

JAVIER TERRON MONTERO (*)**El Subsistema de Gobierno de la
Junta de Andalucía (**)**

1. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar el comentario al subsistema de gobierno que establece el Estatuto de Andalucía parece oportuno hacer algunas consideraciones que fijen los límites en que este trabajo se mueve. Vaya por delante que no se trata de efectuar aquí un análisis exhaustivo del funcionamiento político de la Comunidad Autónoma andaluza, y ello por varias clases de razones: en primer lugar porque siendo esta una ponencia que se presenta dentro de un ciclo dedicado a los procesos autonómicos con especial referencia al de Andalucía, parece obvio que el lector busque en el resto de los trabajos la respuesta a temas concretos que en ellos se contienen; en segundo lugar, desde el momento en que sólo el desarrollo legislativo puede dar cumplida cuenta de algunos aspectos que en el Estatuto se esbozan, parece igualmente claro que habrá que esperar algún tiempo para proceder a un examen más riguroso de cuestiones todavía escasamente perfiladas (1); pero es que

(*) Doctor en Derecho y profesor del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada. Es autor de varios trabajos sobre su especialidad entre los que cabe destacar el libro: *La Prensa en España durante el Régimen de Franco*, publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

(**) Este artículo forma parte del Ciclo sobre "Los procesos autonómicos con especial referencia al caso Andaluz" organizado por el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada y patrocinado por el Instituto de Desarrollo Regional de esa Universidad.

(1) Aunque no el único, el caso del Reglamento de la Cámara (art. 27.5º) es bien significativo puesto que de él dependerán temas tan importantes como todo lo concerniente a los grupos parlamentarios o al ejercicio de las formas ordinarias de control.

además, y en tercer lugar, serán en buena medida las fuerzas políticas y el sistema de partidos que acabe por prevalecer quienes vengán a determinar la definitiva configuración de las instituciones y mecanismos que en el Estatuto se contienen.

Lo dicho no ha de ser sin embargo óbice para que respecto a cuestiones generales podamos ya emitir algunas valoraciones de nuestro entramado institucional, por referencia, sobre todo, a los Estatutos de Autonomía que le han precedido. Resulta en este sentido conveniente hacer constatar de entrada la existencia de una inflexión en el proceso autonómico que coloca a Andalucía en su eje y que está determinada por la publicación, en Mayo de 1981, de lo que ha venido en llamarse el "Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías" (2).

Tendremos ocasión de ver en qué concreciones de nuestro Estatuto se han dejado sentir con mayor fuerza las recomendaciones del Informe. Baste señalar ahora que son dos los puntos que, estando ausentes en los Estatutos que le preceden, aparecen en el andaluz: de una parte, la minuciosa regulación de determinados mecanismos e instituciones, de otra, la amplia remisión al derecho del Estado; tras uno y otro se discierne un tercer principio que se superpone a ambos y que, aunque no de forma plena, los explica: me refiero al principio de economía que subyace a todo el Informe de la Comisión y que trasladado por primera vez al ámbito de las instituciones políticas andaluzas dan como resultado una importante diferenciación entre éstas y sus homólogas vascas, catalanas y gallegas (3). Esta distinción constituyó el punto capital sobre el que giraron las polémicas y discrepancias surgidas durante la elaboración del proyecto de la Ponencia Conjunta que modificó el de la Asamblea de parlamentarios andaluces en su tramitación ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Polémicas y discrepancias que informan el debate colocando a los parlamentarios en dos posiciones claramente perceptibles y numéricamente desproporcionadas. Para algunos, los más, la configuración dada a las instituciones políticas andaluzas ha significado introducir un principio racionalizador en el proceso autonómico que, aunque expresamente no se diga, ha de abrir

(2) Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales. Colección Informe nº 32. Madrid, 1981.

(3) Sobre el tema puede verse la introducción a la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Andalucía*. Ediciones del Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. 1981.

camino para los que le sucedan hasta la completa consecución del "Estado de las Autonomías". Para otros, los menos, las modificaciones habidas en el proyecto y que acabarían por trasladarse al texto definitivo son, por el contrario, discriminatorias en cuanto que se interpretan como un recorte de las facultades y competencias atribuidas a la Junta. A la primera postura se adscribieron la casi totalidad de los representantes de los grupos parlamentarios, mientras que la segunda fué mantenida prácticamente en solitario por el grupo andalucista y más tibiamente por el miembro del grupo mixto Clavero Arévalo.

Sería sin embargo erróneo deducir que fueron razones estrictamente técnicas las que produjeron esta asimétrica toma de posiciones. No cabe olvidar que lo que estaba en juego era todo un replanteamiento del proceso autonómico guiado por la sentida necesidad de someter el mismo a cauces previamente acordados por los partidos políticos mayoritarios. Dos son los instrumentos que propuestos por la Comisión de Expertos habrían de venir a dar contenido preciso a ese objetivo. De una parte, un instrumento legislativo concretado en una ley orgánica de ordenación del proceso autonómico, cuyas normas, al decir de la Comisión, "ordenen el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras del Estado, su adaptación progresiva al proceso autonómico y el correcto engarce del conjunto de piezas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, han de componer la organización territorial que dicho precepto prescribe" (4). Con ser importante; una ley orgánica de este tipo no satisfaría por completo —siempre en opinión de los expertos— todas las exigencias que la instauración del "Estado de las Autonomías" reclama. Por ello, un segundo instrumento propuesto consiste en la consecución de acuerdos políticos para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía, y cuya finalidad habrá de ser completar aquellos aspectos que escapan a una regulación normativa.

El examen pormenorizado de tales mecanismos de planificación es algo que escapa a nuestros propósitos, señalemos no obstante que tales acuerdos de base han de ser necesariamente tenidos en cuenta a la hora de comprender la específica regulación que de las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno hace el Estatuto andaluz, porque si bien es cierto que en todos los Estatutos aprobados está presente el parlamentarismo

(4) "Informe de la Comisión...". Op. cit. pág 41.

como forma de gobierno, en los casos del País Vasco, Cataluña y Galicia se ha operado dejando abierta la posibilidad de que sean las leyes posteriores las que establezcan con mayor precisión los aspectos concretos en que se sustancian aquellas relaciones, mientras que en el Estatuto andaluz es el propio texto el que suministra ya los cauces y formas en que ha de tener lugar la comunicación entre los poderes legislativos y ejecutivos. Si ello tiene alguna relevancia lo veremos más adelante ya que ahora resulta conveniente algunas precisiones generales en torno al concepto mismo de parlamentarismo.

2. LAS FORMAS PARLAMENTARIAS DE GOBIERNO

No es tampoco este trabajo el lugar para hacerse eco de la difícil y controvertida clasificación de las formas de Gobierno y su distinción con las formas de Estado. En todo caso y si a efectos tan solo de orientar al lector damos por buena aquella que cuenta con mayor aceptación entre los constitucionalistas consistente en distinguir entre regímenes presidencialistas (separación estricta de poderes y predominio del Ejecutivo), regímenes convencionales (confusión de poderes y predominio de la Asamblea) y regímenes parlamentarios (separación flexible de los poderes y colaboración entre ambos), es claro que a éste último, en su versión monárquica, responde la forma de Gobierno —“forma política del Estado español” a tenor del precepto constitucional— establecida en la Constitución de 1978.

Ahora bien, decir que la forma de Gobierno (o de Estado) a que se atiene nuestra Constitución es la “parlamentaria” es decir muy poco si no se añade nada más, ya que dicha forma de Gobierno, aparecida en Inglaterra a finales del siglo XVII respondiendo a una situación histórica muy determinada, ha conocido un proceso de adaptación al continente europeo donde ha tratado de acomodarse —con desigual fortuna— a las particulares características históricas y políticas de los países receptores dando origen a muy diversos tipos de parlamentarismo aun cuando las condiciones básicas para su funcionamiento —especialmente el origen dual del poder— hace tiempo que desaparecieron del panorama europeo, Georges Burdeau (5) señala tres razones.

(5) Burdeau, G. *Derecho Constitucional e Institucional Políticas*. Editora Nacional. Madrid. 1981. págs. 211 y 212.

En primer lugar, una razón de orden psicológico o emocional en el sentido de que fué el parlamentarismo el sistema bajo el que florecieron las libertades públicas; en segundo lugar una razón de orden político en cuanto que el parlamentarismo, sistema moderado por excelencia, aun siendo representativo satisface igualmente a quienes recelan de una excesiva democratización de la toma de decisiones al erigir a un Gobierno con recursos suficientes para oponerse a los circunstanciales vaivenes de las Cámaras; finalmente una razón de orden técnico en la medida en que el sistema parlamentario consigue asegurar la autoridad del Gobierno bajo unas condiciones teóricamente proclives a otorgar absoluta preeminencia al Parlamento.

Pese a estas ventajas, la pervivencia del parlamentarismo encuentra un importante obstáculo para su plena realización. El propio Burdeau lo ha expresado claramente. "Un equilibrio —dice este autor— supone dos fuerzas y en las democracias contemporáneas solo hay una. Seguramente la Asamblea puede consentir en una división de las competencias, pero el poder así creado no será mas que una delegación del suyo. Tras el "poder ejecutivo" no hay nada que le pertenezca. La autoridad que ejerce solo la puede tomar de la única fuente, en lo sucesivo, de todo poder: la representación nacional. Por eso, a medida que el sugragio universal favoreció el acceso al poder de los nuevos estratos sociales, el parlamentarismo se fué alejando de su tipo primitivo". (6)

No es este el lugar de analizar las diversas formas en que el sistema parlamentario se adaptó a la nueva situación, pero algo podemos indicar al respecto. Inglaterra lo hizo mediante el Gobierno de Gabinete. El resto de los países no contaban con las condiciones necesarias que permitieron seguir el modelo británico de manera que hubieron de acomodar el esquema a sus respectivas circunstancias dando como resultado al menos tres derivaciones significativas. La primera es aquella en que el Ejecutivo sucumbió a los embates del Parlamento convirtiéndose así en un mero delegado de la Cámara a quien corresponde no solo la función de control sino también la de dirección política de forma que el Gobierno se encuentra sometido y obligado a seguir las directrices que aquella le marca. La existencia de un multipartidismo que imposibilitaba la formación de Gobiernos estables contribuyó en no poca medida a este desenlace. Otros países trataron sin embargo de hacer frente a esa eventualidad racionalizando el

(6) Ibidem, Op, cit. pág 213.

modelo. Por "racionalización" del sistema parlamentario se entiende la pretensión de verter en normas jurídico-constitucionales (por oposición al carácter consuetudinario de la Constitución británica) los mecanismos que permitan salvaguardar la libertad de movimientos del Ejecutivo frente al omnímodo poder de las Asambleas. Para la consecución de tal finalidad se han seguido dos caminos diferentes ya que, como señala González Casanova, "en algunos casos son verdaderos mecanismos nuevos que tienden, por lo general, a asegurar el predominio del Gobierno sobre el Parlamento "racionalizando" su poder frente a una posible pérdida de mayoría o su capacidad de forzarla. En otros casos la "racionalización" desdeña pura y simplemente la importancia política del Parlamento acudiendo directamente a la plebiscitación del responsable supremo del poder ejecutivo" (7). El camino adoptado en este último caso, llamado gobierno parlamentario con primacía presidencialista, fué por consiguiente el opuesto al anteriormente señalado por cuanto la solución consistió en un reforzamiento de los poderes del Jefe del Estado quien en base a una legitimación directamente popular posee junto a un amplio poder normativo la capacidad autónoma de nombrar y revocar a los ministros y la disolución anticipada de las Cámaras.

Es por tanto la tercera vía, que la cita del profesor de Barcelona recoge en primer lugar, la que trata de seguir con la máxima fidelidad posible el genuino sistema parlamentario caracterizado por la permanencia del equilibrio entre Gobierno y Parlamento. Sin embargo, tal sistema, que Biscaretti denomina precisamente como "de tendencia equilibradora", es a su vez lo bastante amplio como para que bajo su rúbrica se cobijen regímenes suficientemente diferenciados tales como el conjunto de las monarquías nórdicas, el sistema alemán, el italiano y últimamente el propio sistema español. Cada uno de ellos, aun compartiendo similares rasgos, ha derivado en concreciones diversas como consecuencia de su situación histórica y de sus respectivos sistemas de partidos, factores ambos que en no poca medida son los causantes, por encima incluso de las previsiones constitucionales, de un funcionamiento estable del sistema (caso de Alemania) o de un funcionamiento inseguro y sujeto a infinidad de crisis y conflictos (caso de Italia).

España se inscribe, como decimos, dentro del abanico de subsistemas que el modelo parlamentario racionalizado de tenden-

(7) González Casanova, J.A. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Edit. Vicens-Vives. Barcelona 1980. pág 357.

cia equilibradora incluye, ya que introduce los principios básicos del esquema, a saber:

1.- Un sistema basado en la división de poderes, esto es, el reconocimiento constitucional de una sustantividad propia tanto al Legislativo como al Ejecutivo de forma que cada uno de ellos mantiene una posición autónoma respecto del otro sin que, una vez constituidos, exista entre ambos relación de subordinación o dependencia.

2.- Una colaboración entre los poderes, es decir, que junto al reconocimiento de su división se prevean los mecanismos de comunicación que den como resultado “una coordinación por integración”. Dicho objetivo se consigue a través del origen parlamentario del Gobierno, quien asumiendo la función ejecutiva es responsable ante la Cámara. Por ello la compatibilidad entre los cargos de parlamentario y ministro es uno de los requisitos indispensables del régimen parlamentario.

3.- Una equiparación de poderes entre Gobierno y Parlamento que permita el control mutuo del que se derive el necesario equilibrio entre ambos. Así, el gabinete ha de contar con la confianza del Parlamento quien puede negársela mediante la moción de censura o la votación de desconfianza provocando su dimisión, mientras que, como contrapeso, el Gobierno tiene derecho a disolver anticipadamente el Parlamento.

4.- Finalmente, un recurso al electorado quien actúa como árbitro en el conflicto entre los poderes expresando a través de unas nuevas elecciones su decisión de apoyar al Gobierno o de exigir su dimisión corroborando así la posición de la Cámara.

Naturalmente, lo aquí expuesto necesita de precisiones ulteriores por cuanto la introducción en nuestro Texto Constitucional de determinados requisitos para el efectivo ejercicio de los mecanismos de control (porcentajes necesarios en las diferentes votaciones, moción de censura “constructiva”, etc) y el aún balbuceante sistema de partidos colorean el cuadro que aquí solo hemos esbozado. Pienso no obstante que lo que antecede proporciona el bagaje suficiente para adentrarnos en el examen del subsistema al hilo de dicho análisis las oportunas comparaciones con el sistema de gobierno estatal.

3. EL ESTATUTO DE ANDALUCIA

Igualdad entre los poderes, comunicación y control mutuo son los rasgos más generales que cabe atribuir a los regímenes parlamentarios. Trataremos de analizar en lo que resta de este trabajo cuales son los mecanismos que el Estatuto de Andalucía establece para lograr el equilibrio entre Parlamento y Consejo de Gobierno y si verdaderamente con ellos se consigue su equiparación.

3.1. El control del Parlamento sobre el Consejo de Gobierno.

En concordancia con el Texto Constitucional (art. 108, T.C.), el Estatuto de Andalucía (art. 36,2, E.A.) hace al Consejo de Gobierno responsable políticamente ante el Parlamento. Este hecho, consecuencia lógica del origen parlamentario del Consejo significa que éste necesita contar con la confianza de la Cámara que se afirma o niega de diferentes formas.

3.1.1. *La votación de investidura*

El nombramiento del Presidente o votación de investidura es, cronológicamente hablando, la primera de las formas en que esa confianza se manifiesta. Del examen comparado del artículo 99 (T.C.) y 37 (E.A.) resulta claramente perceptible la existencia de un paralelismo entre los procedimientos de elección previstos en ambos textos, paralelismo que sin embargo se quiebra llegado el momento en que el Estatuto permite —como tendremos ocasión de exponer desde distintas perspectivas— la formación de Gobiernos extremadamente minoritarios para los que la Constitución resulta mucho más restrictiva. Veamos con algún detenimiento las similitudes y las diferencias así como las consecuencias que de estas últimas pueden derivarse.

La primera similitud no se refiere tanto al procedimiento cuanto a la definición del destinatario del voto de investidura. Efectivamente, tanto en la Constitución como en el Estatuto quien resulta investido no es el Gobierno o el Consejo en su conjunto sino su Presidente. Esto responde a una tendencia general conducente a destacar al jefe del gabinete por encima del resto de sus miembros, la razón hay que buscarla en la necesidad de que el Ejecutivo responda en su acción política a los principios de cohesión interna y

de eficacia, de ahí que una vez investido, el Presidente, que dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno pueda designar y separar libremente a los consejeros (art. 37, E.A.). Es preciso hacer notar que aunque dicha preeminencia es común a la Constitución y al Estatuto, los legisladores han querido subrayarla aún más en este último al individualizar la responsabilidad política del Presidente ante el Parlamento (art.35,3) sin perjuicio de la que solidariamente corresponde al Consejo (art.36,2).

Por lo que a la elección propiamente dicha concierne, el procedimiento es en su primera fase prácticamente igual al establecido para el Gobierno del Estado. Así, una vez propuesto por el Presidente del Parlamento —previa consulta con los portavoces de los grupos parlamentarios— un candidato a Presidente de la Junta, la confianza se entenderá otorgada cuando éste obtenga la mayoría absoluta de votos afirmativos. El requisito de la mayoría absoluta en primera votación tiene como objetivo la formación de un Consejo de Gobierno solidamente respaldado por la Cámara, la cual, como órgano representativo asegura la identificación más amplia posible entre el Gobierno y la tendencia política mayoritaria de la sociedad expresada a través de las elecciones. Es justamente en este punto donde el sistema de partidos entra en juego, porque si de él resulta la existencia de un partido claramente mayoritario capaz de conseguir a su vez la mayoría absoluta de los escaños, la obtención de la confianza por el candidato de este partido estará asegurada; en caso contrario, será necesario acudir a una política de coalición previa entre distintos partidos cuyos escaños representen esa mayoría. Ahora bien, ante el supuesto probable de que ningún partido haya alcanzado aquella prevalencia en la Cámara y que una coalición tan amplia no se produzca, el Estatuto, al igual que la Constitución, prevee la posibilidad de formación de un Consejo de Gobierno minoritario al establecer una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la primera, considerándose en este caso otorgada la confianza si el candidato obtiene la mayoría simple, esto es, el voto favorable de la mitad más uno de los emitidos, votación que podrá repetirse sobre distintas propuestas durante un periodo máximo de dos meses. Naturalmente, el Consejo así constituido será un Gobierno que cuente con un apoyo limitado de la Cámara y por tanto con menos posibilidades teóricas de movimiento.

Como hemos dicho, el Estatuto fija un plazo para la tramitación de sucesivas propuestas, ¿qué ocurre si transcurridos los dos meses no se obtiene la mayoría simple? Es aquí donde las

previsiones estatutarias se distancian de la Constitución porque mientras ésta dispone la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones como medio para dirimir el conflicto, el Estatuto establece la designación como Presidente de la Junta del candidato del partido que tenga mayor número de escaños. La diferencia es importante y la consecuencia grave, porque, en definitiva, así como los constituyentes previeron y atajaron el riesgo que supone la formación de Gobiernos minoritarios por debajo de un cierto límite (el de la mayoría simple), los legisladores que elaboraron el Estatuto han considerado que tal eventualidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza no tiene la trascendencia suficiente como para requerir una disolución equivalente a la prevista en la Constitución. Ello significa que el Estatuto permite y sanciona la formación de un Consejo de Gobierno que no cuente en el Parlamento con más respaldo que el de una exigua minoría: la constituida por el partido que mayor número de escaños posea independientemente de cual sea su número (8). Téngase en cuenta además, que la disolución de las Cámaras establecida en el artículo 99,5 del Texto Constitucional tiene más el propósito de forzar la formación de un Gobierno que el de ser efectivamente usada. Ausente esta espada de Damocles en el Parlamento andaluz, nada obliga a los parlamentarios a la renuncia de posiciones de intransigencia para lograr al menos la mayoría simple. Como fácilmente se comprenderá, la imposibilidad de

(8) Artículo 37.3º del Estatuto. No deja de ser sorprendente esta disposición estatutaria pues parece claro que con ella el legislador prevee la posibilidad de que ningún partido alcance la mayoría simple. Piénsese que ésta última, al igual que ocurre en la Constitución, no haciendo referencia al colectivo (la Cámara) se consigue pura y llanamente cuando existan más votos a favor que en contra. Imaginar un supuesto en que luego de dos meses esto no se logra, solo es posible como luego vemos, en una Asamblea donde los partidos, aparte de pequeños están imposibilitados (por razones ideológicas o de otro tipo) para alcanzar un acuerdo mínimo en este sentido. Ante tal eventualidad cabría por tanto que la designación del candidato de la minoría mayoritaria se hiciera aun con el voto en contra del resto de la Cámara. Cuestión distinta es saber si la designación del candidato en tales circunstancias es automática o requiere necesariamente el voto favorable de su propio grupo parlamentario. Téngase en cuenta que un Gobierno así constituido tendría muy pocas posibilidades de llevar adelante una mínima labor legislativa, lo que podría hacer que aquella minoría se negase por razones políticas a asumir en sus solas manos el Consejo de Gobierno. Al hablar el Estatuto de "candidato" del partido que tenga mayor número de escaños" entiendo que la "candidatura" es siempre un acto voluntario al que no puede verse obligado ningún partido. Así, y según esta interpretación, el resultado sería una paralización completa del funcionamiento de la Junta.

disolver el Parlamento es la manifestación más clara de ese principio de economía que señalábamos al comienzo de este trabajo por cuanto la convocatoria de nuevas elecciones es un recurso caro política y económicamente que los legisladores han preferido no utilizar. Advertimos por último que lo que subyace a la solución estatutaria es la previsión de un sistema de partidos políticos que matiza fuertemente todo lo anterior y al que nos referiremos más adelante.

3.1.2. *La moción de censura constructiva.*

La confianza que el Gobierno precisa de la Cámara no es algo circunscrito únicamente al momento de la investidura sino que ha de prolongarse a lo largo de todo su mandato. De ahí que la práctica totalidad de los regímenes parlamentarios establezcan en sus Constituciones la posibilidad de que el Parlamento exija la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción que evidencie la pérdida de aquella confianza inicial. Siendo la moción de censura el instrumento más importante con que cuentan las Asambleas por cuanto a través de ellas pueden derribarse los Gobiernos, algunas Constituciones han querido asegurar que tal mecanismo solo sea utilizado cuando la pérdida de confianza afecte a un sector muy amplio de la Cámara y cuando su triunfo no implique un vacío de poder. De otra manera dicho, se trata de reforzar la estabilidad del Gobierno aun a costa de una limitación en la capacidad de control de la Asamblea. Varias son las previsiones que separada o conjuntamente pueden cumplir esta finalidad.

El Estatuto de Andalucía sigue en líneas generales lo dispuesto para este tema a nivel constitucional si bien agravando alguno de sus aspectos. En primer lugar, la exigencia de un número de parlamentarios para proponer la moción, número que la Constitución fija en una décima parte (art. 113,2) mientras que el Estatuto obliga a que sea al menos una cuarta parte de ellos quienes inicien el procedimiento (art.39,2), lo que significa una mayor dificultad para intentar exigir la responsabilidad política del Consejo. Esta cifra resulta a todas luces excesiva ya que a buen seguro impedirá proponer una moción al margen de la política de partido. Una segunda limitación impuesta en los dos textos legales que analizamos es la prohibición de presentar más de una moción en el mismo período de sesiones; se trata con ello de obligar a los parlamentarios que calibren minuciosamente las posibilidades de éxito de su iniciativa antes de ponerla en marcha puesto que si fracasa

no podrán repetirla durante cierto periodo de tiempo. Pero sobre todo, y en tercer lugar, la restricción más importante radica en la necesidad de incluir en la moción de censura —al igual que hace la Constitución— el nombre de un candidato a la presidencia de la Junta que sustituiría, caso de prosperar la moción, al Presidente dimitido. Esta exigencia es sin duda la más notoria manifestación del proceso de “racionalización” de los sistemas parlamentarios a que aludíamos hace un momento porque significa hipotecar la legítima capacidad de control del Parlamento ante el temor a un vacío circunstancial de poder en el Ejecutivo. La conveniencia del carácter constructivo de la censura concita en la doctrina los más encendidos debates ya que, al fin y a la postre, lo que está en juego es el poder mismo de las Asambleas como representantes de la voluntad nacional ante la preeminencia de los Gobiernos cuya relación con la sociedad civil es mucho más distante y que pese a ello asume hoy día las más elevadas cuotas de poder como consecuencia de los modernos Estados sociales. Quienes se manifiestan de acuerdo con la moción de censura constructiva suelen aducir que con ella se asegura la estabilidad política. El argumento no puede resultar cuanto menos, ingenuo. De una parte porque si verdaderamente existe inestabilidad difícilmente podrán atajarla los mecanismos técnico-jurídicos del tipo que comentamos; pero es que, por otra parte, como señala el profesor Montero, “la asociación absoluta entre la estabilidad y la duración de los gobiernos, sobre la base de que si estos son inestables también lo serán los regímenes, supone una extrapolación de dudosa validez. Los datos sobre la duración de los gobiernos no pueden aceptarse como índices seguros de la estabilidad de los sistemas políticos” (9). El contraargumento me parece tanto más válido cuanto que en el caso que nos ocupa ni siquiera se trata del Gobierno del Estado sino de una Comunidad Autónoma cuyo poder está limitado tanto funcional como territorialmente. De ahí que la inclusión de la moción de censura constructiva en nuestro Estatuto, siguiendo miméticamente a la Constitución, aparte de su inoportunidad general me parezca un añadido innecesario que dificulta aún más si cabe las ya menguadas facultades de control de la Cámara.

Pero es que además, y a tenor de lo dispuesto en el Estatuto, el marco general en que la moción de censura constructiva se inscribe viene a hacer más patentes sus consecuencias. Para que la

(9) Montero Gibert, J.R. “La moción de censura en la Constitución de 1978”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12 (nueva época). Noviembre-Diciembre, 1979.pág. 32.

moción de censura prospere, el apartado 2º del artículo 39 del Estatuto exige, a semejanza del 113 de la Constitución, el voto favorable de la mayoría absoluta de los parlamentarios. Si ya es una contradicción que un Presidente pueda ser investido por mayoría simple y no obstante se requiera la mayoría absoluta para entender que le ha sido retirada la confianza, mayor es la paradoja del supuesto que contempla el Estatuto según el cual el Presidente pudiera haber sido elegido con el exclusivo apoyo de una pequeña minoría de la Cámara (la minoría mayoritaria) y sin embargo no sea suficiente una mayoría simple para provocar su dimisión. Si bien, como más adelante veremos, tal situación es altamente improbable, no deja por ello de ser significativo de hasta qué extremo se ha querido proteger la permanencia del Presidente electo durante el periodo de cuatro años que dura la legislatura.

3.1.3. *Otros medios de control sobre el Consejo de Gobierno.*

Aparte de la investidura y de la moción de censura que constituyen los controles básicos de las Asambleas sobre el Gobierno en los sistemas parlamentarios, existe en todas las formas de gobierno democráticas otra serie de medios que permiten llevar a cabo una acción continuada de supervisión sobre la gestión política del Ejecutivo. Loewenstein los llama "controles políticos de rutina" (10), expresión sin duda desafortunada en la medida en que tal término puede inducir a pensar que dichos controles carecen de eficacia o que, en el mejor de los casos, se ejercen a modo de hábitos adquiridos sin esperar demasiado de sus resultados. Por ello quizá fuera mejor designarlos como controles políticos ordinarios en el sentido opuesto al carácter excepcional que tienen los hasta aquí analizados. Mientras que el nombramiento tiene lugar en un plazo que a lo sumo puede llegar a los dos meses siguientes a la constitución de la Cámara y la moción de censura se produce únicamente en momentos de crisis, los controles que a continuación expondremos se realizan a lo largo de todo el periodo que duran las sesiones parlamentarias; de ahí que, como dice Martínez Sospedra, "en la práctica (estos controles ordinarios) pueden ser tantos o más importantes que aquellos, no sólo porque fuerzan al Gobierno a definir en concreto y en cada momento su posición, sino también porque permiten merced a la obligación de éste de mantener informado al Parlamento, y por su intermedio a la opinión, modificar la mayoría social sobre la cual se basan y justifican su posición

(10) Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. Edot. Ariel. Barcelona 1979. pág. 261.

tanto la parlamentaria como el Gobierno" (11). Son medios ordinarios de control: 1) el rechazo de un proyecto de ley; 2) la negativa a aprobar los presupuestos; 3) las preguntas; 4) las interpelaciones y, 5) las comisiones de investigación. Naturalmente, este tipo de controles presupone la existencia de un derecho del Parlamento a recabar y obtener del Gobierno la información precisa para el ejercicio de sus funciones. Quiere esto decir que, en contra de lo que algunos autores piensan, más que un control en sí mismo, la información es un medio necesario para la efectiva realización de los controles propiamente dichos.

Si dejamos por el momento al margen los dos primeros citados (12), es de advertir el fuerte contraste existente en el Estatuto entre la minuciosa regulación de los controles excepcionales y estos otros controles ordinarios; porque, si como hemos visto, tanto el nombramiento del Presidente como la moción de censura se contemplan con todo detalle, tan solo hay una referencia general al "control de la acción del Consejo de Gobierno" como una de las funciones que corresponde al Parlamento de Andalucía (art. 30, 3º) pero sin que se especifique nada más al respecto. Las razones de la omisión hay que buscarlas en la remisión que el propio Estatuto hace al Reglamento de la Cámara para que sea en él donde se regulen en detalle estos instrumentos de supervisión (art. 27, 5º). El hecho no tiene en sí nada de extraño, pero sí es normal que —como hace la Constitución— se aluda aunque solo sea en términos generales a cada uno de ellos. El Estatuto de Andalucía sigue en este punto a los Estatutos vasco, catalán y gallego en los que no existe mención específica a los controles ordinarios. La diferencia radica, sin embargo, en que en estos últimos tampoco hay referencia a los controles excepcionales mientras que los mismos sí son objeto de una minuciosa regulación en el caso andaluz. Dicho de otra manera, así como los Estatutos que precedieron al nuestro dejan que sean los Reglamentos de las respectivas Cámaras los que determinen las vías concretas de relación entre Legislativo y Ejecutivo dentro del sistema parlamentario, el Estatuto andaluz

(11) Martínez Sospedra, M. *Aproximación al Derecho Constitucional Español*. Fernando Torres Editor. Valencia 1980. pág. 194.

(12) Tanto la no aprobación de las leyes como del presupuesto necesitan un comentario aparte ya que así como el resto de los controles ordinarios tienen un carácter activo pudiendo ser utilizados por los diputados en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento, éstos son fundamentalmente negativos y su eficacia dependerá, en última instancia, de la composición de la Cámara resultante del sistema de partidos. Tema del que nos ocuparemos más adelante.

impone ya en su articulado la forma en que han de dirimirse los más espectaculares conflictos entre los poderes dejando a los propios parlamentarios la regulación precisa de esos otros controles que venimos denominando ordinarios.

En suma, pienso que esta diferencia puede ser objeto de dos comentarios. Primero, que en relación a los controles excepcionales, los Estatutos vasco, catalán y gallego otorgan mayor grado de autonomía que el Estatuto andaluz; segundo, que si bien puede decirse, respecto a los controles ordinarios, que el techo de autonomía es el mismo en los cuatro Estatutos, mucho me temo que ello responda no tanto a un reconocimiento de autogobierno cuanto al entendimiento de esos controles como "rutinarios" en el sentido negativo del término, es decir, como aquellos de cuyo ejercicio no se deriva ningún peligro para la estabilidad del Consejo. Con independencia de ello resulta oportuno una mínima referencia a los mismos:

las preguntas. Se trata de cuestiones que los parlamentarios formulan al Gobierno o a alguno de sus miembros con el propósito de que éste se pronuncie acerca de cualquier hecho o situación, sus consecuencias o medidas adoptadas en relación al tema de la pregunta. Consiste por tanto en un medio de control directo y sencillo cuya finalidad se limita a tener informado al Parlamento acerca de cuestiones precisas pero sin que su práctica implique ulteriores efectos.

las interpelaciones. Se diferencian de las preguntas en el contenido, procedimiento y consecuencias. En el contenido porque generalmente toda interpelación esconde una crítica a la actuación del Gobierno; en el procedimiento porque la interpelación da origen a un debate amplio en el que intervienen otros parlamentarios distintos al que la formuló, y en las consecuencias porque la interpelación finaliza con una votación o pronunciamiento de la Cámara sobre el tema debatido que puede concluir en una reprobación de la actuación del Gobierno que si bien no le obliga a dimitir comporta una importante erosión de su poder.

las comisiones de investigación. Constituyen, al menos teóricamente, uno de los más severos medios de control sobre la política del Gobierno por cuanto significa la creación por el Parlamento de un comité de amplios poderes con facultad para indagar algún hecho concreto de especial relevancia. Sin embargo, la efectividad de tales comisiones varía de un país a otro según los medios a su

alcance y la importancia atribuida a los informes que redacta. Tienen, por otra parte, un carácter fundamentalmente terapéutico ya que su creación evidencia la inoperancia de los demás controles que permitieron la situación objeto de la investigación.

3.2. El control del Consejo de Gobierno sobre el Parlamento

Los tipos de control hasta aquí examinados son aquellos que el Parlamento ejerce sobre el Consejo de Gobierno a fin de asegurar, en la medida de lo posible, la concordancia entre la voluntad de la Cámara, expresión a su vez de la voluntad del electorado, con la actuación gubernamental. La conclusión a que nos ha llevado su análisis difícilmente podría ser más negativa. En su afán por proteger la estabilidad del Consejo de Gobierno, los autores del Estatuto han reducido al máximo la posibilidad de que éste sea derribado por la Cámara puesto que ello solo sucedería en el improbable caso de formación de una mayoría absoluta, inexistente en el momento de la investidura, contraria a la actuación del Consejo y capaz de presentar un candidato alternativo a la presidencia. La pregunta que inmediatamente se suscita es la siguiente: ¿qué necesidad tiene el Consejo de Gobierno de contar con instrumentos que le permitan hacer valer su posición ante la Asamblea cuando ésta se encuentra privada en la práctica de sus más importantes mecanismos de control?.

Tradicionalmente son dos los medios con que cuentan los Gobiernos en los sistemas parlamentarios para oponerse a la eventual exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento: la cuestión de confianza y la disolución de la Cámara. Nuestro Estatuto ignora el segundo y contempla el primero con tales características que nuevamente resulta más que dudosa su operatividad real.

3.2.1. *La cuestión de confianza*

Se entiende por tal la facultad que tiene el Gobierno, a través de su Presidente, de someter al juicio de la Cámara la actuación del Consejo para que se manifieste a favor o en contra mediante votación. La cuestión de confianza es, en consecuencia y por así decirlo, el contrapeso que el Consejo de Gobierno posee frente a la moción de censura. Por ésta, el Parlamento puede exigir la respon-

sabilidad política del Ejecutivo mostrándole que ha perdido su confianza; por el contrario, la cuestión de confianza es el medio que el Gobierno tiene para constatar que esa confianza persiste. Como resulta obvio decir, la utilización de tal mecanismo lleva aparejado un evidente riesgo, a saber, que la cuestión de confianza puede perderse, en cuyo caso se convertirá en una auténtica moción de censura que obligará a la dimisión. Por eso se trata de una facultad que el Gobierno utilizará tan solo en el momento que considere oportuno, esto es, cuando estime que las posibilidades de ganarla son claras y que de ella se derivará su fortalecimiento.

Siguiendo fielmente a la Constitución (art. 112), el Estatuto andaluz (art. 39) establece dos condiciones para su ejercicio. La primera es la exigencia de que el Presidente de la Junta, antes de plantear dicha cuestión la someta a la deliberación del Consejo de Gobierno. Esta consulta previa cobra todo su sentido cuando se trata de un Gobierno de coalición pues en tal caso parece lógico que el Presidente pulse la opinión de los líderes de los partidos coaligados al objeto de asegurarse su voto afirmativo. Hay que hacer notar, sin embargo, que el Presidente no se encuentra vinculado a lo resuelto por el Consejo pudiendo plantear la cuestión aun en contra de la opinión de los consejeros. No se olvide que, como señalábamos antes, el Presidente ostenta una posición de preeminencia en el seno del Consejo siendo esta una de sus manifestaciones. La segunda condición se refiere al objeto de la cuestión ya que la misma ha de versar "sobre su programa o sobre una declaración de política general", excluyéndose el que un tema concreto (por ejemplo, un proyecto de ley) se convierta en materia susceptible de generarla.

Particular importancia tiene aquí el análisis del voto requerido para que el Gobierno gane una cuestión de confianza. En este punto es de recibo la observación hecha en relación a la investidura (13). Efectivamente, el Estatuto de Andalucía, en literal concordancia con el Texto Constitucional, dispone que "la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados", de donde cabe deducir que será suficiente con que el número de votos afirmativos, independientemente de cuantos sean, supere al de los negativos. La incongruencia general de este requerimiento dependerá en la práctica de la forma en que se realizará en su día la investidura, y en tal sentido (a semejanza de lo visto para la moción de censura) habrá que distinguir distintos supuestos:

(13) La mayoría simple es una mayoría no cualificada, esto es, no referida al conjunto de la Cámara.

- a) Si la investidura se llevó a cabo con el apoyo de la mayoría absoluta no parece razonable que la confianza se entienda renovada por el hecho de que la conceda ahora una mayoría simple que bien puede ser, si el resto se abstiene, la constituida por la minoría del partido en el Gobierno. Más que de renovación cabría hablar pues, en este caso, de una erosión de la mayoría inicial aunque tal erosión no se considere suficiente como para hacer dimitir al Consejo de Gobierno.
- b) Si la investidura se realizó con el apoyo de una mayoría simple pero no obstante superior al número de votos que posee la minoría mayoritaria, tampoco parece equitativo que basten estos, absteniéndose los demás, para mantener en su posición al Gobierno. Como en el supuesto anterior nos encontramos ante una erosión de la mayoría, si bien de menor grado.
- c) Por el contrario, si la investidura contó solo con el apoyo de la minoría mayoritaria resulta lógico que la repetición del mismo número de votos afirmativos, siempre que supere a los negativos, sea bastante para ganar la cuestión.

Se desprende de lo dicho que la cuestión de confianza raramente se utilizará en caso de Gobiernos mayoritarios pues estos corren el riesgo de verse privados de parte de la confianza con la que contaron en el momento de su nombramiento, y aunque ello no conduzca necesariamente a la dimisión desvirtúa el objetivo mismo de este instrumento por cuanto que su resultado más que reforzar al Gobierno significaría una mengua del apoyo de la Cámara. En fin, en el supuesto improbable de una pérdida de la cuestión de confianza, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento, iniciándose entonces un nuevo procedimiento de investidura en los mismos términos del artículo 37 (art. 39,3°).

En suma, el desequilibrio del voto de confianza respecto al otro extremo de la balanza (la moción de censura) es patente puesto que el número de votos exigidos en una y otra juega siempre en favor del Consejo de Gobierno.

3.2.2. *La disolución del Parlamento*

Como ya anticipábamos, la disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo es una facultad que el Estatuto no reconoce al Presidente de la Junta. Este derecho ha venido siendo considerado,

sin embargo, como la más importante arma con que cuenta el Gobierno en los sistemas parlamentarios para contrapesar el poder que la Asamblea tiene para derribarlo a través de la moción de censura o el voto de desconfianza. En tales sistemas el derecho de disolución juega su papel tanto si se ejerce como si no. Si se ejerce porque con él lo que hace en realidad el Gobierno es acudir al electorado para que, en su calidad de detentador supremo del poder, se erija en árbitro del conflicto entre Legislativo y Ejecutivo dando a éste la oportunidad de salir fortalecido de las nuevas elecciones; si no se ejerce, porque la simple posibilidad de su práctica basta en la mayoría de las ocasiones para que el sector del Parlamento que sostiene al Gobierno cierre filas tras él evitando que una consulta popular pueda colocar en su lugar a la oposición.

Una buena parte de la doctrina entiende que el derecho de disolución es consustancial al régimen parlamentario, de forma que no podría calificarse como tal aquella forma de gobierno donde ese derecho está ausente. Loewenstein lo señala claramente. “Así como en el arsenal de los controles interorgánicos —dice— el voto de no confianza es el arma principal del parlamento contra el gabinete, el derecho del gobierno a disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones es la contraacción equilibradora del gobierno frente a la asamblea. Dentro del marco del auténtico parlamentarismo, ambos medios están, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX, tan unidos como anillo al dedo” (14).

Con no menos vigor se expresa Burdeau, para quien, “en contrapartida a la amenaza que sobre él hace pesar la responsabilidad ministerial, el Ejecutivo debe disponer de un medio para evitar que las Cámaras lo esclavicen. Este medio es el derecho de disolución, sin el cual no hay verdadero parlamentarismo. Esto es lo único que permite al Ministerio ser algo más que un agente de las Asambleas; es lo único que salvaguarda la independencia del Ejecutivo y, por tanto, la igualdad de los poderes. Es decir, que es inherente al régimen parlamentario” (15). En definitiva, pues, el derecho de disolución funciona a modo de una amenaza latente que hace a la Cámara desempeñar con precaución sus propios poderes frente al Gobierno.

Ahora bien, estas contundentes aseveraciones precisan de algún comentario. Obsérvese cómo el autor alemán habla de “auténtico

(14) Loewenstein, K. Op, cit. pág 280.

(15) Burdeau, G. Op, cit. pág 208.

tico parlamentarismo" mientras que el francés utiliza la expresión de "verdadero parlamentarismo". Ya expusimos en su momento como el proceso evolutivo de tal forma de gobierno hace imposible referirse hoy a un único tipo de parlamentarismo sino más bien a una infinidad de concreciones, algunas de las cuales se alejan significativamente del modelo original. Quiere esto decir que resulta enormemente problemático establecer con absoluta precisión cuales son los rasgos que permiten hablar o no de régimen parlamentario. Dicho de otra manera, si se quieren construir modelos que se ajusten con mayor fidelidad a las formas de gobierno realmente existentes, habrá que convenir la insuficiencia de la clasificación tripartita clásica (presidencialismo, parlamentarismo y sistema convencional), pero si se da ésta por buena entonces no cabe más remedio que definir la forma de gobierno que establece el Estatuto andaluz como parlamentarismo ya que, como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de todo lo que antecede, la estabilidad del Consejo de Gobierno frente a los embates de la Cámara se encuentra sobradamente protegida si bien no tanto en razón de sus propias atribuciones cuanto por la debilidad de las facultades de control del Parlamento, de forma que los autores del Estatuto no han considerado necesario otorgar al Gobierno este medio de control sobre la Asamblea.

Con ser cierto lo dicho no se dice con ello toda la verdad porque es preciso añadir inmediatamente que lo que subyace en el fondo de todo el planteamiento estatutario es la necesidad de que el Parlamento agote íntegramente los cuatro años de la legislatura de tal modo que por muy conflictiva que pueda resultar una determinada composición de la Cámara en ningún caso se contempla la posibilidad de su disolución anticipada. Al igual que vimos en relación a la investidura, de nuevo nos encontramos aquí con la negativa de nuestros legisladores a aceptar como última solución de los conflictos el recurso al electorado en el marco de la Comunidad Autónoma andaluza. El resultado, o si se prefiere, la conclusión final a que todo ello conduce es que, una vez elegido, el Parlamento adquiere, por así decirlo, una absoluta autonomía durante cuatro años respecto a su base social, obligando a sus componentes a solventar las diferencias en los límites de un terreno estrictamente acotado. "Condenados a entenderse" es una expresión que tomada de la política internacional para referirse a la situación de los países limítrofes adquiere especial fortuna para definir la consecuencia última del subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía.

4. LA INCIDENCIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Todo lo dicho hasta aquí concierne al marco jurídico-institucional en que va a desenvolverse el proceso político de la Comunidad Autónoma andaluza. Quedaría sin embargo incompleta la exposición si no hiciéramos mención a la incidencia que en ese mismo proceso tiene el sistema de partidos. La relevancia del sistema de partidos resulta tanto más importante cuanto que el mismo parece haber pesado en el ánimo de los legisladores aún más que las propias normas jurídicas. Muchas de esas normas contemplan situaciones poco menos que improbables, es más, me atrevería a decir que algunas de ellas raramente van a ser utilizadas. Esta afirmación, pese a lo que pueda parecer, no tiene por qué encerrar ninguna connotación peyorativa, piénsese que, en definitiva, lo que tales disposiciones hacen es prever un conflicto y ofrecer medios para solventarlo, pero a nadie escapa que lo óptimo será que tal conflicto no llegue a producirse. Así, por ejemplo, cuando el Estatuto permite la designación como Presidente de la Junta del candidato del partido que obtenga mayor número de escaños, establece una solución "in extremis" pero previendo al mismo tiempo que será posible la elección de un Consejo de Gobierno con un mayor respaldo parlamentario ya que de antemano se sabe, igualmente, que los diputados no constituyen un universo atomizado sino que, por el contrario, se agrupan en torno a un número de unidades; es decir, que la composición del Parlamento responde siempre a un sistema de partidos.

Por sistema de partidos cabe entender el conjunto de relaciones que resulta de la combinación de ciertas variables básicas. La primera es el número porque permite identificar cuantas son las unidades en competencia: dos o más, esto es, sistemas bipartidistas o sistemas multipartidistas. Siendo importante, el número no basta para calificar a un sistema de partidos porque importa también conocer las dimensiones de cada uno; no es lo mismo un sistema en el que existiendo una pluralidad de partidos el voto se distribuya más o menos equitativamente entre todos ellos, a un sistema en el que un solo partido obtenga igual número de votos que el resto. Por eso otro dato de interés es el porcentaje de votos que cada partido consigue en la consulta electoral. Una tercera variable viene dada por la distancia ideológica que separa a las distintas formaciones políticas porque de ello dependerá en buena medida la posibilidad de establecer coaliciones de gobierno así como presentar posiciones uniformes desde la oposición. Finalmente interesa la disciplina interna de los partidos, esto es, la libertad

con que sus miembros se expresan en las votaciones de la Cámara porque ello repercute en la fortaleza misma de los Gobiernos y de la oposición.

¿De qué manera incide ello en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo?. Georges Vedel expuso hace ya algún tiempo los términos esenciales en que el problema se plantea. Distingue este autor dos tipos fundamentales de regímenes políticos: 1) por una parte, aquellos en los que tanto el legislativo como el ejecutivo no son sino dos ramas de la actividad de un partido político que ocupa el poder, en tales regímenes las relaciones entre los poderes se remiten a los problemas de la vida interior del partido o a las relaciones entre la mayoría y la oposición; 2) por otra parte, aquellos regímenes en los que, sea a causa de la ausencia de un partido mayoritario sea a causa de la falta de disciplina en un partido tal, no hay una articulación simple entre la Cámara (o Cámaras) y el Gobierno. La necesaria armonía entre las acciones del legislativo y del ejecutivo se produce entonces mas o menos bien y por procedimientos muy variados. (16). Ahora bien, como el mismo autor señala, esta distinción no pretende constituirse en la "summa divisio" de los regímenes políticos porque si así fuera quedarían agrupados en una misma categoría (la primera) sistemas tan distintos como la Unión Soviética o Inglaterra mientras que en la segunda se incluirían regímenes igualmente dispares como Estados Unidos, Francia o Italia. Por el contrario, se trata tan solo de poner de manifiesto la enorme transcendencia que el sistema de partidos tiene a la hora de analizar las relaciones *reales* entre los poderes de forma que según sea aquél así serán éstas. Veámoslo con una nueva cita del autor francés: 1) En la primera de las categorías propuestas —dice—, el problema de las relaciones entre ejecutivo y legislativo deja, por una parte, de tener existencia propia y se convierte en un subproblema en relación a los que plantea el sistema de partidos mientras que en la segunda categoría existe a título ampliamente autónomo. 2) En la primera de las categorías propuestas, la ideología jurídica y los mecanismos específicamente constitucionales juegan un papel menor o, en todo caso, virtual, mientras que en la segunda categoría estos mecanismos y esta ideología tienen un papel mucho más importante (17).

(16) Vedel, G. "Le probleme des rapports du legislatif et l'executif". En *Revue Française de Science Politique*. Vol. III. December 1958. pág. 764.

(17) *Ibidem*; Op, cit. pág 765.

Pues bien, si a la luz del esquema de Vedel combinamos las distintas variables que definen a un sistema de partidos (número, dimensión, disciplina y distancia ideológica) el resultado será la obtención de un número de posibilidades que modificarán más o menos sustancialmente las relaciones entre legislativo y ejecutivo previstas en el Estatuto.

La primera es sin duda la existencia de un partido con mayoría absoluta en el Parlamento. La verificación de esta hipótesis no plantea problemas alguno puesto que al poder nombrar tal partido con toda facilidad al Presidente de la Junta las relaciones que se establezcan entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento quedan reducidas a una cuestión interna del propio partido. Por otra parte, la cohesión y la disciplina del partido son elementos fundamentales a tener en cuenta por cuanto de ellos depende que el Consejo de Gobierno pueda imponer con entera libertad su opción política sin temor a verse contradicho por la Cámara, pero, en cualquier caso, el margen de maniobra del ejecutivo resultará muy amplio ya que al no requerirse en ningún momento mayoría absoluta para la adopción de acuerdos —a diferencia de la Constitución que la exige para la aprobación de las leyes orgánicas— puede incluso prescindir de algunos miembros de su grupo parlamentario siempre, claro está, que no acudan a facilitar la formación de una mayoría absoluta de signo contrario. En este primer supuesto la estructura de la oposición, es decir, su carácter homogéneo o heterogéneo, resulta poco menos que irrelevante puesto que su acción se ve limitada al ejercicio de los controles ordinarios sin que en ningún caso pueda hacer uso de las vías excepcionales de control previstas en el Estatuto. De ello se deduce finalmente que los mecanismos jurídicos por los que se definen las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno carecen de efectividad quedando relegadas a un puro nominalismo ante la presencia de un partido que controla ambos poderes.

Un supuesto bastante similar al anterior sería aquel que contemplara la existencia de un Gobierno mayoritario de coalición, esto es, apoyado en la Cámara no solo por un partido sino por la conjunción de intereses de dos o más formaciones partidistas. De especial relieve será en este caso la distancia ideológica y la dimensión de los grupos que sustentan al Gobierno; lo primero porque de ello dependerá la intensidad del compromiso, lo segundo, porque el porcentaje de escaños se reflejará en la composición misma del Consejo de Gobierno. Aunque, en términos generales, lo dicho antes para la oposición es igualmente de recibo

para este segundo supuesto, conviene tener presente que la importancia de su carácter homogéneo o heterogéneo es inversamente proporcional a la fortaleza de la coalición. En efecto, mientras más débil sea el vínculo que une a los partidos gobernantes mayores serán las posibilidades de que una oposición homogénea aproveche sus desavenencias para poner en marcha los controles excepcionales. Por último hay que tener presente que, aunque posible, un Gobierno de este tipo es poco probable puesto que —salvo para obtener la investidura en primera votación— el Estatuto no requiere la mayoría absoluta para llevar a cabo la política legislativa, de manera que la inclinación a buscar coaliciones con otros grupos para constituir Gobierno resultará poco rentable para una minoría mayoritaria capaz de obtener la mayoría simple con sus propios recursos.

Mayores posibilidades tiene, sin embargo, un tercer supuesto: el de un Gobierno que aunque minoritario y de composición monocolor contara con el apoyo de otros grupos parlamentarios. Se trataría por tanto de un acuerdo parlamentario que no trascendiera al Consejo de Gobierno. Las razones de este apoyo puramente externo pueden ser muy variadas y de ellas depende en no poca medida el futuro del Gobierno y las posibilidades de llevar adelante su programa político. Un apoyo que no se compromete en la acción de gobierno será siempre un apoyo relativamente débil susceptible de ser retirado ante temas concretos (generalmente, proyectos de ley) colocando así al Gobierno en minoría ante el Parlamento. Ahora bien, una situación de este tipo no tiene por qué comportar la caída del Ejecutivo ya que los mecanismos para lograr tal propósito requieren una oposición más fundamental que la evidenciada por el rechazo de una ley. Recordemos que la moción de censura necesita la presentación de un candidato alternativo por mayoría absoluta y que el voto de confianza ha de versar sobre una declaración de política general y no sobre un proyecto de ley. Un Gobierno de tales características deberá su estabilidad bien a la existencia de acuerdos parlamentarios con grupos afines, bien a la heterogeneidad ideológica de los partidos de la oposición. En todo caso, como es obvio señalar, un movimiento pendular hacia la oposición de los grupos inicialmente sustentadores del Gobierno facilitará la puesta en funcionamiento de los controles excepcionales, si bien un cambio tan radical es difícilmente concebible.

Finalmente cabe la posibilidad de un cuarto supuesto, el previsto en el artículo 36, 3 in fine del Estatuto, es decir, la

formación de un Consejo de Gobierno cuyo Presidente sea el candidato del partido que tenga mayor número de escaños con independencia de cuantos sean estos. La aplicación de tal disposición estatutaria solo se produciría en situaciones extramadamente difíciles y que encierran no pocas dosis de contradicción. Si la minoría mayoritaria es capaz de alcanzar la mayoría simple estaríamos realmente en el supuesto que el mismo artículo contempla inmediatamente antes, con lo cual no habría que agotar los dos meses para la elección del Presidente. Si no la alcanza será porque la oposición niega la investidura a tal candidato pero al mismo tiempo se encuentra imposibilitada para proponer un candidato propio. Ello significaría que nos encontramos ante una Cámara enormemente atomizada donde la distancia ideológica entre los distintos partidos es muy grande, de forma que, ante la imposibilidad legal de disolver el Parlamento, se optaría por designar un Gobierno extremadamente minoritario. Como fácilmente se comprende, tal eventualidad describe más una situación de política-ficción que una realidad. Pero supongamos que, pese a todo, el supuesto se produce. ¿Qué ocurriría en tal caso con los controles excepcionales?. Una moción de censura tendría muy pocas posibilidades de prosperar debido a la heterogeneidad de la oposición ya que si ésta en su día fué incapaz de proponer un candidato que obtuviera el nombramiento por mayoría simple, raramente podrá presentar luego uno por mayoría absoluta. Y respecto al voto de confianza, siendo este un mecanismo que se inicia siempre a voluntad del Gobierno, difícilmente cabría esperar su utilización. Problema distinto se presenta con la legislación ya que necesitándose para la aprobación de las leyes la mayoría simple, el Gobierno se vería obligado a una política de pactos circunstanciales para obtenerla so pena de verse privado de toda eficacia política.

En suma pues, y a tenor de lo dicho, la incidencia del sistema de partidos resulta evidente. Bien es cierto que a medida que descendemos en la hipótesis expuestas aumentan las posibilidades de juego de los mecanismos estatutarios por los que se regulan las relaciones entre legislativo y ejecutivo, pero, en cualquier caso, la importancia de los factores extralegales supera en mucho a las previsiones estrictamente jurídicas hasta el punto de convertirlas en la mayoría de los casos en puras formulaciones nominales cuya relevancia en el proceso político resulta más que dudosa.

5. A MODO DE CONCLUSION

Llegados a este punto quizá fuera hora de proceder a organizar el "puzzle" cuyas piezas han quedado esparcidas a lo largo del trabajo. Siendo no obstante esta una tarea que solo puede hacerse por referencia a más elementos de los que podemos sostener en las manos me limitaré a ofrecer algunas observaciones finales que compendien lo dicho.

El subsistema de gobierno previsto en el Estatuto andaluz pertenece a las denominadas formas parlamentarias de gobierno. Esta solución venía de alguna manera predeterminada por la Constitución cuyo articulado en lo referente a las relaciones entre los poderes sirve de modelo a nuestro Estatuto. Sin embargo, al tener éste como ámbito de aplicación una Comunidad Autónoma, esto es, una entidad no soberana, los legisladores se han inclinado por fortalecer, hasta los límites permisibles en tales regímenes, la posición del Presidente de la Junta y del Consejo de Gobierno al objeto de garantizar la existencia de un ejecutivo capaz de agotar los cuatro años que median entre la convocatoria de elecciones. Ello se ha conseguido constriñendo al máximo todo flujo ascendente de comunicación política institucionalizada por los canales habituales en los sistemas democráticos en general y en los regímenes parlamentarios en particular. De una parte, el flujo de Pueblo a Parlamento porque la prohibición de una disolución anticipada de la Cámara impide conectar con aquél en los momentos en que solo su recurso permite dirimir los eventuales conflictos. De otra parte, el flujo de Parlamento a Gobierno porque las especiales dificultades con que cuenta la Cámara para hacer valer su posición convierte de hecho en imposible la exigencia de la responsabilidad política del ejecutivo.

El resultado es, como decimos, la existencia de un Gobierno prácticamente intocable en su posición pero obligado sin embargo a asegurarse un mínimo de apoyo en el Parlamento si quiere ser algo más que un simple administrador de disposiciones estatales. Solo la comunicación e integración que los partidos políticos suministran impedirá el estancamiento del sistema. Los autores del Estatuto han contado con ello y de ahí su escasa preocupación por los negativos resultados que de la contemplación estrictamente jurídica del mismo se desprende.

RESUMEN

La Constitución española de 1978, al reconocer y garantizar la autonomía de las nacionalidades y regiones, establece una distribución territorial del poder político. El tema autonómico ha producido ya una apreciable cantidad de trabajos muchos de los cuales se orientan a señalar diferencias entre los niveles de competencias atribuidos a las distintas Comunidades Autónomas.

Javier Terrón dirige por el contrario su atención hacia la forma de gobierno que encierra el Estatuto Andaluz en relación con lo dispuesto a nivel constitucional y en los Estatutos Vascos y Catalán. Partiendo de la presencia común de una forma parlamentaria de gobierno, el resultado al que el autor llega es la existencia de una notable diferencia entre aquél y estos por cuanto el Estatuto de Andalucía, a diferencia del Vasco y Catalán, fija pormenorizadamente los cauces de las relaciones entre los poderes limitando así la capacidad de decisión autónoma sobre el funcionamiento del Parlamento y del Consejo de Gobierno.

Por otra parte se señala en el artículo la neta decantación que en el Estatuto se establece a favor del Ejecutivo agravándose al máximo las dificultades para hacer efectiva su responsabilidad política frente al Parlamento. Agravamiento que llega a desdibujar los rasgos básicos del parlamentarismo.

RESUME

La Constitution espagnole de 1978, en reconnaissant et garantissant l'autonomie des nationalités et des régions, établit une distribution territoriale du pouvoir politique. Le thème autonome a déjà produit une quantité appréciable de travail dont certains tendent à faire remarquer des différences parmi les niveaux de compétences attribués aux différentes Communautés Autonomes.

Javier Terrón centre, au contraire, son attention vers la forme de gouvernement que renferme le Statut Andalou en relation avec ce qui a été établi au niveau constitutionnel et dans les status Basque et Catalan.

En partant de la présence commune d'une forme parlementaire de gouvernement, le résultat auquel arrive l'auteur est l'existence d'une différence notable entre le premier et ceux-ci parce que le Statut d'Andalousie, à la différence du Statut Basque et Catalan fixe en détail les voies des relations entre les pouvoirs limitant ainsi la capacité de décision autonome sur le fonctionnement du Parlement et du Conseil de Gouvernement.

D'autre part on signale dans l'article la nette éclaircissement qui s'établit dans le Statut en faveur de l'exécutif, s'aggravant au maximum les difficultés pour rendre efficace sa responsabilité politique face au Parlement. Aggravation qui arrive à effacer les traits fondamentaux du Parlementarisme.

SUMMARY

By acknowledging and guaranteeing the autonomy of nationalities and regions, the 1978 Spanish Constitution sets up a territorial distribution of political power. The autonomy debate has already produced a considerable number of essays some of which are concerned with the different levels of competences of the Autonomous Communities.

Contrary to this approach, Javier Terrón addresses his attention to the form of Government set out by the Andalusian Devolution Bill (Statute of Autonomy) in relation to the Spanish Constitution and the Basque and Catalan Statutes. Taking the Common parliamentary form of Government, the author points out important differences between the Andalusian Text and the other two. The former, unlike the other two, fixes and defines the relationships between the different levels of powers thus limiting the autonomous decision-making process over the functioning of the Parliament and the Council of Government.

In addition, this article refers elsewhere to the clear enhancing of the Executive's role-as established in the Andalusian Statute which has had the effect of aggravating to the maximum, the difficulties of realizing its political responsibilities to the Parliament. These increased difficulties have started to weaken the very bases of Parliamentarism itself.