos enunciar otras competencias atribuidas al *lendakari*. En primer lugar, detenta otras competencias integrables en la función institucional, como son la convocatoria de elecciones y de referéndums, previa autorización, en este último caso, del Gobierno [artículo 18 *d*)]. Contribuye a culminar la función legislativa por medio de la promulgación de las leyes y Decretos-Legislativos. Participa de manera destacada en la función de gobierno por medio de su participación de la definición del programa de gobierno, planteamiento de la cuestión de confianza y disolución del Parlamento, prestación de ayuda e información al Parlamento. Es también titular de competencias referidas a la composición, funcionamiento y coordinación de la acción del Gobierno. En su carácter de presidente del Gobierno define la estructura del colegio gubernamental, nombra y separa a sus titulares, resuelve los conflictos de competencia, elabora las normas internas, convoca, determina el orden del día, preside y dirige las deliberaciones de las sesiones del Gobierno y, en su caso, de las Comisiones Delegadas, coordina el programa legislativo y la ejecución de los acuerdos, etc.

Por último, mencionamos la habilitación que la Ley de Gobierno otorga al presidente para al ejercicio de la potestad reglamentaria. Adoptan la forma de Derecho las disposiciones dictadas por el *lendakari*, que van firmadas por él mismo, a diferencia de las disposiciones administrativas de carácter general y, en su caso, los acuerdos del Gobierno que revisten la forma de Decreto, pero que van firmados por el *lendakari* y por el consejero proponente.

Los consejeros, por su doble carácter político y administrativo, concurren a la determinación de la voluntad del Gobierno y aportan el material necesario para la adopción de las decisiones (propuesta de los Proyectos de Decretos de las materias de su Departamento, de nombramiento y cese de

los cargos del Departamento que lo requieran) y son titulares de la función administrativa en el ámbito de su competencia (art. 26):

- Ejercen la representación, dirección, gestión e inspección de su Departamento.
- Dictan las disposiciones administrativas generales y las resoluciones en el ámbito de su competencia.
- Resuelven los recursos interpuestos contra las resoluciones de los órganos o autoridades de su Departamento y resuelven los conflictos de competencia planteados.

Por último, los vicepresidentes ostentan las funciones y competencias que les son atribuidas en el Decreto de nombramiento. Por otra parte, en virtud del artículo 25, el *lendakari* puede delegar en el vicepresidente primero algunas de las funciones contempladas en el artículo 8 de la Ley de Gobierno.

La exposición de las funciones y competencias de los miembros del Gobierno nos da la oportunidad de estudiar la posición del presidente en el seno del colegio gubernamental. Nuestro objetivo consiste en proporcionar una lectura global de los diversos datos jurídicos reseñados. Para ello nos ceñimos a varios enunciados normativos que merecen ser destacados: el carácter colegial del Gobierno, la representación del pueblo vasco, la dirección y coordinación de la acción del Gobierno, y tomamos en consideración los momentos temporales de la existencia del Gobierno: su formación y su funcionamiento.

Estimamos, en primer lugar, que es fácilmente descartable la consideración del *lendakari* como *primus inter pares*, como detentador de una función de equilibrio, limitada a poner las condiciones de funcionamiento del equipo gubernamental y en situación de igualdad con el resto de los consejeros. Nos remitimos a la exposición anterior para desechar esta pretensión.

Pero tampoco se puede reconocer una relación de jerarquía entre el presidente y los consejeros. Estos gozan de una autonomía, fundamento de su responsabilidad, y tienen asignadas competencias de las que no pueden ser desposeídos. Esta configuración no encaja con la posición de subordinación y no es compatible con las técnicas propias de la relación jerárquica.

Sin embargo, es evidente que en la fase de formación del Gobierno el presidente dispone de un significado protagonismo que se concreta en la formación del Gabinete y en la defensa del programa del Gobierno en el Parlamento. Superada esta etapa, debe adquirir plena expresión el principio colegial del Gobierno, de acuerdo con el cual sus miembros están en situación de paridad jurídica. A su vez, el presidente emite directrices y rea-

liza las acciones pertinentes de coordinación para dar coherencia y unidad a la acción de los consejeros, en el marco de las decisiones adoptadas por el Gobierno.

Pero la representación del pueblo vasco, atribuida al *lendakari*, dota a éste de especial relieve y le convierte en intérprete jurídico privilegiado del electorado, lo que redundará en su posición en el seno del colegio. Aunque no exista una relación de jerarquía, es reconocible en la Comunidad Autónoma una serie de elementos que recuerdan al «régimen de primer ministro», que se manifiesta en la determinación de las líneas generales del Gobierno, emanación de directrices políticas, resolución de conflictos entre los consejeros, etc. De todas formas, consideramos que el sistema de partidos que subyace al régimen institucional condiciona, acentúa o modifica estas características. La existencia de un partido hegemónico puede impulsar pautas plebiscitarias y favorecer liderazgos carismáticos. Por otra parte, un pluripartidismo, más o menos equilibrado, reclamaría una negociación y un consenso poco acordes con exaltaciones presidenciales (17).

7. LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía establece en el artículo 32 la responsabilidad política del Gobierno: «El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria ante el Parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva.»

El citado precepto enlaza directamente con el dictado constitucional. Efectivamente, ya el artículo 152 de la Constitución consagraba dicha responsabilidad: «El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea», redacción que concretaba el principio general, sancionado en el artículo 9.3 de la Constitución, de la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y que traducía en el ámbito político la exigencia de responsabilidad impuesta de forma reiterada por la Constitución en numerosos artículos (artículos 106.2, 116.6, 149.1.18).

La Ley de Gobierno recoge y desarrolla el principio antes enunciado. En

(17) Sobre la figura del presidente de la Comunidad Autónoma mantienen posturas discrepantes J. A. PORRES, «La posición institucional del Lehendakari», en *Primeras Jornadas*, ob. cit., págs. 937 y sigs.; M. A. GARCÍA HERRERA, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca», en *Rev. Vasca de Administración Pública*, 1981, núm. 2, págs. 63 y sigs.

primer lugar, el artículo 45 insiste en la consagración del principio, pero incorporando un matiz importante: la responsabilidad se actúa en los términos del Estatuto de Autonomía y de la presente ley. En consecuencia, se eliminan, al menos jurídicamente, las consecuencias de inestabilidad que se produjeron históricamente como resultado del ejercicio incontrolado de la responsabilidad política. En segundo lugar, dicha responsabilidad se exige, de acuerdo con el artículo 47.1, mediante la adopción de una moción de censura. En tercer lugar, se asegura mediante la prohibición de la disolución del Parlamento por el *lendakari* mientras esté en trámite una moción de censura (art. 50). Es decir, no sólo se recoge el principio de la responsabilidad política, sino que se le desarrolla, regula y tutela, dada su importancia en los mecanismos de relación institucional. Acorde con la evolución histórica, se acude a la articulación de las relaciones entre los poderes inspirada en la confianza política entre ambos, que debe mantenerse permanentemente. De ahí la previsión de dos momentos culminantes como la investidura y la ruptura, con lo cual se extraen consecuencias jurídicas del divorcio político de ambos poderes.

Por medio de la moción de censura el Parlamento expresa, a iniciativa propia, su desconfianza radical hacia el Gobierno y declara concluida la relación de confianza establecida en la elección del presidente del Gobierno. El procedimiento de la moción de censura está contemplado en el artículo 47, en donde se recogen los requisitos formales y personales exigidos para que aquélla prospere.

La moción de censura debe ser presentada y avalada por al menos la sexta parte de los parlamentarios. Deberá incluir necesariamente un candidato a la presidencia. La moción no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Por otra parte, en los dos primeros días de plazo pueden presentarse mociones alternativas que estarán sometidas a los mismos requisitos y trámites de admisión que la moción de censura (artículo 154.2 del Reglamento del Parlamento).

El artículo 155 del Reglamento norma las actuaciones parlamentarias de debate y aprobación de la moción: defensa de la moción de censura por uno de los parlamentarios firmantes, expresión del programa por el candidato, intervenciones de los representantes de los grupos, turnos de réplica.

La aprobación de la moción de censura exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los parlamentarios. Su aceptación conlleva dos consecuencias: a nivel institucional, el *lendakari* debe presentar su dimisión y el candidato se entiende designado por el Parlamento a los efectos de su nombramiento; a nivel procedimental, las otras mociones presentadas no se someten a votación.

El rechazo de la moción de censura impide a sus signatarios la presentación de otra durante los dos períodos de sesiones del mismo año, prohibición más rigurosa que la establecida en la Constitución (art. 113.4).

Estamos, pues, ante la consagración de un mecanismo de racionalización que aspira a regular las relaciones y las consecuencias que se derivan de las iniciativas y conflictos producidos tanto en lo que se refiere a las relaciones entre los poderes, como a las repercusiones derivadas, a nivel parlamentario, de la moción presentada.

Diversos comentarios suscita la aceptación en el ordenamiento autonómico, a semejanza de la Constitución, de la moción de censura. Sumariamente recogemos algunas de las observaciones más frecuentemente dirigidas contra la moción de censura:

a) Desde el punto de vista del procedimiento se señalan el trato desigual dispensado a los grupos parlamentarios en detrimento de los menos numerosos, la falta de la exigencia de requisitos como la motivación de la censura y la presentación del programa del candidato, la confusión del doble aspecto de la moción de censura, en cuanto ejercicio de la responsabilidad política y designación del nuevo presidente.

b) Desde el punto de vista institucional, se insiste en las consecuencias generadas por la exigencia de una mayoría absoluta para que prospere la moción de censura. La estabilidad gubernamental y la responsabilidad política se orientan en una lectura discutible que atenúa el control parlamentario, fuerza, para el éxito de la moción, a alianzas entre grupos dispares y facilita el mantenimiento en el poder de Gobiernos minoritarios, aun en contra de la lógica aceptada por medio de la elección del presidente. No en vano se afirma que la moción de censura es una herencia de problemas y exigencias de otros tiempos que ha sobrevivido desconectada de las exigencias que la hicieron nacer.

c) Desde el punto de vista de sus efectos, se evidencia una ruptura entre los principios inspiradores de su aplicación y el logro efectivo de los resultados perseguidos. La práctica parlamentaria demuestra fehacientemente el fracaso del parlamentarismo racionalizado por la incidencia de factores y sujetos no previstos en las normas. Si con la moción de censura constructiva se trataba de mitigar la inestabilidad del Gobierno con un endurecimiento de los requisitos formales y políticos, la experiencia parlamentaria confirma que la continuidad de los órganos políticos depende de otros factores. Con la distinción de crisis parlamentarias, extraparlamentarias y pseudoparlamentarias se ha querido ofrecer una amplia tipología de fenómenos que desestabilizan al Gobierno. Pues bien, si la crisis parlamentaria se refiere a la ruptura explícita de las relaciones de confianza, sólo

en un número reducido de ocasiones la crisis gubernamental se desarrolla de acuerdo con dichas pautas. Serán preferentemente indicaciones parlamentarias difusas, conflictos en la mayoría parlamentaria de gobierno, tensiones entre los partidos, desacuerdos en el seno del Gobierno, ruptura de las coaliciones, retirada de la confianza del partido o partidos de la mayoría al equipo gubernamental, etc. En último extremo, la estabilidad del Gobierno y del sistema depende de la coherencia, disciplina y capacidad negociadora de los partidos políticos. La experiencia vivida en la etapa constitucional con la moción presentada al Gobierno Suárez, o la crisis del Gobierno Garaicoechea, confirman la corrección del análisis. En una oportunidad la moción de censura presentada sirvió para hostigar y desgastar al Gobierno; en otra ocasión, la renovación del equipo gubernamental se produjo como resultado del enfrentamiento entre el *lendakari* y su partido.

Además de la responsabilidad solidaria del Gobierno, la Ley de Gobierno contempla la responsabilidad directa de cada miembro del Gabinete. La laguna de la Constitución se colma con la moción de censura recogida en el artículo 49. En este precepto se diferencia la moción presentada contra el vicepresidente primero por las funciones asumidas por la delegación prevista en el artículo 39 y contra los consejeros por la gestión en el área de su competencia.

En ambos casos se articula un procedimiento similar. Ni la Ley de Gobierno ni el Reglamento del Parlamento regulan los requisitos formales de la iniciativa y la forma del debate, que podrán atenerse al procedimiento establecido en la moción presentada contra el Gobierno, si bien ateniéndose a las particularidades del supuesto específico. De todas formas, se requiere una votación positiva de la mayoría absoluta de los parlamentarios y su aceptación obliga al censurado a presentar su dimisión al *lendakari*, que deberá sustituirlo. Está expresamente prohibida la necesidad de incorporar un sustituto en la moción, que iría contra el artículo 8 b), y tampoco se prevé ninguna limitación a los proponentes en el supuesto de que la moción no prospere.

Otras posibilidades de actuación de la responsabilidad se contemplan en los artículos 11 y 14. De acuerdo con el artículo 11.2, el presidente interino podrá ser sometido a moción de censura por el ejercicio de las funciones asumidas. La consecuencia de la aceptación en este caso no repercute sobre todo el Gobierno, sino que incide únicamente sobre el censurado, puesto que debe cesar y procederse a la sustitución prevista en el artículo 14. Asimismo, respecto al *lendakari* en funciones, de acuerdo con el artículo 14.2, no podrá plantearse la moción de censura «con excepción de lo previsto para el *lendakari* interino» en el artículo 11.2.

Si anteriormente analizábamos la responsabilidad política a instancia parlamentaria, debemos a continuación contemplarla desde la óptica de la iniciativa gubernativa. Efectivamente, la Ley de Gobierno atribuye en el artículo 8 e), entre las competencias del *lendakari*, el planteamiento ante el Parlamento, previa deliberación del Gobierno, de la cuestión de confianza sobre «su programa o sobre una declaración de política general» (art. 46). Diversas razones pueden mover al presidente a tomar esta iniciativa: restaurar la unidad de las fuerzas de la mayoría, fortalecer la posición política y parlamentaria del Gobierno, recabar apoyos para la adopción de ciertas medidas, etc.

En cualquier caso, significa un planteamiento y una revisión radical, de corte ofensivo o defensivo, en función de las circunstancias, de la relación de confianza que liga al Gobierno con el Parlamento. El deterioro de las condiciones posibilitadoras de la estabilidad fuerza a retomar el punto de partida y verificar el mantenimiento de las bases de colaboración. Pero este examen permite emitir al Parlamento, en respuesta a la solicitud gubernamental, un veredicto negativo que obliga al Lehendakari a presentar su dimisión. Tal y como prescribe el artículo 46, basta tan sólo alcanzar la mayoría simple para que la confianza se considere otorgada, mayoría inferior a la exigida para el triunfo de la moción de censura. La regulación procedimental de la cuestión de confianza se realiza en los artículos 150 a 152 del Reglamento del Parlamento.

Siguiendo una diferenciación doctrinal que distingue entre responsabilidad y control, podemos revisar las formas de control contempladas. Con ellas se persigue comprobar el estado de la conexión electorado-programa de gobierno-Parlamento-Gobierno. A partir de la primacía reconocida a la voluntad electoral, que mantiene su vigencia en la sede parlamentaria, se trata de asegurar la permanencia de las vinculaciones señaladas. Aunque carece de sanción jurídica similar a las antes contempladas, el ejercicio de la acción de control materializa el principio de publicidad consustancial a los regímenes parlamentarios y contribuye a la formación de una conciencia crítica que se evidenciará en las elecciones inmediatas.

El Estatuto de Autonomía atribuye al Parlamento la función de impulso y control de la acción del Gobierno vasco, función que encuentra una primera correspondencia en la obligación del presidente de prestar al parlamento la información y ayuda que recaba (art. 8 de la Ley de Gobierno), y su proclamación general en los deberes impuestos al Gobierno en el artículo 44.

El Reglamento del Parlamento rige la actividad parlamentaria en esta materia. El Título VII, dedicado al control parlamentario, define sus posi-

bles formas y procedimientos. En concreto, recoge las preguntas (art. 141.1), interpelaciones (art. 135.1), mociones (art. 138.1). Sin embargo, las proposiciones no de ley aparecen recogidas en el Título VIII. Por otra parte, hay que resaltar los debates de política general (art. 43 de la Ley de Gobierno), a celebrar en el primer Pleno del primer período de sesiones anuales, que actúan también una tarea fiscalizadora, pues son un balance de realizaciones y proyectos, un enunciado articulado de propósitos y ordenación de medios y fines, realizado todo ello a la luz del parámetro del programa de gobierno. Asimismo, de acuerdo con el artículo 133 del Reglamento parlamentario, pueden realizarse otros debates generales a instancia del Gobierno, por decisión de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o a iniciativa de tres Grupos Parlamentarios o una tercera parte de los parlamentarios.

Por último, en esta revista rápida, además de recordar el control que se realiza en el debate y votación a la totalidad de los Decretos Legislativos (artículo 52 de la Ley de Gobierno), resaltamos las Comisiones de investigación o de encuesta sobre cualquier asunto de interés público (art. 45 del Reglamento del Parlamento) por su enorme incisividad y especialidad a los efectos de esclarecer en profundidad temas complejos que merezcan este tratamiento singular para el conocimiento de la opinión pública y el desarrollo de la actividad informativa del Parlamento, los informes preceptivos que deban remitirse al Parlamento y las comparecencias e informaciones previstas en el artículo 37 del Reglamento parlamentario, así como las comunicaciones contempladas en el artículo 165 de dicho Reglamento (18).

8. CONCLUSIONES

Ha transcurrido poco tiempo y es prematuro emitir juicios contundentes sobre la posición del Gobierno. La falta de rodaje, los altibajos y crisis, el escaso desarrollo normativo e institucional dificultan alcanzar conclusiones con pretensiones orientadoras. Tan sólo muy recientemente se han publicado normas que acogen fenómenos muy difundidos en otros contextos y que caracterizan marcadamente la praxis institucional, como son la presencia de los grupos en la esfera pública, la participación de los intereses, la creación de organismos públicos con presencia de intereses, la delegación de

(18) A. SAIZ ARNÁIZ, «El ejecutivo: relaciones con el Parlamento», en *Primeras Jornadas*, ob. cit., págs. 1227 y sigs.

poder público a las organizaciones privadas, la modificación del sistema de mediaciones y de la función de los poderes públicos, etc., fenómenos todos ellos que cualifican el conjunto de los órganos estatutarios. La reciente normativa sobre el Consejo Económico y Social y la redefinición del Consejo de Relaciones Laborales, a los que podemos dominar, de acuerdo con la doctrina italiana, «órganos auxiliares», señalan una tendencia todavía incipiente que deberá ser seguida con atención en fechas próximas (19).

Una consecuencia de esta adolescencia autonómica consiste en que de nuevo hay que concentrar la reflexión en las relaciones interorgánicas a falta de datos sobre la interacción entre los aparatos jurídicos y la sociedad. Pero incluso en la esfera señalada los acontecimientos se han sucedido a un ritmo vertiginoso y alejado de toda previsión.

Como era lógico, la doctrina se ha aproximado a los sistemas autonómicos intentando englobarlos en categorías generales que reflejaran sintéticamente las líneas maestras de las relaciones de poder. En otra ocasión tuve la oportunidad de revisar las formas de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y caracterizar la configuración que recibía el Lehendakari, tanto respecto al Gobierno que dirige, como respecto al Parlamento que lo elige. Aunque desde un punto de vista formal no se ha modificado la normativa gubernamental, no podemos menos que reflejar el curso de los acontecimientos y valorar las mutaciones producidas, que han tenido una expresión espectacular en la crisis del segundo Gobierno de Garaicoechea (20).

A los efectos de comprender la situación creada estimo oportuno recuperar la evolución normativa y la paulatina transformación institucional. La indeterminación y concisión constitucionales no excluían tajantemente fórmulas asamblearias (21). Aunque el Estatuto mantenía elevadas

(19) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, *ob. cit.*, p. 583. Véase, asimismo, la Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre Consejo Económico y Social, que modifica además en la disposición adicional primera la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, sobre Consejo de Relaciones Laborales.

(20) R. PUNSET, «Forma de Gobierno del Estado y forma de Gobierno regional. Apuntes para un estudio», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (monográfico), 1981; M. BASSOLS, *ob. cit.*, págs. 87 y sigs.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, 1984, páginas 62 y sigs.; R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, 1984, páginas 136 y sigs.; J. SOLÉ TURA, «Las Comunidades Autónomas como sistemas semi-presidenciales», *ej. pol.*, Barcelona, 1984.

(21) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milán, 1980, págs. 269 y sigs.; G. TRUJILLO, «Artículo 152», en *Constitución Española*, Madrid, 1979, pág. 323; E. ARGULLOL, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», en *Docu-*

dosis de indeterminación avanzada en la diferenciación en el seno del Gobierno al configurar un presidente con funciones que lo distinguían del resto de los miembros del gabinete. Pero conviene subrayar que el Estatuto diseña un modelo de Parlamento fuerte en el que éste aparece en el centro del sistema. El impulso y control de la acción del Gobierno, la derivación parlamentaria del presidente, la responsabilidad política del Gobierno, la exigencia de confianza parlamentaria, la aprobación de los Presupuestos Generales, etc., y la inexistente previsión, por otra parte, de la disolución de la Cámara, atribúan a la Asamblea legislativa, tanto por su conexión directa con el electorado como por su relación con el Gobierno, una posición privilegiada al ser elemento de mediación de intereses y sujeto de impulso y control de la acción gubernamental

La Ley de Gobierno incorpora modificaciones importantes. Por una parte se completa el diseño del parlamentarismo racionalizado, al mismo tiempo que se le distorsiona. La elección del presidente, la necesidad de confianza, la regulación de la pérdida de confianza, constituyen una normativa de desarrollo necesaria. En la misma sintonía se mueve el Reglamento del Parlamento, que refuerza el control del Gobierno. Siguiendo las reflexiones de los profesores Montero y García Morillo, podemos reconocer en la Comunidad Autónoma el denominado bloque de poderes de control parlamentario: la extensión del control, la intensidad del control, los efectos del control sobre las facultades normativas del ejecutivo y las comisiones de investigación (22). Pero el Gobierno recupera terreno en sus relaciones con el Parlamento, se le dota de medios de reacción desconocidos en el Estatuto y sale beneficiado con la primacía concedida a la estabilidad institucional. El Parlamento continúa otorgando la confianza, pero la introducción de la moción de censura constructiva, la disolución de la Cámara, la posibilidad gubernativa de dictar decretos legislativos, transforman la dinámica orgánica y fuerzan, con los mecanismos introducidos, a que las crisis sean básicamente extra y pseudoparlamentarias. Por otra parte, se potencia considerablemente la figura del presidente, al que se le convierte en un eje capital, tanto respecto al Parlamento como respecto al propio Gobierno. Definición del programa político, composición del Gobierno, estructura de la Administración, cuestión de confianza, disolución del Parlamento, etc., son la traducción de la

mentación Administrativa, 1979, núm. 182, págs. 56 y sigs.; E. ALVAREZ CONDE, *ob. cit.*, páginas 211 y sigs.

(22) J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, 1984, págs. 44-45.

fórmula sintética del artículo 1.º, que considera que el *lendakari* «ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria». Una combinación de carisma, liderazgo y populismo motivaron una definición que venía a disputar al Parlamento su título natural y a convertir al *lendakari* en el centro de integración por excelencia. De esta forma se potenciaba al Gobierno en detrimento del poder legislativo. Pero era, sin duda, el presidente, el que absorbía esta exaltación que redundaba en cascada y de forma derivada en el resto del poder ejecutivo. No en vano latía en el fondo de la regulación normativa un intento de equiparación con la configuración estatal sobre la base de la concepción de un sucedáneo de la Jefatura del Estado, que se materializaba, en correspondencia con el enunciado del artículo 1.º, en los contenidos del artículo 7.º No hace falta insistir en que esta construcción significó la transposición arbitraria al plano institucional de una coyuntura política, cuya modificación pondría en crisis y vanificaría el dictado político.

Este modelo exigía ciertas condiciones: la capacidad de integración dentro de unos valores e intereses y la disponibilidad de una fuerza política que actuara de aglutinante en la sociedad. Pero cuando fallaron estos dos pilares, la relación Gobierno-sociedad, por la vía del peligro de las dos comunidades, y la relación Gobierno-partido mayoritario, con la división en torno a la articulación interna, las previsiones normativas fueron desmentidas en la dinámica social e institucional.

Los resultados de las elecciones de 1982, las tensiones entre el Gobierno y el PNV, que tuvieron momentos culminantes como el conflicto sobre la LTH y el debate sobre la disciplina de partido del candidato a *lendakari*, y el ascenso irresistible de la corriente foralista condujeron no sólo a la crisis del modelo, sino a la paralización institucional del País Vasco. La impugnación del liderazgo del presidente cuestionó seriamente la inspiración de la Ley de Gobierno. Y las consecuencias de estas tensiones obligan a reformular algunas afirmaciones jurídicas.

Por una parte, el cese/dimisión de Garaicoechea y su sustitución por quien ni siquiera era diputado y, por tanto, no había concurrido a las elecciones, tensiona los mecanismos institucionales y altera la praxis político-electoral. Los partidos políticos encabezan sus listas con líderes destacados que buscan el refrendo social para su aspiración a acceder a la presidencia del Gobierno. El Parlamento mediaría y completaría la tendencia triunfante en las urnas. Por todo ello el populismo y el liderazgo inquestionable que impregna la Ley de Gobierno se esfuma en la búsqueda de un sucesor que suplanta al vencedor de la consulta electoral. Pero a esta pérdida de carisma hay que añadir otro factor muy importante.

Si en los regímenes basados en los sistemas de partidos la relación entre las agrupaciones partidistas y los poderes ejecutivos se ha decantado en favor de éstos, no ha sucedido así en Euskadi. La situación de los partidos del Gobierno, supeditados y subordinados, no rige en Euskadi, donde se ha instaurado el gobierno del partido, puesto que el partido mayoritario fija en sus órganos propios, de forma autónoma, al margen de las sedes institucionales, la línea política y ejerce una presión continua y seguimiento incesante de la acción del Gobierno. Y todo ello respondiendo a una inspiración básica: la unidad del pueblo vasco se realiza en el partido que dispone de las claves del pasado y del futuro para orientar a la colectividad. El partido detenta la legitimidad nunca transferida a las instituciones. En consecuencia, estamos ante un Gobierno deslegitimado, sensiblemente alejado de la euforia y triunfalismo de la Ley de Gobierno.

Por otra parte, el poder ejecutivo debe atender otros frentes. El auge foralista ha desembocado en una legislación que recorta la capacidad política del Gobierno, debido no sólo al traspaso de componentes en muchas materias, sino, y sobre todo, a la negociación que debe entablar en materia presupuestaria. Como es prematuro aventurar juicios nos conformamos con recordar los datos normativos. El artículo 42 *a)* del Estatuto de Autonomía ha sido instrumentado a través de la creación en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre del Consejo Vasco de Finanzas, formado por tres representantes del Gobierno y uno por cada una de las Diputaciones Forales, que adopta sus acuerdos por mayoría absoluta (art. 28) y al que corresponde elevar al Parlamento la propuesta de las aportaciones de cada uno de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco. Como es de sobra conocida la importancia de los recursos financieros para la definición y ejecución de una línea política, no merece la pena abundar en el significado que conlleva para el Gobierno vasco la negociación, en plano de igualdad, con las Diputaciones. Impresión no mitigada por la posible atribución de una consignación para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico previstas en el artículo 22.3 de la LTH. El Gobierno se encuentra actualmente emparedado entre la tutela del partido y las negociaciones y presiones forales, dentro de cuyos límites debe desenvolverse, concretándose de esta forma el planteamiento de los Territorios Históricos como poderes de la Comunidad Autónoma (Título II del Estatuto de Autonomía), fórmula que habrá que analizar en el futuro para determinar su contenido.

En consecuencia, asistimos en la actualidad a una fase de experi-

mentación y de revisión de esquemas. La proximidad de los acontecimientos impide formular conclusiones. De todas formas habrá que atender conjuntamente a la capacidad de integración del pacto de legislatura, a la tutela del PNV sobre el Gobierno, al replanteamiento de las fórmulas participativas en los órganos forales de los Territorios Históricos y a la eficacia de la coordinación de las instituciones centrales de la Comunidad Autónoma y capacidad de conjugar la unidad de dirección y decisión participativas con la pluralidad ejecutiva, para captar el sentido de la evolución y definir la posición del Gobierno en el entramado institucional.