

**JOSE RAMON MONTERO GIBERT  
JOSE MARIA MORALES ARROYO (\*)**

**Sistema parlamentario y crisis de gobierno  
en las Comunidades Autónomas:  
la experiencia andaluza (\*\*)**

---

**1. INTRODUCCION**

Las elecciones autonómicas de mayo de 1983 han supuesto, como es sabido, una etapa decisiva en la institucionalización del Estado de la Autonomía. Comenzado en 1980 con los casos del País Vasco y de Cataluña, continuando en 1981 con el de Galicia y en 1982 con el de Andalucía, lograba así culminarse un proceso repleto de tensiones, dificultades y contradicciones. Pocas dudas caben que el resultado final, con independencia del juicio que nos merezca, contiene elementos sumamente interesantes desde la perspectiva del Derecho Parlamentario. Por ejemplo, la creación *ex novo* de nada menos que 17 sistemas parlamentarios, correspondientes a otras tantas Comunidades Autónomas, proporciona una oportunidad única para analizar la interacción entre sus respectivos procesos de creación normativa y de sedimentación de prácticas parlamentarias que presidirán su funcionamiento.

---

(\*) Los autores son profesores del Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho. Universidad de Cádiz.

(\*\*) Ponencia presentada a las *Jornadas de Estudios sobre las Cortes Generales*, organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado, del Ministerio de Justicia, y celebradas en Madrid, mayo de 1984. Los autores desean agradecer a Juan Cano Bueso, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, las facilidades prestadas para su realización.

Pero es evidente que algunas Comunidades han construido sistemas parlamentarios que concitan un especial interés, y por una multitud de razones que comprenden desde su tradición autonómica hasta la presencia de un subsistema de partidos políticos propio. En este trabajo nos limitaremos a la descripción de dos características a nuestro juicio destacables de la experiencia autonómica andaluza. La primera de ellas radica en el dato de la coincidencia temporal del proceso autonómico andaluz con los vaivenes y conflictos surgidos en el nivel nacional con respecto a la definición de una política autonómica. Se planteaba así la más que probable incidencia que sobre la autonomía andaluza hayan podido tener dos procesos políticos de singular importancia en nuestra reciente historia: la denominada "racionalización del proceso autonómico", impulsada por el Gobierno de UCD a finales de 1979, y que cristalizó en su postura abstencionista en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica celebrado el 28 de febrero de 1980, así como la llamada "concertación autonómica", suscrita por UCD y el PSOE tras los sucesos del 23 de febrero de 1981, y que dió lugar al Informe de la Comisión de Expertos, los Acuerdos Autonómicos del verano de ese año y la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (L.O.A.P.A) en el verano de 1982 (1). Todo ello singulariza la posición de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el marco general de las que se formaron por la vía del art. 151 y de la Disposición Transitoria 2ª de nuestra Constitución. Carecemos, naturalmente, de información detallada sobre el alcance exacto que esos acontecimientos han tenido en el contenido normativo del Estatuto de Andalucía o en la configuración de sus instituciones. Pero no resulta difícil imaginar que han debido afectarle en media no pequeña, y en cualquier caso superior a las de Cataluña y el País Vasco, insertos en una dinámica autonómica propia, e incluso a la de Galicia, cuyas restricciones autonómicas se saldaron con anterioridad. El análisis comparativo de las relaciones institucionales andaluzas dentro del esquema parlamentario autonómico nos permitirá apreciar la existencia de algunas diferencias significativas.

---

(1) Cfr. Manuel Bonachela, "El proceso autonómico andaluz: Una aplicación peculiar del art. 151 de la Constitución", en la obra colectiva, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas* (Granada: Gráficas del Sur, 1984), vol. I pp. 313 ss., y Enrique Álvarez Conde, "Algunas consideraciones sobre la incidencia de la L.O.A.P.A. en la configuración de nuestro Estado Autonómico", en el mismo volumen, pp. 33 ss.

La segunda nota destacable de la experiencia autonómica andaluza desde 1982 consiste, obviamente, en la dimisión del Presidente de la Junta, Rafael Escuredo, en febrero de 1984. Aunque nuestro estudio habrá de centrarse en sus dimensiones jurídico-parlamentarias, la dimisión de Escuredo posee una significación propia dentro del sistema parlamentario autonómico que, sin llegar a constituirse en categoría, supera, en nuestra opinión, la de una mera anécdota. Es cierto que se han producido asimismo dimisiones en otras Comunidades, pero, exceptuando el caso de Carlos Garaicoechea, fueron debidas, como se sabe, a razones extrapolíticas o a dificultades coalicionales, ausentes ambas de la situación andaluza: la dimisión del Presidente de la Región de Murcia, Andrés Hernández Ros, en marzo de 1984, se debió a la culminación de una serie de notorias irregularidades en su gestión, y la del Presidente del Consejo de Cantabria, José Antonio Rodríguez Martínez, también en marzo de 1984, a las graves desavenencias ocurridas en la coalición gubernamental formada por AP, PDP y UL (2). A diferencia de ellas, y para expresarlo brevemente, el Presidente andaluz dimitió por los conflictos políticos surgidos con su propio partido; un partido que, a diferencia de los casos catalán, vasco y gallego, había logrado formar en Andalucía un Gobierno ampliamente mayoritario y políticamente hegemónico, y que estaba además ocupando el Gobierno nacional. Ante estas circunstancias, se tiene la fácil tentación de acudir a una barata filosofía de la historia para justificar esa especie de *malaise* española que consiste en el sacrificio periódico de unos excelentes líderes políticos a manos de sus propios correligionarios, incluyendo desde luego a Adolfo Suárez y, en el nivel autonómico, a Rafael Escuredo. Claro que también cabría subrayar las ocasionales paradojas del sistema parlamentario, que sigue conociendo crisis de gobierno pese a la presencia de los requisitos necesarios (normativos, procedimentales y políticos) para lograr la estabilidad gubernamental. Pero acaso sea más adecuado limitarnos a recordar la, por lo demás obvia importancia de los partidos políticos en el funcionamiento contemporáneo de los sistemas parlamentarios, y a relativizar, en justa contrapartida, la trascendencia otorgada habitualmente a las dis-

---

(2) Más recientemente se ha producido la dimisión del Lehndakari Carlos Garaicoechea siendo la Fuerza que le apoyaba la mayoritaria en el Parlamento Vasco, durante la segunda Legislatura. No obstante, esta dimisión ha sido consecuencia directa de un manifiesto enfrentamiento de aquél con algunos sectores de su partido, dentro de una dinámica de contradicción entre las instituciones de autogobierno y de las instituciones representativas de los Territorios Históricos, que, en buena medida, pone de relieve dos concepciones sobre las vías de la autonomía vasca latentes en el seno del Partido Nacionalista Vasco.

posiciones normativas que pretenden evitar por sí mismas las crisis gubernamentales. Aunque el Estatuto de Andalucía participaba plenamente de esta pretensión, la dimisión de Escuredo realza una vez más el papel desempeñado por los partidos en la dinámica parlamentaria, en general, y en el parlamentarismo autonómico, en particular.

## 2. EL PARLAMENTARISMO ANDALUZ EN EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS AUTONOMICOS

El punto de partida de la estructuración interna de las Comunidades Autónomas se encuentra en la propia Constitución de 1978, que define las instituciones de autogobierno y la naturaleza de las relaciones interorgánicas que han de darse entre *algunas* de ellas. El art. 151.1 de la Constitución determina, en efecto, que los Estatutos de las Comunidades que hubieran seguido la vía del art. 151 y de la Disposición Transitoria 2ª contendrán una organización institucional autonómica basada en un Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y, con menos importancia a nuestros efectos, un Tribunal Superior de Justicia. Junto a esta enumeración de órganos, el art. 152.1. fija los principios fundamentales que habrán de regir las relaciones interinstitucionales: en primer lugar, el Presidente de la Comunidad Autónoma, y Presidente también de su Consejo de Gobierno, ha de ser elegido por la Asamblea de entre sus miembros; en segundo, el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea (3).

Además de establecer estos principios básicos del parlamentarismo, el art. 152.1. opera como un límite constitucional al poder, llamémosle así, "estatuyente" de las Comunidades Autónomas en él contempladas (4); quiere con ello decirse que los redactores de los respectivos Estatutos tenían una cierta libertad organizativa para regular, respetando los límites prefijados en el art. 152.1, su sistema parlamentario. Sin embargo, resulta destacable el hecho

---

(3) El silencio del art. 152.1 sobre los supuestos de disolución de las Comunidades Autónomas "especiales" ha motivado una cierta perplejidad doctrinal, resuelta en parte, como se verá más adelante, por la propia legislación autonómica; cfr. Joaquín Tomás Villarroya, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva, *La Constitución española y las fuentes del Derecho* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979), vol. I, pp. 147 ss.

(4) Cfr. Jesús Leguina Villa, "Las Comunidades Autónomas", en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (directores), *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático* (Madrid: Civitas, 1980), p. 773.

de que los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia, así como las leyes que lo desarrollan, hayan reproducido, con mayor o menor fidelidad, el modelo parlamentario estructurado por la Constitución para el entramado orgánico-institucional del propio Estado. Recuérdese que en el nivel nacional el sistema parlamentario aparece básicamente caracterizado por la elección del Presidente del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados (art. 99.1 de la Constitución), por el establecimiento inmediato de una relación fiduciaria entre ambos (art. 99.2), por el control parlamentario que el Congreso y el Senado efectúan de la labor gubernamental (art. 66.2), por la responsabilidad política solidaria del Gobierno ante el Congreso (arts. 108) y la exigencia que éste plantea por medio de la moción de censura (art. 113) y, en fin, por la facultad de disolución de una o de ambas Cámaras a propuesta del Gobierno (art. 115). Por su parte, los regímenes políticos autonómicos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, únicos que utilizaremos como elementos de comparación, estarían caracterizados por las siguientes notas (5):

(i) Por exigencia constitucional, el Presidente de la Comunidad es al mismo tiempo Presidente de su Consejo de Gobierno. Aunque las funciones de la Presidencia de la Comunidad se extiendan desde las gubernamentales y ejecutivas hasta las representativas (6), combinando elementos de un jefe de Gobierno ligado a una mayoría parlamentaria con la de un Jefe de Estado con ciertas

---

(5) Las disposiciones normativas relevantes, y las siglas que vamos a utilizar, son las siguientes: para el País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EV); Reglamento del Parlamento Vasco, en *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 2-7 de 15 de febrero de 1983 (RPV) y Ley del Gobierno de 30 de junio de 1981 (LGPV). Para Cataluña, Ley Orgánica 4/1979, de 18 de noviembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía para Cataluña (EC); Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC7, en *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* núm. 7, de 29 de julio de 1980 (reformado por disposición de 15 de junio de 1983) y Ley 3/1981, de 23 de marzo, del Parlamento de Cataluña sobre el Parlamento, el Presidente y el Consell Executiu de la Generalitat (LPPEC). Para Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Galicia (RPG), en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, núm. 16, de 30 de junio de 1982 y Ley 1/1983, de 22 de febrero del Parlamento de Galicia reguladora de la Xunta y de su Presidente (LXG). En fin, para Andalucía, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que promulgó el Estatuto de Autonomía para Andalucía (EA), Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), en *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 12, de 12 de noviembre de 1982 y Ley 6/1983, de 21 de julio, del Parlamento de Andalucía, sobre el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (LGACA).

(6) Cfr. arts. 1, 7 y 8 LGPV; arts. 36 EC y 48 y 60 a 63 de LPPEC; art. 15 EG y arts. 10 y 24 LXG; y art. 35.1 EA y arts. 3, 16 y 17 LGACA.

dosis de poder moderador y simbólico, la Constitución y los Estatutos han diseñado claramente un sistema parlamentario de ejecutivo monista (7). Es cierto que el Presidente de la Comunidad puede delegar con carácter temporal todas o algunas de sus funciones en un *Conseller* (Cataluña), Vicepresidente primero (País Vasco) o Consejero (Andalucía); pero no parece que ni siquiera entonces sus figuras correspondan aproximadamente a las de un Jefe de Estado y un Primer Ministro: además de que la delegación de funciones contiene importantes limitaciones (sobre todo en los casos vascos y andaluz), el Presidente de la Comunidad sigue siendo políticamente responsable ante el órgano legislativo, lo que aleja toda semejanza, incluso momentánea, con un ejecutivo dualista (8).

(ii) También resulta una exigencia constitucional la cualidad de parlamentario autonómico del Presidente de la Comunidad, que aparece recogida, como es lógico, por los Estatutos y normas de desarrollo (9). La diferencia con el modelo nacional es evidente, dado el silencio de la Constitución y del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre el requisito de que el candidato a la presidencia del Gobierno sea parlamentario, pero acaso vaya siéndolo cada vez menos: no resulta improbable que la condición de diputado o senador del candidato a dicha presidencia se haya ya convertido, como en otros sistemas políticos, en una costumbre constitucional. Por lo demás, nada se dice en los Estatutos y normas de desarrollo sobre la procedencia parlamentaria de los miembros del Consejo de Gobierno autonómico: no es por lo tanto un requisito previo ni, lo que podría haber sido más factible, una causa de incompatibilidad (10). Incluso ha llegado a especificarse en algunos de los Estatutos de Autonomía recientemente aprobadas que la calidad de parlamentario no es necesaria para ser separado y nombrado Consejero de Gobierno (11).

---

(7) Cfr. Carles Viver Pi-Sunyer, "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya", en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1, 1980, pp. 150 ss.; y Joan Vintó, "La responsabilitat del President i del Consell Executiu davant el Parlament", en la obra colectiva, *Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980), pp. 357 ss.

(8) Cfr. art. 25.1 LPGV; arts. 36.3 EC y 64 LPPEC; y arts. 35.2 EA y 18 LGACA. Y, cfr. art. 25.1 LGPV; arts. 36.4 EC y 86 LPPEC; y art. 54 LGACA.

(9) Art. 152.1 de la Constitución, y arts. 33.1 EV, 36.1 EC, 15.2 EG y 37.1 EA.

(10) Véase, por ejemplo, arts. 33 EV y LGPV, así como arts. 34 y ss. EA y 21 a 25 LGACA.

(11) Véase, por ejemplo, el art. 23.2 del Estatuto de Autonomía para la Rioja.

(iii) La dimensión parlamentaria de los sistemas vigentes en las Comunidades Autónomas se manifiesta plenamente en la necesaria existencia de una relación fiduciaria entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa. Como nuevamente exige el art. 152.1 de la Constitución, esta relación de confianza queda establecida en el momento de la elección e investidura del Presidente de la Comunidad y del Consejo por la Asamblea, tras su exposición del programa de gobierno y su solicitud del voto favorable de la Cámara. Y, como antes se apuntaba, el procedimiento escogido por cada Comunidad para la investidura del Presidente y la aprobación de su programa guarda un notable paralelismo con el previsto en el art. 99 de la Constitución para el Presidente del Gobierno nacional: mayoría absoluta de la Cámara en la primera votación, y mayoría simple en la segunda o sucesivas votaciones (12). La proyección inmediata de esa relación fiduciaria consiste en la función del control parlamentario desempeñado por la Asamblea legislativa, que aparece recogida en los Estatutos en términos idénticos a los del art. 66.2 de la Constitución (13), así como en la función de impulso que las Cámaras se atribuyen sobre la acción de los Gobiernos autonómicos; una función que, dado el silencio de la Constitución al respecto, goza de mayor originalidad (14).

(iv) El establecimiento de la relación de confianza entre el Presidente de la Comunidad y la Asamblea posibilita también la previsión de dos mecanismos típicamente parlamentarios. De un lado, el planteamiento, por parte del Presidente, de una cuestión de confianza ante la Asamblea (15); también en este ámbito sus requisitos son similares a los previstos en la Constitución española: el previo de la deliberación del Consejo de Gobierno, el de su objeto, consistente en su programa o en una declaración política general (a los que cabe añadir en el caso catalán el de "una decisión de excepcional trascendencia"), y el de la mayoría simple suficiente para entenderse otorgada. De otro lado, la exigencia, por parte de la Asamblea, de la responsabilidad política del Gobierno o/y de su Presidente, mediante una moción de censura, que, con la excepción parcial del caso vasco, sigue también de cerca el modelo del

---

(12) Arts. 33.1, 33.3 EV, 128 a 131 RPV y 4 a 6 LGPV; arts. 36.1, 36.5, 50 a 56 LPPEC y 117 RPC; arts. 15.2, 15.3 EG, 135 y 136 RPG y 16 y 17 LXG; arts. 37 EA, 133 y 134 RPA y 4 a 6 LGACA.

(13) Arts. 25 EV, 30.1 EC y 1 LPPEC, 10.1.b EG y 30.3 EA.

(14) Arts. 25 EV, 30.1. EC y 1 LPPEC y 52.1 LGACA.

(15) Arts. 150. a 152 RPV y 46 LPPV; Art. 90 LPPEC; arts. 139 RPG y 45 LXG; y arts. 39.1 EA y 140 RPA.

art. 113 de la Constitución, incluyendo, desde luego, el requisito de su carácter constructivo (16). En realidad, la responsabilidad política del Gobierno autonómico está ya planteada como institución de obligada presencia estatutaria en el art. 152.1 de la Constitución, y lo está además en unos términos que parecen admitir actos parlamentarios de exigencia de la responsabilidad política tanto individual (de los miembros del Consejo de Gobierno) como colectiva (del Presidente del Consejo de Gobierno y solidariamente del propio Consejo). Sin embargo, los Estatutos y sus normas de desarrollo, que naturalmente han recogido el principio de la responsabilidad política del Gobierno frente a la Asamblea (17), sólo hacen referencia a la moción de censura planteada contra el Presidente o/y su Gobierno. Pese a obviar la previsión constitucional del art. 152.1 en lo que se refiere a los miembros del Consejo, el paralelismo entre el modelo parlamentario nacional y el de las Comunidades Autónomas ha llevado a éstas incluso a reproducir, con pocas variantes, el principio de la responsabilidad solidaria del Gobierno a la vez que destaca la "responsabilidad directa" de cada Ministro o Consejero en su gestión respectiva (18), que es uno de los apoyos constitucionales para afirmar la posibilidad de exigencia de la responsabilidad política individual de los Ministros (19). Tan sólo en el caso vasco se ha previsto explícitamente, como se comprobará, la facultad del Parlamento de exigir, mediante moción de censura, la responsabilidad política del Vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación y la de un Consejero (20).

(v) Una última característica del parlamentarismo de las cuatro Comunidades Autónomas que estamos examinando consiste en la limitación de la disolución parlamentaria, ese clásico instru-

---

(16) Arts. 33.3. EPV, 150 a 158 RPV y 46 a 49 LPGV; arts. 29 EC, 118 RPC y 85 a 91 LPPEC; arts. 15.4 EG, 137 a 139 RPG y 43 a 45 LXG; y arts. 39 EA, 135 a 142 RPA y 53.2 LGACA.

(17) Arts. 32.1. EV, 36.4 y 37.4 EC, 19.1.e, 15.4 y 17.1 EG, y 35.3, 36.2 y 39.2 EA.

(18) Arts. 108 y 98.2 de la Constitución y arts. 32.1 EV y 45 LGPV; arts. 37.2 EC y 85 LPPEC; arts. 17.1.EC y 3 LXG; y arts. 36.2 EA y 53.1 LGACA.

(19) Cfr. José Ramón Montero, "Moción de censura y mociones de reprobación", en la obra colectiva, *El desarrollo de la Constitución española* (Zaragoza: Pórtico, 1982), pp. 421 ss.; Pablo Santaolaya, "La reprobación individual de los Ministros", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 63, 1981, pp. 253 ss.; y Francisco Fernández Segado, "Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual (Un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario)", pronuncia presentada a las *I Jornadas sobre el Derecho Parlamentario*, Madrid, marzo de 1984.

(20) Art. 17 LGPV.



mento con el que pretende lograrse un cierto equilibrio en las relaciones interorgánicas entre el legislativo y el ejecutivo. A diferencia de la estrecha correspondencia observada en casi todos los supuestos anteriores, el parlamentarismo autonómico se aparta del modelo nacional al reducir la disolución a una actuación *ex lege*: cuando en un período de tiempo prefijado ningún candidato a la presidencia de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno hubiera obtenido la confianza de la Cámara, ésta se disuelve automáticamente, procediéndose a realizar nuevas elecciones. Así está previsto en los casos catalán y gallego, mientras que el vasco ha otorgado al *Lehendakari* la facultad de disolver discrecionalmente la Cámara y, en el otro extremo, el andaluz excluye cualquier posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento (21).

Parece evidente, en definitiva, que las Comunidades Autónomas han optado por un modelo de relaciones interorgánicas propias del régimen parlamentario, siguiendo en muchos aspectos el consagrado por la Constitución de 1978. Pese a la generalidad implícita en el propio modelo, su presencia sirve al menos para negar validez a las afirmaciones que creen contemplar un esquema predominantemente asambleario en la relación entre los poderes autonómicos (22). El diseño de las Comunidades españolas refuerza el juego de elementos típicamente parlamentarios frente al de las regiones portuguesas y, sobre todo, al de las regiones italianas, cuya naturaleza sigue siendo objeto de divergencias doctrinales (23). En el caso español, resulta indudable la mayor autonomía del Presidente del Gobierno autonómico y la mayor capacidad decisoria de sus órganos gubernamentales, que no funcionan desde luego como meros "Comités del Parlamento", así como la importancia normativa y definitoria del principio de la responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea legislativa, que se desarrolla en múltiples niveles. Claro que, de otra parte, cabe diferenciar no pocas especies dentro del género común del parlamentarismo, y que podría discutirse qué tipo resulta apropiado para comprender las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma española. Es probable, sin embargo, que la discusión no nos lleve demasiado

---

(21) Arts. 53 LPPEC y 1.2 LXG. Arts. 50 y 51 LGPV. Arts. 26.2 y 37.3 *in fine* EA.

(22) Cfr. Alfonso Pérez Moreno y otros, *Comentario al Estatuto de Andalucía* (Sevilla: Universidad de Sevilla, 1981), pp. 179-180.

(23) Cfr. U. De Siero, *Gli Statuti delle regioni*. Milano, 1974, y Diego Martínez de la Peña, "La responsabilidad política en la región: El control del gobierno por la Asamblea", en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas* (Barcelona: Labor, 1978), pp. 327 ss.

lejos: la reciente implantación de todas ellas, incluso de las "especiales", aumenta el peligro de los nominalismos académicos en niveles mayores de los deseables y, lo que es peor, aumenta las posibilidades de error al ser previsible la aparición de cambios a medio o largo plazo.

Ocurre además que los Estatutos de Autonomía han estado sometidos a condicionamientos de distinta naturaleza, cuya obviedad no les resta un ápice de importancia: no todos ellos se han elaborado en el mismo *tempo*, ni desarrollado a igual ritmo, ni respondido a similares factores políticos. Como antes apuntábamos, el sistema parlamentario diseñado por el Estatuto de Andalucía muestra en cada uno de esos aspectos algunas peculiaridades significativas. Téngase en cuenta que una de las características más señaladas en los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia consiste en la remisión a una futura ley de sus respectivos Parlamentos la regulación de los principales temas de las relaciones interorgánicas entre el ejecutivo y el legislativo (24). La coincidencia partía, naturalmente, de unas motivaciones comunes en los redactores de sus Estatutos, más preocupados por articular las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado que de vertebrar un sistema completo de relaciones interorgánicas en el interior del ámbito autonómico. La desconfianza hacia el Estado y el Gobierno central y la necesidad de llegar a un compromiso entre las fuerzas políticas redactoras de los Estatutos contribuyen también a explicar esta técnica de remisión a futuras leyes de desarrollo, que ha sido considerada excesiva (25). Como consecuencia, los Estatutos dejaban sin regular las funciones de cada institución y la posición de los distintos órganos en el procedimiento legislativo, las formas del control parlamentario sobre la acción del Gobierno, o los medios de exigencia de la responsabilidad política y las contrapartidas gubernamentales de la cuestión de confianza y sobre

---

(24) Art. 33.3 Ev, 29 EC y 15.4 EG, que sin embargo regula la investidura en su art. 15.2 y 15.3.

(25) Cfr. Ramón Punset, "La forma de gobierno regional en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias", en la obra colectiva de la Facultad de Derecho de Oviedo, *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias* (Oviedo: Caja de Ahorros de Asturias, 1982), p. 13; Manuel Gerpe, "Las instituciones de la Generalidad de Cataluña", en Manuel Gerpe y otros, *El Parlamento de Cataluña* (Barcelona: Ariel, 1981), p. 16; y Anxo Teixeira Piñeiro, "El Parlamento de Galicia, balance de un año de actividades", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. II, pp 764-765.

todo del derecho de disolución (26). Y este silencio se veía ocasionalmente acompañado por la inclusión de cuestiones innecesarias, más propias de leyes ordinarias o de un Reglamento parlamentario que de una norma institucional básica, así como de una notable ambigüedad del texto, posible resultado de la política de consenso y de la alta probabilidad de que algunos de los futuros Gobiernos regionales fueran parlamentariamente minoritarios (27).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, por su parte, siguió derroteros distintos. Y es que entre la publicación del de Galicia y la aprobación del andaluz se produjo un hecho importante por sus consecuencias en el posterior desarrollo autonómico. Se trata de los Acuerdos Autonómicos, firmados a finales de julio de 1981 entre UCD y PSOE y por los que, entre otras cosas, se delimitaron las relaciones interorgánicas que habrían de incluirse en los Estatutos de las Comunidades denominadas "ordinarias" (todas las españolas menos las "especiales" de País Vasco, Cataluña y Galicia), pendientes de elaboración o/y de aprobación. Resultaba entonces que la libertad de positivación del régimen parlamentario disfrutada por vascos, catalanes y gallegos desaparecería para aquellas Comunidades, dado que los partidos que debían intervenir en las fases finales de sus procesos estatutarios eran los mismos que habían firmado los Acuerdos Autonómicos (28). Y resultaba también que Andalucía quedaba en una situación peculiar, a caballo entre su acceso autonómico por la vía del art. 151 de la Constitución y su proceso de elaboración y promulgación estatutarias mientras se negociaban y firmaban dichos Acuerdos: un proceso en el que sus principales protagonistas también coincidían con sus firmantes. De ahí que, pese al riesgo de incurrir en la falacia *post hoc*, no parezca demasiado aventurado señalar que el contenido de los Acuerdos Autonómicos tuviera una considerable repercusión en la elaboración del Estatuto de Andalucía, bien que aquéllos estuvieran previstos para Comunidades de distinta naturaleza.

---

(26) Punset, "La forma de gobierno regional en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias", cit., pp. 13-14; la mayor parte de estos aspectos han sido posteriormente regulados por las leyes citadas *supra*, nota 3.

(27) Cfr. Gerpe, "Las instituciones de la Generalidad de Cataluña", cit., pp. 16-17

(28) Aunque se daba la paradoja que, en virtud de las previsiones —y silencios— constitucionales, *a priori* el ámbito de libertad autorganizativa era mucho más amplia para aquellas Comunidades Autónomas que siguieran vías de acceso a la autonomía distintas a la regulada por el art. 151 de la norma fundamental.

Merece la pena recordar que los Acuerdos, cuyos objetivos se cifraban a este respecto en lograr una cierta "racionalidad" y unas "mínimas cotas de homogeneidad que hagan practicable la transformación del Estado centralizado", establecían una estructura institucional similar a la de las Comunidades "especiales" y fijaban unos criterios concretos para las relaciones interorgánicas (moción de censura constructiva, prohibición de la disolución parlamentaria salvo el supuesto técnico de la investidura, etc.) (29). Como consecuencia de estos principios, los Estatutos de las Comunidades "ordinarias" manifestaron una regulación ciertamente minuciosa, además de homogénea, de sus regímenes parlamentarios. Se pretendía así evitar la complicación del mapa político por la potencial dispersión normativa que podría suponer no ya los Estatutos, sino sobre todo el posterior desarrollo estatutario de cada Comunidad, especialmente en el nivel de los Reglamentos de sus respectivas Asambleas. Se trataba de un peligro evidentemente posible, pero acaso sobrevalorado (y estamos incurriendo de nuevo en el peligro de la falacia post hoc) a la vista de la trayectoria seguida por el desarrollo legislativo de los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia, y a la vista también del acusado mimetismo que, con respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados, han hecho gala los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades "ordinarias" (30). Sea como fuere, aquella minuciosidad ha llegado, como es sólito en estos casos, a regular estatutariamente temas propios de los Reglamentos de las Cámaras: por ejemplo, el de los derechos de los parlamentarios (31). Aun así, algunos Estatutos parecen haberse permitido ciertas "originalidades" que diferencian en pequeña medida el modelo que se pretendía lograr y el definitivamente obtenido (32).

---

(29) Cfr. *Legislación sobre Comunidades Autónomas* (Madrid: Tecnos, 1982), p. 556; y Luis Corno Caparrós, "Los Reglamentos de los Parlamentos Regionales", en la obra colectiva *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales* (Murcia: Asamble Regional de Murcia, 1983), pp. 138 ss.

(30) Cfr. Nicolás Pérez Serrano, "Organización y funcionamiento de los Parlamentos Regionales", en *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, cit., pp. 21 ss.

(31) Por ejemplo, arts. 25 del Estatuto de Autonomía para Murcia, 10.3 y 10.4 del de Castilla-La Mancha y 12.4 del de Madrid.

(32) Por ejemplo, mientras algunos Estatutos optan por prever la disolución *técnica* de las Asambleas legislativas (es decir, cuando pasado cierto tiempo no haya podido otorgarse la confianza a ningún candidato), otros utilizan, como luego se verá, una cláusula similar a la del caso andaluz para solventar el *impasse* producido en la elección de los Presidentes de las Comunidades Autónomas; cfr., para los primeros, art. 22.2 del Estatuto para la Rioja y art. 22.3 del de Aragón, entre otros:

Aunque dentro de los Estatutos “especiales”, el de Andalucía comparte con los “ordinarios”, aprobados tras los Acuerdos Autonómicos, esa minuciosidad y detallismo en la regulación estatutaria de los temas parlamentarios. Ello confiere un sesgo peculiar al sistema andaluz, que permite calificarlo como un régimen parlamentario *sui generis*, y en cualquier caso de tendencia presidencial y dotado de una notable rigidez. Ambas dimensiones quedan suficientemente ejemplificadas, desde un punto de vista jurídico, en los siguientes cuatro aspectos:

(a) Frente al modelo seguido por los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia en punto a las remisiones a un posterior desarrollo legislativo, el Estatuto de Andalucía ha resaltado considerablemente la facultad autonormativa de su Parlamento, a cuyo Reglamento ha remitido gran parte del desarrollo estatutario. El Estatuto andaluz, a diferencia de nuevo de los restantes de la vía “especial”, ha efectuado una doble reserva reglamentaria: de un lado, una reserva formal que establece que “el Parlamento se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma requerirán el voto de la mayoría absoluta de los diputados” (art. 27.2.); de otro, una material por la que se prevén a lo largo del Estatuto un amplio elenco de aspectos parlamentarios que sólo podrán regularse mediante el Reglamento de la Cámara (por ejemplo, arts. 22.4, 27.5 y 33), incluyendo, desde luego, las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno (art. 27.5). De esta forma, resulta evidente que, en el ámbito de las relaciones Parlamento-Consejo de Gobierno, el sistema de la reserva reglamentaria es más respetuoso con la autonomía de la Cámara que el sistema de la remisión legislativa empleado por los otros tres Estatutos. Y ello, principalmente, porque la norma reglamentaria queda en exclusiva a la iniciativa, debate y aprobación de la Asamblea, mientras que la remisión legislativa permite una importante —casi imprescindible en el parlamentarismo contemporáneo— intervención del ejecutivo (33).

---

para los segundos, arts. 14.5 in fine del de Castilla-La Mancha, 29.3 de la Ley Orgánica de Mejoramiento del Fuero Navarro (a partir de aquí, LOAFN). Otra diferencia menor consiste en la posibilidad del planteamiento de una cuestión de confianza sobre la aprobación de un proyecto ley, como se prevé en el art. 20.2 del de Castilla — La Mancha. Y, en el plano de las ausencias, 1 los Estatutos de Canarias y de Aragón no llegan a recoger la institución de la cuestión de confianza.

(33) Cfr. Cano Bueso, “A propósito del Reglamento del Parlamento de Andalucía: Una reflexión sobre su naturaleza jurídica”, en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas* (Granada: Gráficos del Sur, 1984), vol. II, pp. 859 y ss. Por su parte, los arts. 33.3 EV, 29.2 EC y 15.4 del EG contienen remisiones al desarrollo legislativo en el tema de las relacio-

(b) Ahora bien, este planteamiento no ha dejado de sufrir ciertas modificaciones, acaso producidas por un efecto excesivamente mimético de los legisladores andaluces precisamente en aquéllas que les diferenciaba de las restantes Comunidades "especiales". Así ha ocurrido con el incumplimiento del mandato estatutario contenido en el art. 27.5, que, como ya sabemos, reserva al Reglamento del Parlamento de Andalucía, entre otras cosas, la determinación de las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno. Sin embargo, el Título VI del Reglamento sólo establece sendos capítulos dedicados a la investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza, en línea similar a como lo hacen los Reglamentos de las Cámaras del País Vasco y de Galicia (34). En cambio, la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (a partir de ahora, LGACA), de julio de 1983, contiene un título dedicado a "las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con el Parlamento", cuyos tres escasos artículos no hacen sino (i) incorporar la caracterización global de impulso parlamentario recogida en la ley correspondiente de Cataluña (35) y las obligaciones de los Consejeros para con el Parlamento, recogidas a su vez en la ley del País Vasco (36); (ii) reproducir el art. 36 del propio Estatuto andaluz, relativo a la responsabilidad política solidaria del Consejo de Gobierno y la directa de cada Consejero; (iii) e introducir la continuidad del principio de la responsabilidad política del Presidente o el Consejero que delegue sus funciones ejecutivas, de forma también similar a las de Cataluña y el País Vasco (37).

---

nes Parlamento — Consejo de Gobierno. Mientras que sólo el art. 27.1 de EV contiene una reserva reglamentaria formal y, en el mismo sentido, aunque de forma marginal, se encuentra el art. 12.1 del EG; por el contrario, el EC carece de reserva reglamentaria formal, mientras que aparecen diversos aspectos parlamentarios en el propio Estatuto que sólo pueden ser regulados por la norma autónoma del Parlamento. Una crítica al sistema adoptado por la norma institucional básica de Cataluña, en Carlos Viver Pi -Sunyar, "Naturaleza jurídica oroganització i funcionament del parlament de Catalunya" en *Administración Pública*, 4, 1981, pp. 81 ss.

(34) Se hallan recogidos en el capítulo IV del Título séptimo del RPV dedicado al control parlamentario, y en el Título VII del RPV, dedicado a la investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza. El art. 118 del RPC determina nuevamente que se procederá según lo establecido en las leyes que desarrollan las instituciones autonómicas catalanas.

(35) Arts. 52.1 LGACA y 84 LPPEC,

(36) Arts. 52.2 y 52.3 LGACA y 44 LGPV.

(37) Arts. 54 LGACA, 36.4 EC y 86 LPPEC, y 25.1 LGPV.

Este desconocimiento de la reserva reglamentaria de un precepto del Estatuto ha sido llevada aun más lejos en un supuesto que afecta directamente a las competencias del Parlamento de Andalucía. El Estatuto de Andalucía contiene en su art. 30 una larga lista de competencias del Parlamento, entre las que se contempla la posibilidad de apreciar, en su caso, la incapacidad del Presidente (art. 30.10). Como era de esperar, nada establecen al respecto los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia, que regulan el tema en sus correspondientes leyes de desarrollo estatutario. De ahí que resulte hasta cierto punto lógico que estas tres Comunidades prevean mecanismos distintos para la apreciación de la incapacidad, mental o física, transitoria o permanente, de sus respectivos Presidentes, así como para su eventual sustitución: los Parlamentos catalán y gallego tienen encomendados el reconocimiento o la apreciación de la incapacidad de sus Presidentes autonómicos (38), mientras que en el vasco sólo recibe la comunicación de la declaración de incapacidad, acordada por una mayoría cualificada del Consejo de Gobierno (39). Por el contrario, la regulación andaluza, incluida en su LGACA, resulta difícilmente justificable: la competencia estatutaria asignada al Parlamento para la apreciación de la incapacidad del Presidente queda absolutamente desvirtuada por un procedimiento legal que es copia casi literal del previsto en la Ley del Gobierno del País Vasco, el cual, repitémoslo, no ha otorgado en su Estatuto o en dicha ley más que una intervención menor al Parlamento (40). En el caso andaluz, el Parlamento, protagonista del procedimiento y titular único de la función según el Estatuto, ha quedado completamente marginado por una disposición normativa de rango inferior, que ha atribuido al Consejo de Gobierno la apreciación de la incapacidad del Presidente de la Comunidad y del propio Consejo. La naturaleza antiestatutaria de esta regulación se evidencia asimismo si tenemos en cuenta que la intervención del Parlamento andaluz queda restringida a que su Presidente reciba del Consejo de Gobierno el acuerdo de incapacidad y el nombre del Presidente interino, para que aquél dé cuenta al Pleno de la Cámara de ambos supuestos en la siguiente sesión parlamentaria que se celebre. Ni siquiera se ha previsto en la regulación andaluza, a diferencia del procedimiento seguido por la ley

---

(38) Arts. 59.1., e LPPEC y 21; *in fine* LXG.

(39) Arts. 9 y 10 LGPV; cfr. las observaciones críticas de Alejandro Saiz Arnaiz, "Las relaciones Gobierno — Parlamento en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*. cit., vol. II pp. 645-646.

(40) Arts. 9 a 13 LAGCA.

del Gobierno vasco, que el Presidente del Parlamento verifique las circunstancias que motivaron el grave acuerdo del ejecutivo autonómico (41). Ni tampoco se ha permitido que el Presidente interino andaluz, a diferencia nuevamente del vasco, pueda ser sometido a una moción de censura como sustanciación de la responsabilidad política que le es propia en el ejercicio de sus competencias (42). Por lo demás, la improbable realización de estos supuestos de apreciación de la incapacidad, sustitución temporal y cese de los Presidentes de las Comunidades no impide subrayar lo que es, a nuestro juicio, una sustracción evidente de una competencia estatutaria del Parlamento de Andalucía y, en consecuencia, una violación frontal de la norma institucional básica andaluza.

(c) Resulta también interesante, de otra parte, el sistema adoptado por el Estatuto de Andalucía para solucionar un posible *impasse* en el proceso de elección parlamentaria del Presidente de la Junta. Como ya sabemos, el tema enlaza directamente con el de la delimitación de la facultad de disolución de las Asambleas legislativas en los ámbitos autonómicos. En principio, la disolución parlamentaria era una posibilidad abierta en los Estatutos de Autonomía para el País Vasco, Cataluña y Galicia por las ya tantas veces aducida remisión legislativa, cuya ausencia de criterios delimitadores posibilitaba que el órgano ejecutivo asumiera o desechara positivamente el ejercicio de dicha institución. Así, las leyes de desarrollo estatutario de Cataluña y Galicia han previsto la disolución técnica de sus Parlamentos cuando ningún candidato hubiera obtenido la confianza parlamentaria, expresada por la mayoría simple de los diputados, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura (43). En el caso del País Vasco, la ley correspondiente ha añadido a la disolución técnica el supuesto de una disolución parlamentaria bajo la exclusiva responsabilidad del Lehendakari y previa deliberación de su Gobierno, con la única limitación, por lo demás idéntica a la del modelo del parlamentarismo nacional, de que no esté en trámite una moción de censura contra el Gobierno (44). Aunque los Acuerdos Autonómicos limita-

(41) Art. 9.3. *in fine* LGPV.

(42) Arts. 13.2 LGACA y 11.2, *in fine* LGPV.

(43) Arts. 54 LEPPEC y 17.2 LXG. En el caso catalán, la disolución potestativa del Parlamento por el Presidente de la Generalitat estuvo contemplada en el proyecto de la LPPEC, pero fue suprimida en la redacción definitiva debido a "la voluntad política del legislador catalán" (Cfr. la intervención de Ismael Pitarch, recogida en *Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, cit., p. 170).

(44) Arts. 15.1 y 15.2 de LPPEC y 6 y 50 de LGPV; cfr. Saiz Arniz "Las relaciones Gobierno-Parlamento", cit., pp. 672 ss.



ron las posibilidades disolutorias de las Asambleas legislativas al supuesto de la disolución como mal menor (45), el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y algún otro posterior (46), ha adoptado una vía distinta para solventar el impasse en la investidura del Presidente de la Junta. El art. 37.3 *in fine* del texto andaluz establece que "si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños (47). En principio, esta fórmula puede resultar viable, pero a condición de que se aplique en una Cámara con grados de fraccionalización moderados y con partidos políticos caracterizados, al menos los relevantes, por su capacidad de coalición; en caso contrario, puede suponer la institucionalización de la crisis. De ahí la paradoja implícita en dicha cláusula, pese a su loable intención de evitar los inconvenientes de las elecciones anticipadas en el sistema parlamentario autonómico. Porque si el Parlamento cuenta con una fuerza que por sí misma o en coalición es capaz de recibir la confianza de la Cámara y formar Gobierno, la cláusula resulta superflua puesto que no llega a actuar; y cuando se explica *ex lege* la solución del art. 37.3, es altamente probable que el Gobierno que consiga formarse sea minoritario y parlamentariamente débil, susceptible, por lo tanto, de di-

---

(45) Cfr. *Legislación de las Comunidades Autónomas*, cit, p. 556.

(46) Cfr. arts. 14.5; *in fine* del Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha y art. 28.1 LOAFN.

(47) Un breve análisis del proceso de debate y aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía en este aspecto puede manifestarse bastante revelador. El proyecto estatutario elaborado por la Asamblea de Parlamentarios andaluces (*Boletín Oficial de las Cortes Generales — B.O.C.*, a partir de ahora — Serie H, núm. 56 - I, de 15 de abril de 1981) recogía en su art. 36 un sistema de elección presidencial similar al vigente en el parlamentarismo vasco y resolvía el *impasse* en la elección presidencial con el expediente de la *disolución técnica* y la convocatoria de elecciones por la Diputación Permanente de la Cámara. Entre las enmiendas del Grupo parlamentario Centrista, presentadas el 2 de junio de 1981 ante la Mesa de la Cámara, se encontraba una dirigida a regular el *impasse* en la elección del Presidente de la Junta en la forma que aparece actualmente en el art. 37.3 del Estatuto Andaluz. (Cfr. *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Trabajos parlamentarios* [Madrid, Congreso de los Diputados, 1984], p. 46) La enmienda del Grupo Centrista fue adoptada por el Informe de la Ponencia Conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces, a la vez que se regulaba la elección presidencial según el sistema actualmente vigente (Cfr. art. 36 del Texto de la Ponencia, en *B.C.O.* Serie H., núm. -I, 1, de 23 de junio de 1981). La única postura disconforme con esta alteración es la defendida, infructuosamente, por el Grupo Andalucista (en *B.C.O.*, serie H, núm. 56 -I, 1 de 23 de junio de 1981 y su defensa en la Comisión Constitucional del Congreso en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional*, número 38, de 26 de junio de 1981).

mitir o ser derribado en un plazo de tiempo previsiblemente breve (48). Estas posibilidades ponen nuevamente de relieve la decisiva importancia de los sistemas de partidos en el proceso de formación de los Gobiernos y en su posterior estabilidad, incluso en el marco territorial de una Comunidad Autónoma: como en tantos otros casos, la virtualidad de las medidas jurídicas "racionalizadoras" depende principalmente de las características del sistema de partidos existente en el ámbito parlamentario de actuación. Cabe señalar, por lo demás, que, hasta el momento, el supuesto de la disolución técnica no ha tenido que operar en ninguna de las catorce Comunidades Autónomas que lo han incorporado a sus disposiciones normativas; mientras que Navarra, una de las tres Comunidades que han optado por el mecanismo de la designación presidencial al candidato del partido con el mayor número de escaños, ha experimentado, como es sabido, no pocos problemas gubernamentales desde mayo de 1983. Dada la escasa representatividad de la situación navarra, sólo el transcurso del tiempo puede ilustrar las limitaciones y ventajas de cada fórmula (49).

Resulta discutible, por último, la utilidad e incluso la oportunidad de señalar las instituciones o los procedimientos ausentes en

---

(48) Una oposición contraria a la aquí mantenida es la defendida por A. Ojeda Aguilar ("Parlamentos Autonómicos" ponencias presentadas a las *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, marzo de 1984) para el que la cláusula del art. 37.3, *in fine* del E.A. puede lograr una mayor cota de estabilidad gubernamental (cfr. también su intervención en el debate del Informe de la Ponencia sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía en las sesiones conjuntas de la Comisión Constitucional del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional*, cit, núm. 38, 1981). No obstante, cabe añadir a lo desarrollado en el texto de este trabajo que la efectividad de la cláusula resulta bastante limitada: cuando existe una fuerza amplia en la Cámara para sustentar el Consejo de Gobierno, aquélla no actúa y cuando actúa (i) dificulta las posibilidades de acuerdos parlamentarios, pues una fuerza no se compromete a pactar con otras fuerzas parlamentarias si se sabe que automáticamente va a obtenerse, transcurridos dos meses, la Presidencia de la Junta e (ii) institucionaliza, como se ha comentado, la crisis, pues pretende convertir en estable un gobierno minoritario. Y, en otro orden de cosas, la cláusula del art. 37.3 provoca una doble paradoja: que un diputado sea automáticamente designado sin haber sometido su programa de gobierno a conocimiento y aprobación de la Cámara y que un Presidente dimitido o cesado vuelva al cargo transcurrido dos meses.

(49) El conflicto institucional que se planteó en la Comunidad Autónoma navarra con la designación de su Presidente fue solventado en última instancia por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero (BOE de 9 de marzo), cuya doctrina es extrapolable al sistema parlamentario andaluz para supuestos similares. Cfr. JM. Morales y M. Revenga: "Un apunte sobre Derecho parlamentario y jurisprudencia constitucional", ponencia presentada en *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, marzo 1985.

un determinado ámbito parlamentario. La razón es evidente: son los actores políticos representados en los órganos superiores de cada Comunidad Autónoma, en este caso, los que deciden, según criterios políticos o jurídicos, qué instituciones se recogen y cuáles se omiten en un ordenamiento dado; y es a partir de entonces, y de lo positivamente existente, cuando el sistema comienza a funcionar. Pese a ello, puede tener cierto interés mencionar brevemente dos instituciones que se regulan en otras Comunidades y que no han sido adoptadas por el ordenamiento autonómico andaluz. Se tratan, de un lado, de la delegación legislativa, por medio de la cual los Parlamentos pueden delegar en los respectivos Gobiernos la potestad de dictar Decretos Legislativos con rango de ley (50); aunque hubo un intento de regular la delegación legislativa en el momento o de elaborar el Reglamento de la Cámara andaluza, no llegó a cristalizar (51).

De otro, la celebración de un debate sobre política general al principio de las sesiones, una institución que aparece recogida en los ordenamientos catalán y vasco (52). En el caso catalán, cabe incluso la posibilidad de que el debate concluya mediante la adopción de resoluciones, que, como las ha caracterizado Gerpe, "no son *ius cogens*, pero expresan la voluntad mayoritaria de la Cámara, y en este sentido condicionan inmediatamente la actuación política del Consejo y abren perspectivas, de no cumplirse, a la actividad de control del Parlamento sobre el Gobierno" (53). De esta forma, la función de impulso atribuida al Parlamento, por la que se pretende que ocupe una posición central en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma, adquiere una especial relevancia. En el caso andaluz, debe añadirse que el silencio del Estatuto sobre la función de impulso parlamentario ha venido acompañado por la mencionada ausencia de institucionalización de los debates generales anuales. Sin embargo, la LAG andaluza ha incluido en su art. 52 un párrafo donde se señala que "el impulso de la acción polí-

---

(50) Arts. 52, 33 y 34 a 40 LPPEC, y 10.1 EG y 50 a 54 LXG.

(51) Art. 152 del Proyecto de Reglamento del Parlamento de Andalucía, en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (a partir de ahora, *B.O.P.A.*), 4, 1 de septiembre de 1982. Sobre la desaparición de esta institución en el texto definitivo del Reglamento, Vid. *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía* 6, 3 de noviembre de 1982, pp. 199 ss.

(52) Arts. 43 LGPV y 132; arts. 83 LPPEC y 119 y 120 RPC.

(53) Gerpe, "Las funciones del Parlamento de Cataluña", en Gerpe y otros, *El Parlamento de Cataluña*, cit., op. 207; también Saiz Arnaiz, "Las relaciones Gobierno — Parlamento", cit., pp. 651 ss.

tica y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley" (art. 52.1): su acción conjunta puede ampliar la virtualidad de las resoluciones, hasta entonces limitadas reglamentariamente a los pronunciamientos de las Cámaras tras las comunicaciones efectuadas, o los programas y planes remitidos, por el Consejo de Gobierno (54), así como de las mociones y proposiciones no de ley. Y tampoco puede desecharse la siempre posible institucionalización de esos debates generales por vía de uso o costumbre constitucional o estatutaria, como parece apuntarse en el Congreso de los Diputados desde 1982, bien que venga apoyado y amparado en este caso por la definición legal de la función de impulso atribuida al Parlamento de Andalucía. Recientemente, los días 26 y 27 de marzo, de 1985, se ha celebrado el primer debate sobre el *estado de la Comunidad*, que esperamos se convierta, como práctica parlamentaria, en un mecanismo más de relación entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno de Andalucía, así como de impulso parlamentario. El debate se originó en un informe sobre la gestión del segundo gobierno autónomo enviado por el Consejo de Gobierno con el fin de celebrar una sesión informativa, siguiendo los trámites previstos en el art. 143 y sigs (véase, *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, números 86 y 87 de 1985). Es probable que, lo más positivo —junto a su carácter de precedente— de este primer debate general sobre la Comunidad Autónoma sea el que la Cámara se haya podido manifestar sobre la gestión de Gobierno, pasada y futura, a través de un conjunto de resoluciones —52 en total—, surgidas de las propuestas de diversos grupos parlamentarios.

### 3. TEORIA Y PRACTICA DEL REGIMEN PARLAMENTARIO EN ANDALUCIA

Desde las elecciones autonómicas de Andalucía y la constitución de su nuevo parlamento, en mayo-junio de 1982, ha transcurrido ya un período de tiempo razonablemente suficiente como para apreciar los perfiles de su régimen parlamentario. La descripción sumaria de sus características normativas y prácticas, que efectuaremos en esta sección, puede agruparse en tres grandes bloques: las vicisitudes de la relación fiduciaria entre el ejecutivo y el legislativo, los mecanismos de impulso parlamentario y los procedimientos de control parlamentario. Aunque esta clasificación

---

(54) Arts. 143 a 145 RPA.

resulta discutible, permite, a nuestro juicio, revisar brevemente los aspectos más destacados del régimen parlamentario andaluz desde la doble perspectiva, normativa y práctica, que nos interesa.

### 3.1. La confianza parlamentaria.

La relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno ha sido considerada como el elemento fundamental de la forma de gobierno parlamentaria, cuyo régimen aparece además simbolizado por aquélla (55). Centrándonos en nuestro objeto, podríamos influir dentro de la confianza parlamentaria la investidura del Presidente de la Junta, la cuestión de confianza y la moción de censura. También resulta objetable la integración de estas tres instituciones bajo un mismo epígrafe, dado que, entre otras razones, pueden ser asimismo susceptibles de análisis como mecanismos *indirizzo* parlamentario o gubernamental. Pese a ello, parece conveniente exponerlas agrupadas en virtud de su evidente relación con el nacimiento, duración, modificación y extinción de la relación fiduciaria, cuya presencia supone también, como es lógico, el elemento básico del régimen político autonómico existente en Andalucía.

3.1.1. En cuanto que inaugura la relación fiduciaria, la *investidura* constituye el momento central del sistema político andaluz: su objetivo consiste, obviamente, en la elección por el Parlamento de entre sus miembros de un Presidente para la Junta de Andalucía y en la concesión de su confianza sobre la propuesta de un programa político de gobierno. El procedimiento establecido en las distintas disposiciones normativas andaluzas (56) se desarrolla de forma paralela al previsto en el art. 99 de la Constitución y en los arts. 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con algunas pequeñas diferencias. Así, en primer lugar, el papel de consulta a las fuerzas políticas y de propuesta de un candidato que realiza el Jefe del Estado en el ámbito nacional es desempeñado en la Comunidad andaluza por el Presidente del Parlamento; una situación aún más peculiar es la de los casos vascos y valenciano, en los que las propuestas de los candidatos provienen de los propios grupos parlamentarios (57). Además, el Presidente del Par-

(55) Cfr. Mario Galizia, "Fiducia parlamentare", en Enciclopedia del Diritto (Milán: Giuffrè, 1968), vol. XVII, pp. 388 ss.

(56) Arts. 37 A, 133 y 134 RPA y 4 a 6 LGACA.

(57) Arts. 128,2 RPV y 15 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana. De modo similar, los Estatutos de Murcia y Asturias (en ambos casos, en la Disposición Transitoria primera) otorgan la facultad de proposición a cinco miembros al menos de sus respectivas Asambleas; pero casi todas las Comunidades Autónomas, incluyendo la catalana, prevén la mediación de la Presidencia de sus Parlamentos en la propuesta del candidato.

lamento de Andalucía debe decretar una interrupción mínima de la sesión de veinticuatro horas entre la intervención del candidato y las de los representantes de los grupos parlamentarios, mientras que ese plazo no aparece fijado en la reglamentación de la sesión de investidura nacional. Y, ya sabemos, por último, que, a diferencia nuevamente del supuesto nacional y los de los autonómicos del País Vasco, Cataluña y Galicia, el transcurso de dos meses sin que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple no conlleva la disolución de la Cámara, sino la elección del candidato cuyo partido tenga mayor número de escaños. Esta situación se hace aún más improbable en el caso vasco, ya que la disolución técnica sólo se produce ante un pertinaz empate entre los dos candidatos más votados de la Cámara tras sucesivas votaciones, hasta que se agote el plazo de sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección del *Lehendakari* (58). Como es sabido, el Parlamento de Andalucía ha celebrado dos sesiones de investidura en su primera legislatura, comenzada en el verano de 1982: la primera investió Presidente de la Junta a Rafael Escuredo en julio de 1982; tras su dimisión, la segunda eligió, también por mayoría absoluta, a José Rodríguez de la Borbolla nuevo Presidente en marzo de 1984: una dimisión y un proceso cuyas principales dimensiones jurídico-parlamentarias analizaremos en la última sección de este trabajo (59).

3.1.2. *La cuestión de confianza*, que hasta el momento de escribir estas líneas (marzo de 1985) no ha llegado a plantearse en la primera legislatura del Parlamento de Andalucía, no ofrece demasiado interés: su regulación, como la de gran parte de las Comunidades Autónomas, sigue de cerca la del modelo parlamentario na-

---

(58) Arts. 129 y 131 RPV.

(59) Junto a las cuestiones planteadas, son múltiples los problemas añadidos que plantea el sistema de investidura previsto en el art. 37 del E.A.: *Primero*, ¿qué ha de entenderse por "portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria"? (arts. 37.2 del EA y 134.1 del RPA). Tales términos difieren de la expresión utilizada por el art. 99.1 de la Constitución, que sólo habla de "grupos políticos con representación parlamentaria", en clara referencia a todos las fuerzas políticas que han tenido acceso a la Cámara. La dualidad de términos ha sido unificada, en un intento aclaratorio, en la LGACA (art. 5.1.), que habla de "fuerzas políticas con representación parlamentaria", expresión bajo la que parecen incluirse tantos partidos como coaliciones electorales. *Segundo*, ¿cuántas serán "las sucesivas votaciones" que prevé el art. 37.3 del EA? *Tercero*, una interpretación literal de los arts. 37.4, *in fine*, del EA y 134.7 del RPA, cuando prevén que sea designado Presidente automáticamente el candidato del "partido que tenga mayor número de escaños", puede llevar al absurdo de romper coaliciones electorales al identificar únicamente "partidos" y no "fuerzas electorales".

cional (60). Previa deliberación y acuerdo del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza puede ser planteada por el Presidente de la Junta sobre su programa de gobierno o sobre una declaración política general, considerándose otorgada cuando vote a favor de ella la mayoría simple de los diputados andaluces. Cabe destacar que de esta especie de modelo autonómico solo se aparta, ligeramente, el caso catalán, cuya legislación de desarrollo estatutario admite también el planteamiento de cuestiones de confianza sobre decisiones de especial transcendencia, un concepto jurídico un tanto indeterminado que puede aumentar las posibilidades de maniobra política del Presidente de la *Generalitat* al acudir a ellas (61).

3.1.3. Tampoco la regulación de la *moción de censura* se aparta demasiado del modelo establecido en la Constitución, cuyos requisitos, especialmente el de su carácter constructivo, han sido objeto de numerosas críticas doctrinales (62). La incorporación de tales requisitos en los sistemas parlamentarios autonómicos resulta especialmente notable, por cuanto no existía ningún mandato constitucional al respecto. El art. 152.1 de la Constitución imponía a los Estatutos de las Comunidades "especiales" la responsabilidad política ante la Asamblea los titulares del órgano ejecutivo, pero no predeterminaba la inclusión de ninguno de los

---

(60) Art. 112 de la Constitución, arts. 173 y 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y arts. 39 EA, 140 a 142 RPV y 53.2 LGACA. Resulta preciso recordar que ni el mecanismo de la cuestión de confianza, ni el de la moción de censura aparecían regulados en proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea de parlamentarios andaluces (*B.O.C.*, serie H, núm. 56 - I de 15 de abril de 1981); este dato, si se coloca en conexión con la reserva reglamentaria del art. 26.5 del proyecto de Estatuto, nos lleva a concluir que el tema de la confianza y la censura debía ser regulado dentro de las relaciones Parlamento — Consejo de Gobierno, por la facultad autonormativa del Parlamento. Pero será dentro de las enmiendas del Grupo Centrista donde aparecerán dos artículos 37; *bis* y 37, *ter* cuyo contenido es idéntico al actual art. 39 del EA; tal enmienda es aceptada por el Informe de la Ponencia Conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso, quedando en su redacción actual en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso (*B.O.C.*, serie H, núm. 56 — II, de 21 de julio de 1981).

(61) Art. 90.1 LPPEC. Y junto a éste puede añadirse el caso de los Estatutos de Castilla-La Mancha (art. 20) y de la Comunidad Valenciana (art. 18), que la vinculan con la aprobación de un proyecto de ley, así como el de los Estatutos de Canarias y Aragón que no recogen la cuestión de confianza.

(62) Art. 113 de la Constitución, arts. 175 a 179 del Reglamento del Congreso y arts. 39.2 y 39.4 EA, 135 a 139 RPA y 53 y 53.2 LAGACA; sobre las críticas al modelo del art. 113 de la Constitución, cfr. José Ramón Montero, "La moción de censura 1 en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas", en *Revista de Estudios Políticos*, 12, 1979, pp. 5 ss.; y J.R. Montero y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario* (Madrid: Tecnos, 1984) pp. 151 ss.

requisitos contemplados en el art. 113 de la Constitución. Por su parte, los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia se limitaban a declarar la responsabilidad política de sus respectivos Gobiernos, cuya articulación, efectuada en las correspondientes leyes de desarrollo estatutario, ha reproducido básicamente, como decimos, el modelo nacional. Posteriormente, los Acuerdos Autonómicos aconsejaron la generalización de la moción de censura constructiva a las Comunidades ordinarias”, un consejo también recogido en el propio Estatuto para Andalucía. No tiene por ello nada de extraño que las variaciones con respecto al modelo nacional o entre los diversos ordenamientos autonómicos sean mínimos, y centrados además en aspectos de orden menor. Por ejemplo, la iniciativa para la presentación de la moción de censura ha sido dificultada al exigirse en el Reglamento del Parlamento Vasco la firma de una sexta parte de sus miembros, una quinta parte en el gallego e incluso una cuarta parte en el andaluz (63), dificultad que se hace más patente si se tiene en cuenta el reducido tamaño de las Cámaras autonómicas; la peculiar penalización de los signatarios de una moción rechazada se ha elevado de uno a dos períodos de sesiones en el caso vasco, una cautela de orden similar a la de la regulación catalana al prohibir la presentación de una moción de censura hasta que transcurra un mes desde la votación de la anterior (64). Por eso también resulta lógico, en definitiva, la similitud existente entre las mociones de censura planteadas en el ámbito nacional y en el autonómico: la presentada por el PSUC contra Jordi Pujol en septiembre de 1982, tras el obligado debate sobre la orientación política general del *Consell Executiu*, evidenció nuevamente, como en la sustanciada contra Adolfo Suárez en mayo de 1980, la confusión entre censura e investidura y el resultado de un Gobierno que continúa pese a constatar su situación minoritaria (65). Parecía apuntarse así el paralelismo de efectos a medio o largo plazo que la moción de censura constructiva puede tener en ambos niveles: irrelevantes para la consecución de una estabilidad gubernamental que depende de las características del sistema de partidos, su requisito constructivo puede servir en cambio para dificultar en unas ocasiones la sanción al Gobierno

---

(63) Arts. 153.2 RPV, 138.1 RPG y 136.1 RPA.

(64) Art. 156 RPV. Art. 89.2 LPPEC.

(65) Cfr. Montero, “Moción de censura y mociones de reprobación”, cit., pp. 441 ss.; y Rafael Ribó Maso, “La responsabilidad política de los órganos de Gobierno: El caso de Cataluña”, en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. II, pp. 625 ss.



tras el ejercicio del control parlamentario, así como para permitir en otras la continuidad de Gobiernos minoritarios pese a sus posibles enfrentamientos con la Cámara, que dificultará la labor legislativa, pero que se muestra sin embargo incapaz de derribarlo a causa de su falta de acuerdo sobre el candidato alternativo.

El mimetismo en la reproducción del modelo nacional de la censura ha llevado a la regulación autonómica a desconocer, con la sola excepción del caso vasco, la posible existencia de mociones de censura distintas de las presentadas solidariamente contra los Gobiernos autonómicos: el silencio de la Constitución sobre el mecanismo para exigir la responsabilidad política individual de los Ministros ha significado también el silencio de las disposiciones normativas sobre los miembros de los Gobiernos autonómicos. El silencio autonómico es especialmente notable si se tiene en cuenta que el art. 152.1 de la Constitución establece que "el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea". La interpretación literal de este precepto hubiera permitido acaso la inclusión de sendos procedimientos para la exigencia de la responsabilidad política en los ordenamientos autonómicos: el solidario para la del Presidente de la Comunidad y de su Gobierno, el individual para los componentes del Gobierno. Sin embargo, los Estatutos de las Comunidades "especiales" se limitaron a refundir en su solo precepto el art. 108 de la Constitución ("el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados") y parte del 98.2 ("sin perjuicio de la [...] responsabilidad directa de [...] [los ministros] en su gestión") (66). En los casos gallego y catalán, el desarrollo normativo de los Estatutos ha reiterado la misma fórmula, limitándose a añadir, directa o indirectamente, que la responsabilidad del Gobierno es exigible mediante moción de censura (67); en el andaluz, la previsión estatutaria de esta materia plantea solo la posibilidad, un tanto irreal, de exigir la responsabilidad política del Presidente o del Consejo de Gobierno, y de hacerlo mediante una moción de censura que se regula, como es característico, en el propio cuerpo del Estatuto (68). De esta forma, la mayor parte de

---

(66) Así se contempla en el art. 37.2 EC ("El Consejo responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión"), cuyo términos son prácticamente idénticos a los de los arts. 32 EPV, 17.1 EG y 36.2 EA.

(67) Arts. 85 LPPEC, y 3 y 43 LXG.

(68) Art. 39.2, y 39.4 EA; en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, la nueva redacción de su art. 135 ha establecido, más apropiadamente, que "el Parlamento de Andalucía puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Junta y del Consejo de Gobierno (...)".

los ordenamientos autonómicos han desaprovechado, a nuestro juicio, la oportunidad de prever un procedimiento específico para la exigencia de la responsabilidad política de los miembros de sus Gobiernos, que habría estado apoyada no sólo en la previsión constitucional del art. 152.1 sino también en la estatutaria respectiva de la "responsabilidad directa", además, que no sólo se limita a los aspectos penales y civiles regulados en artículos específicos de los Estatutos (69), sino que incluye de forma destacada la responsabilidad política sobre todo, ante el Parlamento. Se evitaba así, en definitiva, la ocasión de institucionalizar las mociones de censura o al menos de reprobación planteadas contra los titulares de los Departamentos, que habrían conferido efectos jurídicos obligatorios a las mociones que de esa forma se limitaban a constituir una mera declaración de voluntad de Parlamento. Es cierto que el silencio de la Constitución al respecto no ha impedido la tramitación de diversas mociones de reprobación contra otros tantos Ministros en las dos legislaturas del Congreso de los Diputados (70), y que idéntico silencio tampoco ha impedido la discusión de sendas mociones de reprobación contra dos *Consellers* del Gobierno catalán (71). Pero la carencia de efectos jurídicos puede privar de eficacia directa a un procedimiento que, pese a ser plenamente constitucional y estatutario, no habría incidido en la estabilidad de los Gobiernos autonómicos y habría potenciado en cambio la consecuencia sancionadora del control parlamentario al institucionalizar la exigencia de la responsabilidad política en los niveles individuales de los miembros del Gobierno (72).

Resulta destacable, por otra parte, que en el proyecto del Reglamento del Parlamento de Andalucía se previeran las mociones de reprobación sobre la gestión política de uno o varios Consejeros, aunque se dejaban sin determinar las consecuencias jurídicas

---

(69) Arts. 32.2 EPV, 38 EC, 18 EG y 40 EA.

(70) Montero, "Moción de censura y mociones de reprobación", cit., pp. 41 ss.; Santolaya, "La reprobación individual de los Ministros", pp. 254 - 256; y Fernández Segado, "Las mociones de reprobación", cit., pp. 15 ss.

(71) Cfr. Ribó, "La responsabilidad política de los órganos de Gobierno", cit., pp. 631 ss.

(72) Cfr. al respecto, entre otros muchos, Vintró, "La responsabilitat del President del Consell Executiu", cit., pp. 363 ss.; Gerpe, "Las funciones del Parlamento de Cataluña", cit., pp. 215 ss.; y Saiz Arnaiz, "Las relaciones Gobierno - Parlamento", cit., pp. 670 ss.

de su eventual aprobación (73). Sin embargo, sendas enmiendas del grupo parlamentario centrista y, sobre todo, del socialista lograron su desaparición del texto definitivo, bajo la excusa pseudojurídica, encubridora de unos criterios políticos, que aducía su naturaleza antiestatutaria o su innecesariedad ante la responsabilidad solidaria del Gobierno (74). Pese a la obvia libertad de los

(73) El art. 143 del proyecto de Reglamento se limitaba a establecer que el voto de reprobación debería ser propuesto por una cuarta parte de los diputados, seguir para su tramitación el procedimiento previsto para la moción de censura y ser aprobado por la mayoría simple de los miembros del Parlamento; cfr. *B.O.P.A.* 4, 1 de septiembre de 1982, pp. 29-30.

(74) Cfr. las enmiendas 34, 121 y 125 del grupo parlamentario socialista y la 34 del centrista, recogidas en el *B.O.P.A.*, 6, 25 de septiembre de 1982, pp. 48 ss. Es preciso detenerse a realizar una corta reflexión, aún a riesgo de extenderse excesivamente y de utilizar argumentos ya destacados en el texto del trabajo, con el fin de evidenciar la utilización de débiles argumentos jurídicos para arropar claras decisiones políticas. La enmienda 34 al proyecto de Reglamento de la Cámara Andaluza del grupo centrista justificaba la supresión en los siguientes términos:

“Es una innovación que no se considera estatutaria en cuanto que el Estatuto no contempla la posibilidad de la moción de reprobación, y el propio Reglamento en su art. 157 (definitivo art. 152) contempla la posibilidad de aprobar mociones de idéntica naturaleza sin necesidad de tipificar la figura de moción o voto de reprobación” (*B.O.P.A.*, núm. 6, p. 48).

Por su parte, la justificación de la enmienda del Grupo socialista se remite a las argumentaciones dispuestas en la enmienda 121 del mismo grupo, que se expresa en los siguientes términos:

“La responsabilidad política del Gobierno es solidaria, y se ejerce con la moción de censura que, en caso de prosperar, tiene un efecto jurídico predeterminado. En este sentido, art. 36.2 y 39.2 del Estatuto de Autonomía. Cosa distinta es la responsabilidad penal, civil o administrativa exigible ante los tribunales, incluso singularmente, a un miembro del Consejo de Gobierno, art. 36.2, inciso final, del Estatuto de Autonomía, conectado entre otros con el 40 del mismo Estatuto; y cosa también diferente es el control parlamentario del Gobierno, que se puede ejercer a través de los mecanismos habituales de preguntas, interpelaciones, debates, enmiendas, etc., artículos más que suficientes para un juicio político, sin efecto jurídicamente predeterminado, sobre la singular actuación de un Consejero” *B.O.P.A.*, 6, p. 62).

El tema principal, del que van surgiendo las demás argumentaciones, resulta de una ingenua sencillez: las mociones de reprobación son antiestatutarias porque el Estatuto tan sólo prevé la responsabilidad solidaria del Consejo de Gobierno andaluz *siempre* que se manifieste mediante una moción de censura. Pues bien, como ya se ha explicado, la asunción en el ámbito parlamentario andaluz de las mociones de reprobación no quiebran el Estatuto, y tampoco son elementos inseparables la responsabilidad del Consejo de Gobierno y su solidaridad. El tenor literal del art. 152.2 era suficientemente claro y permisivo; que la posibilidad que ofrecía el precepto constitucional fuera asumida o no por el ordenamiento autonómico dependía de circunstancias políticas, no de imposibilidad jurídica. Por otro lado, la interpretación que se hace de los preceptos estatutarios que se refieren a la responsabilidad gubernamental resulta bastante parcial: el art. 35.3 recoge la responsabilidad del Presidente de la Junta ante el Parlamento; el art. 36.2 recoge la responsabilidad del Consejo de Gobierno y el art. 39.2 recoge una modalidad parlamentaria para la

actores políticos para configurar jurídicamente el entramado institucional en el que se mueven, y de hacerlo además según sus propias opciones políticas, la desaparición reglamentaria de las mociones de reprobación era tanto más extraña cuando que sólo un año antes, en septiembre de 1981, el PSOE, que era evidentemente el grupo mayoritario de la Cámara andaluza, había defendido en el Congreso de los Diputados la corrección constitucional y la oportunidad política de las cinco mociones de reprobación planteadas contra otros tantos Ministros del Gobierno nacional. Sea como fuere, la única excepción en este panorama está constituida por la regulación del País Vasco, que admite la presentación de mociones de censura contra el Presidente interino, el Vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación y un Consejero en el área de su competencia: aunque no se determinan aspectos clásicos de cualquier moción de censura, se señala explícitamente su carácter simple (es decir, no constructivo), la mayoría absoluta exigida para su aprobación y sus efectos jurídicos, consistente en el cese de los afectados (75).

### 3.2. El impulso parlamentario.

La función del impulso parlamentario, que ha sido definida de forma ya clásica por Manzella como "la determinación de los grandes objetivos de la vida nacional y (...) [la] selección de los instrumentos para conseguirlos" (76), no aparece contemplada como

---

exigencia de responsabilidad política al Presidente o al Consejo. En lo que respecta al art. 36.2 los términos no pueden ser más expresivos y contundentes: "El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, *sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión*". Seguir manteniendo que esa responsabilidad *directa* se limita a los aspectos penales y civiles (art. 40 del EA) resulta bastante arriesgado. Por último, si bien las mociones de reprobación son una institución no prevista en el Estatuto, si es posible su asunción por la Cámara, dado que existen preceptos, constitucional (art. 152.2) y estatutario (art. 36.2), que permiten su regulación y una remisión a un posterior desarrollo reglamentario de las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento (art. 27.5 del EA). Es decir, por obra de estas tres normas, el Parlamento de Andalucía posee la facultad discrecional de admitir en la elaboración de su Reglamento -producto normativo con fuerza de ley- las mociones de reprobación individualizadas. No hacerlo es consecuencia de circunstancias y decisiones políticas, bajo ningún supuesto de imposibilidad jurídica, la enmienda 34, además, comete el error -intencionado o no- de confundir mociones consecuencia de una interpelación, claras instituciones de *indirizzo* reguladas de manera peculiar en la norma reglamentaria de la Cámara andaluza, con las mociones de reprobación, tradicionales instituciones dirigidas a exigir responsabilidad política.

(75) Arts. 158 RPV y 11.2, 49.1 y 49.2; cfr., en general, Saiz Arnaiz, "Las relaciones Gobierno-Parlamento", cit., pp. 663 ss.

(76) Andrea Manzella, *IV Parlamento* (Bologna: Mulino, 1977), p. 261.

una facultad propia del Parlamento en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ello supone una nueva diferencia con los textos vascos y catalán, en los que la función de impulso se halla recogida junto a otras clásicas del Parlamento (77). El silencio del Estatuto andaluz ha sido parcialmente compensado por la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyo capítulo primero del Título IV se dedica al "impulso de la acción política y de gobierno"; más concretamente, su art. 52 establece que "el impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley". Examinemos brevemente las principales características de cada una de ellas.

3.2.1. Las *resoluciones* son acuerdos o tomas de posición de la Cámara sobre un tema concreto. Ello les asemeja en cierto sentido a las proposiciones no de ley, diferenciándose ambos institutos por las distintas circunstancias en las que unas y otras surgen. El parlamentarismo andaluz comprende dos tipos de resoluciones. Están en primer lugar las que aparecen como declaraciones de la voluntad de la Cámara sobre un tema determinado, que no se dirigen a un poder público y que no solicitan de él la realización de uno o varios actos específicos. Admitidas normalmente como prácticas parlamentarias, son resoluciones, llamémoslas así, sin destinatario concreto, cuya tramitación sigue el procedimiento reglamentario provisto para las proposiciones no de ley (78). Resoluciones paradigmáticas serían las aprobadas por el Parlamento andaluz en apoyo de la candidatura de Rafael Alberti al Premio Cervantes, sobre el centenario de la muerte de Karl Marx o por la condena de la invasión de la isla de Granada (79). Y están, en segundo lugar, las resoluciones que nacen como declaraciones de la Cámara sobre un tema concreto que le ha sido presentado por el Consejo de Gobierno: existe ya, por tanto, un destinatario definido de dichos acuerdos, al que normalmente se le propone la realización de un acto. En la regulación reglamentaria del Parlamento de

---

(77) El art. 30.1 EC establece que "el Parlamento representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos, *impulsa* y controla la acción política y de gobierno (...)"; y el art. 25.1 EV determina que el "Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e *impulsa* y controla la acción política y de gobierno (...)"; y el art. 25.1 EV determina que el "Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e *impulsa* y controla la acción de Gobierno Vasco".

(78) Arts. 161 a 163 del RPA.

(79) En *B.O.P.A.*, 36, de 17 de junio de 1983; 48, de 19 de septiembre de 1983; y 64, de 19 de noviembre de 1983.

Andalucía estas resoluciones sobre actos gubernamentales pueden venir derivadas de las comunicaciones presentadas por el Consejo de Gobierno ante el Pleno, de la Cámara o ante una Comisión, de las que hasta junio de 1984 se han planteado tres casos (80); o pueden ser el resultado de la presentación de un programa o plan por parte del Consejo de Gobierno (81).

3.2.2. En el ámbito parlamentario andaluz, las *mociones* se circunscriben a la presentación de interpelaciones; es decir, no resulta posible presentar un acuerdo de la Cámara bajo la rúbrica de *moción* al margen de una interpelación previa. Existe también una cierta limitación subjetiva en la tramitación parlamentaria de las mociones, pues mientras las interpretaciones pueden presentarse tanto por los diputados como por los grupos parlamentarios, las mociones derivadas de aquéllas sólo pueden ser presentadas por los grupos (82). Acaso el aspecto de mayor interés en punto a las mociones sea el del art. 152.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que es a su vez una transcripción prácticamente literal del art. 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. En ellos se establece que la Comisión parlamentaria a la que corresponda la moción por razón de materia controlará su cumplimiento, y que el Consejo de Gobierno debe dar cumplimiento a la moción en el plazo prefijado y comunicarlo a la Comisión correspondiente, de modo que si incumple su realización o no informa a la Comisión, el asunto se incluirá automáticamente en el orden del día del siguiente Pleno a celebrar por la Cámara. La razón de ser de esta novedad en el Derecho Parlamentario resulta evidente. Dado que las mociones son actos parlamentarios obligatorios pero carentes de la fuerza vinculante del *ius cogens*, el margen de discrecionalidad del ejecutivo para incumplirlas se halla en proporción directa a la ausencia de mecanismos que supervisen la realización de dichas mociones. Por eso, como escriben Pitarch, Folchi y Vintró, "si en los reglamentos parlamentarios aparecen disposiciones específicas que atribuyan de oficio a una instancia parlamentaria la misión de controlar el cumplimiento gubernamental de las directivas parlamentarias, no cabe duda de que el carácter vinculante de éstas se verá reforzado y de que al ejecutivo le resultará difícil sustraerse al mandato parlamentario sin una seria erosión de su imagen que

---

(80) En B.O.P.A., 61, de 7 de noviembre de 1983; 73, de 22 de diciembre de 1983; y 84, de 30 de enero de 1984.

(81) Cfr. arts. 144 y 145.2 del RPA.

(82) Arts. 148 y 152.2 del RPA.

podría resultarle perjudicial en el momento de las elecciones" (83). En el caso catalán, de las catorce mociones presentadas como consecuencia de interpelación entre febrero y diciembre de 1982, seis fueron cumplidas totalmente por el Consejo Ejecutivo o la información suministrada a la Comisión correspondiente fue considerada satisfactoria; cinco mociones se encontraban todavía dentro del plazo de que disponía el ejecutivo catalán para dar cuenta de su cumplimiento, y no existe constancia parlamentaria del cumplimiento por el Gobierno de las tres restantes (84). Sería interesante, de otra parte, efectuar un análisis similar de las mociones aprobadas como consecuencia de interpelación hasta diciembre de 1984 por el Parlamento de Andalucía; un análisis que no podemos, por el momento, llevar a cabo por falta de datos. En cualquier caso, debe señalarse que se trata de un número relativamente bajo, y que contrasta con el carácter más "inofensivo", si se nos permite denominarlo así, de las mociones en el ordenamiento andaluz, lo que a su vez hacía prever una mayor utilización de esta institución parlamentaria y una mayor receptividad por parte del principal grupo parlamentario para aceptar las orientaciones provenientes de las fuerzas minoritarias de la Cámara. Pero no ha sido así. Como puede comprobarse en el cuadro 1, durante 1983 se presentaron doce mociones, de las que sólo se aprobaron cinco; a lo largo del año siguiente sólo se presentaron otras diecisiete, de las que se aprobaron siete, quedando varias en tramitación. Esta tónica parece ser la predominante en el parlamentarismo autonómico, con la excepción ya comentada del caso catalán. Durante 1982 y 1983 se tramitaron en el Parlamento de Galicia veinte mociones, de las que sólo se aprobaron seis (85), y desde 1980 a 1983 se presentaron en el Parlamento Vasco 96 interpelaciones, que sólo han dado lugar a una moción (86).

---

(83) Ismael E. Pitarch, Inma Folchi y Joan Vintró, "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho Parlamentario", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. II, p. 753.

(84) Cfr. Pitarch, Folchi y Vintró, "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña", cit., p. 758. Al finalizar la legislatura ascendían a 109 las mociones presentadas y a 82 las aprobadas; cfr. Antonio Bayona, Inma Folchi y Joan Vintró, "La I Legislatura del Parlamento de Cataluña", en *Revista de las Cortes Generales*, 2, 1.984, p. 229.

(85) Cfr. Alfonso de Alfonso Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", en *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1.984, pp. 224 y 234.

(86) Cfr. Alberto Figueroa Laraudogoitia, "Crónica de la actividad del Parlamento Vasco (1.980-1.983)", en *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1984, p. 257.

**CUADRO 1**  
**BALANCE GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO**  
**DE ANDALUCIA, 1982-84 (Diciembre)**

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>Total</u>
<b>1. Función legislativa</b>				
Proyectos de ley				
Presentados	6	14	8	28
Aprobados	6	14	5(a)	25
Proposiciones de ley				
Presentadas	—	4	5	9
Aprobadas	—	1	1(a)	2
<b>2. Función controladora</b>				
Interpelaciones				
Presentadas	1	36	35	72
Debatidas	1	22	21	44
Preguntas orales				
Presentadas	7	53	66	126
Contestadas	7	49	58	114
Preguntas escritas				
Presentadas	15	235	1007	1257
Contestadas	15(b)	228	646	889
<b>3. Función de impulso</b>				
Mociones				
Presentadas	—	12	1	29
Debatidas	—	11	1	26
Aprobadas	—	5	7(a)	12
Proposiciones no de ley				
Presentadas	1	42	25	68
Aprobadas	—	18	3	21
Resoluciones				
Formuladas	—	9	9	18
Aprobadas	—	6	1	7

(a) No se han contabilizado los que estaban en tramitación a finales de 1984

(b) Dos preguntas presentadas para ser contestadas por escrito, fueron convertidas en pregunta oral.

**FUENTE:** Este cuadro, así como los siguientes han sido elaborados con los datos proporcionados por el Parlamento de Andalucía.



3.2.3. En cuanto instrumento de impulso parlamentario, la regulación de las *proposiciones no de ley* se ajusta en líneas generales a la que realiza el Reglamento del Congreso de los Diputados (87). Las diferencias más significativas consisten en, primero, la posibilidad de que la proposición no de ley sea presentada tanto por la instancia habitual de los grupos parlamentarios como por la más novedosa de los diputados (con la firma de otros cuatro diputados), siendo requisito de la iniciativa similar al reglamentariamente exigido para la presentación de una proposición de ley; segunda, la destacada participación de la Junta de Portavoces en el trámite de admisión de las proposiciones no de ley, a la que debe oír la Mesa cuando decida sobre su admisibilidad; y, tercero, la participación de la propia Mesa de la Cámara o la de la Comisión correspondiente a la hora de acumular proposiciones no de ley relativas a temas coincidentes o conexos. Cabe señalar que esta regulación ha sido completada por la Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 de mayo de 1983, que trataba de atajar una práctica viciosa y antirreglamentaria en su espíritu, consistente en la presentación de enmiendas a la totalidad por parte de los grupos parlamentarios a las proposiciones no de ley. Como ha escrito Cano, la virtualidad de esa práctica en la tramitación parlamentaria de las proposiciones no de ley, a tenor del art. 163.1 del Reglamento, "produjo la delirante situación de que una proposición no de ley de la oposición era objeto de una enmienda a la totalidad por parte del grupo mayoritario, enmienda que, tras ser sometida a votación y aprobada, pasaba a sustituir al primitivo texto. Se daba, así, el resultado paradójico de la conversión de una iniciativa de la oposición en un texto del grupo que sustentaba el Gobierno no, sin, por otra parte, darle opción al proponente a votar su propia iniciativa, por más que ésta pudiera resultar derrotada" (88). Aquella Resolución de la Presidencia ha cortado esta práctica al prohibir la presentación de enmiendas a la totalidad a las proposiciones no de ley y al reconocer el derecho del proponente a aceptar o rechazar las enmiendas parciales, así como a someter a votación su propio texto (89). Por lo demás, el número de proposiciones no de ley tramitadas en el Parlamento andaluz puede considerarse relativamente bajo. Entre el comienzo de la legislatura y diciembre

---

(87) Arts. 193 a 195 del Reglamento del Congreso, y 161 a 163 del RPA.

(88) Juan Cano, "El Parlamento de Andalucía como realidad política", en *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1984, p. 237.

(89) La resolución se encuentra recogida en *Constitución española, Estatuto de autonomía para Andalucía y Reglamento del Parlamento de Andalucía* (Sevilla: Publicaciones del Parlamento de Andalucía, 1.984) pp. 347-348.

de 1983 se presentaron 43 proposiciones no de ley, de las que sólo 18 fueron aprobadas (90); y desde entonces a diciembre de 1984 se han presentado 25, aprobándose 3 (cuadro 1). En cambio, durante 1982-1983 se presentaron 74 proposiciones no de ley en el Parlamento de Galicia, de las que aprobaron 32 (91); entre marzo de 1980 y el final de la primera legislatura se presentaron en el Parlamento catalán 160 proposiciones no de ley, de las que 96 llegaron a aprobarse, (92), al igual que ocurrió con las 88 presentadas durante el mismo período en el Parlamento Vasco (93).

### 3.3. El control parlamentario.

El control parlamentario consiste en la comprobación de la actividad llevada a cabo por el Gobierno y en la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el propio Parlamento, esto es, a la orientación política asumida por la mayoría parlamentaria. En nuestra opinión, el control parlamentario es uno de los dos elementos integrantes de la función de garantía constitucional encomendada al Parlamento, por medio del cual éste, en cuanto órgano representante de la soberanía popular, debe asegurar el correcto funcionamiento de las previsiones constitucionales. En el caso de que tras esta confrontación se determine la inadecuación de la actividad gubernamental con aquella orientación parlamentaria, opera el segundo elemento de la función garantizadora del Parlamento, planteándose entonces la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno y su eventual sustitución por otro que restablezca la relación fiduciaria con el Parlamento (94). Como no podía por menos de ocurrir, el art. 30.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reserva el control de la acción del Consejo de Gobierno a la específica esfera de actuación del Parlamento, una función que aparece implícitamente recogida en el manda-

---

(90) Algunas de ellas son lo que con posterioridad a la LGACA se han denominado "resoluciones"; cfr., por ejemplo, *B.O.P.A.*, 19, de 13 de abril de 1.983, y 24, de 5 de mayo de 1.983.

(91) De Alfonso Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", cit., pp. 224 y 232.

(92) Cfr. Joan Subirats, "Algunas consideraciones sobre la producción legislativa y la situación de los Parlamentos catalán y vasco (marzo de 1.980-noviembre de 1.982)", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, cit., vol II, p. 925 y Bayona, Folchi y Vintró, "La I Legislatura del Parlamento de Cataluña", cit., p. 229.

(93) Figueroa Laraudogoitia, "Crónica de la actividad del Parlamento Vasco", cit., p. 255.

(94) Cfr. Montero y García Morillo, *El control parlamentario*, cit. pp. 25 ss.

to constitucional del art. 152.1 de la Constitución al imponer la responsabilidad política de los titulares del ejecutivo, lo que presupone el ejercicio previo del control parlamentario. De otra parte, el examen de los instrumentos del control parlamentario en Andalucía debe estar precedido por dos advertencias: primera, prescindiremos de instrumentos indirectos como la aprobación de los Presupuestos (art. 30.4 del Estatuto andaluz) o directos como las Comisiones de Investigación (art. 51 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), y, segunda incluiremos dentro de este epígrafe instrumentos próximos al control parlamentario pero sustancialmente distintos en su naturaleza, como son las actividades de información parlamentaria.

3.3.1. Reguladas en el art. 143 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, las *comunicaciones del Consejo de Gobierno ante el Pleno o las Comisiones* tienen como consecuencia un debate parlamentario en el que los grupos pueden plantear cuestiones en torno al contenido de la intervención del Consejero. Como antes se dijo, de este mecanismo pueden derivarse propuestas de resolución de los grupos parlamentarios. Hasta junio de 1984, por ejemplo, se habían producido tres comunicaciones del Consejo de Gobierno, con sus correspondientes debates plenarios, dedicadas al ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, las inundaciones en Andalucía y el acuerdo pesquero con Marruecos, debates que dieron lugar a sendas resoluciones de la Cámara.

3.3.2. El *examen por la Comisión competente de los programas y planes remitidos por el Consejo de Gobierno a la Cámara*, regulado por el art. 145 del Reglamento del Parlamento andaluz, comienza con la formación de una ponencia en la Comisión correspondiente y continúa con un debate en la propia Comisión, con la presencia de un representante del Consejo de Gobierno. También en este caso los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución para su debate y eventual aprobación en la Comisión o en el Pleno de la Cámara.

3.3.3. La regulación reglamentaria de las *informaciones del Consejo de Gobierno* adopta dos procedimientos distintos. De un lado, las sesiones informativas ante la Comisión correspondiente (art. 146 del reglamento del Parlamento de Andalucía), que se produce a petición de la propia Comisión o por voluntad de los miembros del Consejo de Gobierno. El procedimiento es sumamente sencillo: tras la exposición oral del Consejero y una suspensión de la sesión por un tiempo máximo de 45 minutos, se efectuarán

preguntas y observaciones por los diputados y grupos parlamentarios al Consejero, que éste contestará. Y, de otro lado, las comparecencias para informar de un asunto determinado (art. 147 del Reglamento de la Cámara andaluza), que se producen a petición de los Consejeros o por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, previa iniciativa de dos grupos parlamentarios o del 10 por 100 de los miembros de la Cámara o de la Comisión. Por lo tanto, el lugar de la comparecencia puede ser tanto el Pleno de la Cámara como la Comisión a que corresponda según materia, y su procedimiento es también sencillo: tras la exposición oral del Consejero, los representantes de los grupos parlamentarios pueden intervenir durante un tiempo máximo de diez minutos para formular preguntas, fijar posiciones y hacer observaciones, a las que contestará el Consejero; de forma excepcional, cabe abrir un turno para que los diputados puedan formular escuetamente nuevas preguntas o solicitar aclaraciones adicionales. Hasta junio de 1984, nuevamente a modo de ejemplo, se han producido 26 comparecencias de Consejeros ante las Comisiones correspondientes del Parlamento de Andalucía para informar sobre temas específicos o sobre las actividades de sus respectivas Consejerías.

3.3.4. A juzgar por el número de *preguntas* formuladas, el Parlamento de Andalucía parece llevarse la palma, tras el de Cataluña, en lo que hace a la utilización de este clásico e importante procedimiento de control parlamentario (cuadro 2). Entre su constitución y diciembre de 1984 se tramitaron 1.381 preguntas en la Cámara andaluza. En la Cámara catalana, especialmente activa, se habían presentado 965 preguntas entre marzo de 1980 y el fin de la legislatura (95), mientras que en la gallega fueron 297 (96) y en el Parlamento Vasco solo alcanzaron 167 (97). La regulación reglamentaria andaluza de las preguntas difiere en pocos aspectos, de importancia además menor, de la prevista en el Congreso de los Diputados, cuyo Reglamento ha inspirado claramente al de Andalucía a este respecto (98). Sin duda, su aportación más original, en

(95) Subirats, "Algunas consideraciones sobre la producción legislativa", cit., p. 925. y Bayona, Fochi y Vintró, "La I Legislatura del Parlamento de Cataluña", cit., p. 229.

(96) De Alfonso Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", cit., p. 224.

(97) Figueroa Larauógoitia, "Crónica de la actividad del Parlamento Vasco", cit., p. 257.

(98) Arts. 185 a 190 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y arts. 153 a 158 RPA y 52.2 LGACA; sobre la regulación de ámbito nacional, cfr. Montero y García Morillo, *El control parlamentario*, cit., p. 76 ss.; Fernando Santaolalla, *El Parlamento y sus instrumentos de información* (Madrid: Edersa, 1982), pp. 85 ss., y del mismo, *Derecho Parlamentario español* (Madrid: Editora Nacional, 1984), pp. 376 ss.

términos relativos, reside en la admisión de las denominadas *preguntas de urgencia* con respuesta oral ante el Pleno del Parlamento, introducidas en el ordenamiento parlamentario andaluz mediante una Resolución interpretativa de la Presidencia de octubre de 1983, que se inspiraba a su vez en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de enero de 1983 (99). Como se asegura en el preámbulo justificativo de la Resolución de la Presidencia de la Cámara legislativa andaluza, se pretende que “el Consejo de Gobierno suministre información sobre un hecho o una situación de patente y notoria actualidad”. Para ello se abrevian los plazos reglamentariamente previstos de tramitación, transcurriendo apenas una semana entre su presentación, admisión, tramitación y contestación. De las 108 preguntas orales presentadas hasta últimos de diciembre de 1984, sólo 15 siguieron esta tramitación de urgencia. Sin embargo, resulta notable el aumento proporcional de las preguntas urgentes entre 1983 (sólo dos) y 1984 (trece), que hacen presagiar una mayor utilización de esta institución (cuadro 3).

---

(99) La resolución de la Presidencia de la Cámara andaluza, en *Constitución española, Estatuto de Autonomía para Andalucía y Reglamento del Parlamento Andaluza*, cit., pp. 349 ss; la posibilidad de las preguntas de urgencia estaba ya prevista en el art. 144 RPV.

**CUADRO 2**  
**ACTIVIDADES DE CONTROL REALIZADAS POR LOS GRUPOS**  
**PARLAMENTARIOS DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA,**  
**1982-1984 (\*)**

	PSOE	AP	UCD	PCE	PA	Otros	Total
<b>1. Interpelaciones</b>							
1982	—	—	—	—	1	—	1
1983	—	5	13	12	4	2	36
1984	1	14	4	11	5	—	35
TOTAL	1	19	17	23	10	2	72
<b>2. Preguntas orales</b>							
1982	—	1	—	5	1	—	37
1983	3	8	9	24	9	—	53
1984	3	20	9	21	11	2	66
TOTAL	15	29	18	50	21	2	126
<b>3. Preguntas escritas</b>							
1982	—	7	—	8	—	—	15
1983	38	138	13	33	13	—	235
1984	21	889	8	53	25	11	1007
TOTAL	59	1136	21	96	38	11	1257

(\*) Se contabilizan las presentadas, con independencia de su destino ulterior.

Debe también resaltarse una práctica viciosa, más propia del abuso de derecho, que algunos grupos parlamentarios han comenzado a realizar con cierta frecuencia a la hora de plantear preguntas. Se trata de la excesiva utilización de *preguntas-tipo*, a las que acaso podríamos calificar como *preguntas por fotocopias*: un solo grupo parlamentario o un diputado presenta sobre un tema concreto una considerable cantidad de preguntas (hasta 33 por un solo diputado en alguna ocasión), cuyas únicas variaciones suelen consistir en un concepto o un simple término, que se inserta de una

pregunta a otra en los espacios en blanco correspondientes. En un reciente *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (B.O.P.A.)*, por ejemplo (100), aparece una serie de preguntas sobre la situación en que se encuentran varias dotaciones presupuestarias. El sistema seguido en estas preguntas-tipo es variar simplemente la partida presupuestaria, el concepto por el que se aplica y la Consejería a la que pertenece; con lo que se pregunta, en primer lugar sobre la partida presupuestaria para posteriormente, ir alterando en las siguientes preguntas el estado de la partida por similar concepto en las diversas Consejerías; y luego se interroga sobre la partida presupuestaria para dietas, gastos de locomoción y traslados de la Presidencia de la Junta, y seguidamente sobre cada Consejería. Dejando al margen la libertad constitucional reglamentaria y legal de los diputados para formular preguntas (101), se tiene la impresión de que tamaña proliferación de la actividad rogatoria, susceptible de simplificarse fácilmente, no parece perseguir el control del ejecutivo por parte de los grupos parlamentarios de la oposición. Por el contrario, resultan previsibles los efectos de la relativa colapsación de ciertos niveles gubernamentales, dedicados a la tarea de contestar prioritariamente a ese aluvión de preguntas, la inundación de la Mesa de la Cámara ante su preceptiva tarea de calificar y admitir las preguntas, y, en suma, la obtención de una publicidad basada más en la cantidad indiscriminada que en la calidad de la actividad rogatoria desarrollada por el grupo parlamentario. Solo resta añadir que hasta diciembre de 1984 el grupo de Alianza Popular era el que había acudido a las preguntas tipos con mayor frecuencia (102), mientras que el grupo parlamentario comunista lo había utilizado en alguna ocasión (103). Una breve ojeada al cuadro 2 permite comprobar el notable crecimiento de las preguntas escritas en 1984 frente al año anterior, en gran medida provocada por esa viciosa práctica parlamentaria.

---

(100) *B.O.P.A.*, 108, 1 de Julio de 1984.

(101) Art. 111.1 de la Constitución, y arts. 153 RPA y 52. b LGACA.

(102) Véanse *B.O.P.A.*, 91, 98, 99, 107, 108, etc, todos ellos correspondientes a 1984.

(103) Véase, por ejemplo, *B.O.P.A.*, 103, de 17 de mayo de 1984.

**CUADRO 3**  
**TRAMITES SEGUIDOS POR LAS INTERPELACIONES Y LAS**  
**PREGUNTAS ORALES EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCIA,**  
**1982-1984 (\*)**

	Trámite			Total
	Ordinario	Urgente	Extraordinario	
<b>1. Interpelaciones</b>				
1982	1	—	—	1
1983	31	2	3	36
1984	18	8	9	35
TOTAL	50	10	12	72
<b>2. Preguntas orales</b>				
1982	7	—	—	7
1983	47	2	—	49
1984	39	4	9	52
TOTAL	93	6	9	108

(\*) Sólo se contabilizan las que fueron calificadas favorablemente por la Mesa.

3.3.5. Por último, la regulación de las *interpelaciones* tampoco se aparta demasiado de las pautas establecidas por el Congreso de los Diputados (104). De forma similar a las preguntas, la Resolución de la Presidencia de la Cámara andaluza de octubre de 1983, siguiendo a la del Congreso de los Diputados de septiembre del mismo año (105), ha introducido la *interpelación de urgencia*, caracterizada por una considerable economía de trámites sobre el régimen general de las interpelaciones. Como asegura en este caso el preámbulo justificativo de la Resolución andaluza, se pretende con la adopción del expediente de urgencia que "las interpe-

(104) Arts. 180 a 184 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 148 a 151 del RPA; cfr., asimismo, las obras citadas *supra*, nota 92.

(105) B.O.C., Congreso, serie E, núm. 1 de 17 de septiembre de 1983 y *Constitución española, Estatuto de Autonomía para Andalucía y Reglamento del Parlamento de Andalucía*, cit, pp. 349 ss.



laciones puedan tramitarse de forma que sea posible un debate con intervención de todos los grupos parlamentarios, con la prontitud necesaria y la oportunidad política deseable para un control de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general". Pero no parece que la Cámara andaluza haya interpelado al Consejo de Gobierno en demasiadas ocasiones, al menos desde un punto de vista comparativo con los restantes Parlamentos autonómicos. Desde el inicio de la legislatura andaluza hasta diciembre de 1983 se presentaron 37 interpelaciones, una cantidad casi igualada en 1984, con la presentación de 35 interpelaciones, haciendo un total de 72. En cambio, en el Parlamento Vasco, caracterizado por el reducido margen de su actividad, se presentaron 96 interpelaciones entre 1980 y 1983 (106); en el Parlamento gallego se presentaron 129 entre 1982 y 1983 (107), y 192 en el catalán entre marzo de 1980 y la disolución de la Cámara (108). De nuevo se aprecia una progresiva mayor utilización de la vía de urgencia en la presentación y debate de las interpelaciones: dado lo tardío dentro del año (octubre) de la Resolución parlamentaria que creaba las *interpelaciones de urgencia*, solo tres fueron presentadas en 1983, frente a 31 ordinarias; en cambio, en 1984 unas y otras casi se igualan en su cantidad (cuadro 3).

### 3.4. Una recapitulación incompleta y provisional.

La corta vida del Parlamento de Andalucía impide realizar un balance de su actividad: cuando todavía no ha agotado siquiera su primera legislatura, resulta imposible predecir la medida en la que algunas de las tendencias que le han caracterizado durante los pasados años se mantendrán en el inmediato futuro, o la probabilidad de que surjan otras por completo distintas que confieran a la Cámara andaluza en sesgo desconocido. Y tampoco resulta fácil resaltar sus principales rasgos o evaluar su actividad mediante un análisis comparativo con los Parlamentos Autonómicos de las restantes Comunidades "especiales": no hace falta demasiado esfuerzo para percibir la notable diversidad de supuestos y elementos que tratan de compararse.

---

(106) Figuerola Laradogoitia, "Crónica de la catividad del Parlamento Vasco", cit., p. 257.

(107) De Adolfo Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", cit., p. 224.

(108) Subirats, "Algunas consideraciones sobre la producción legislativa", cit., p. 925, y Bayona, Folchi y Vintró, "La I Legislatura del Parlamento de Cataluña", cit., p. 229.

Acaso la primera idea que pueda destacarse de estos dos años del sistema parlamentario andaluz sea la del progresivo aumento de la actividad de su Cámara, que se ha ido produciendo paralelamente a la asunción de competencias por la Comunidad. Pese a su relativamente escasa actividad legislativa, la tónica general es que la vida parlamentaria ha parecido multiplicarse por dos y en casos excepcionales (preguntas e interpelaciones) los trabajos parlamentarios se han triplicado. Uno de los mejores conocedores de su corta historia la describe en términos sumamente positivos: en contra de lo que cabría esperar por su juventud, "el Parlamento de Andalucía viene funcionando, en ritmo, modos y usos, con la fluidez necesaria y el compensado equilibrio de quien esconde tras de sí una larga historia parlamentaria. (...) Desde [su fecha de constitución, 21 de junio de 1982] (...) a hoy, y en lo que a actividad se refiere, la Cámara ha rebasado, con creces, las previsiones más optimistas, tanto en lo que concierne a iniciativas legislativas como a lo que atañe al impulso, dirección y control del ejecutivo" (109).

Cabría apostillar esta calurosa descripción señalando la relatividad implícita en las previsiones anteriores desde las que se partía o, con más fundamento, la obligada trayectoria que resulta para los sistemas políticos de nueva creación o de reciente institucionalización: el crecimiento de la actividad del Parlamento de Andalucía sería, en este sentido, un tanto obvia desde el punto de partida radicado en su inexistencia. Por eso podría también argumentarse que ese crecimiento ha podido ser mayor. La presencia del PSOE como grupo parlamentario con el 60 por 100 de los escaños de la Cámara, debería haber constituido un factor positivo para una actividad legislativa más intensa que la habida hasta el momento, posibilitada por el juego de la denominada "apisonadora socialista"; de forma similar, la actividad de control podría haber sido más numerosa por parte de la oposición, y la función de impulso parlamentario más frecuente por parte de toda la Cámara, segura como estaba de la inviabilidad práctica de una derrota del Gobierno mediante cualquier procedimiento parlamentario (cuadros 4 y 5). Al margen de ellos, cabe mencionar que la trayectoria legislativa de la Cámara andaluza solo ha sido recurrida en una sola ocasión por la existencia de dos artículos presuntamente inconstitucionales, y que la propia mayoría socialista no ha sabido evitar en algunos momentos ciertas tensiones al desconocer y atacar en la práctica parlamentaria los derechos de las minorías, tensiones que fueron

---

(109) Cano, "El Parlamento de Andalucía como realidad política", cit. pp. 235 y 236.

solucionadas por la autoridad de la Presidencia de la propia Cámara (110).

Como es obvio, no todos los Parlamentos autonómicos de las Comunidades “especiales” han observado una trayectoria similar al de Andalucía, ni su *performance* es semejante, ni, sobre todo, comparten las dimensiones de su sistema de partidos parlamentarios. El caso de la primera legislatura catalana resulta paradigmático de una Cámara que ha sabido situarse como centro de imputación política pese a su relativamente escasa producción legislativa. Esta paradójica situación viene determinada en primer lugar por la fragilidad del Gobierno catalán durante la primera legislatura autonómica, derivada de su situación minoritaria, lo que exigía una compleja negociación entre partidos con diferencias políticas considerables para lograr la mayoría necesaria. La dificultad del proceso legislativo se encontraba además complicada por la prioritaria dedicación del Gobierno autonómico a la creación de una Administración propia y a la incardinación dentro de ella de las competencias traspasadas. Sin embargo, el Parlamento catalán ha logrado su plena institucionalización mediante el desarrollo de otras funciones. Como lo ha caracterizado Subirats, “el Parlamento catalán se ha consolidado como Cámara deliberante y de control. Ha desarrollado una importante actividad de debate y ha usado ampliamente de los instrumentos de impulso y control de la actividad del Gobierno. Ha logrado mantener una notable presencia en los medios de información, y en general se presenta permeable a los grandes temas de la opinión pública. (...) [Ha sido] pues un Parlamento activo que funciona razonablemente bien, con una organización interna eficaz y una buena imagen exterior (...)” (111). Por el contrario, la actividad del Parlamento vasco ha sido mucho menor durante su primera legislatura. Al igual que el Parlamento catalán, el vasco ha producido un escaso número de leyes, y una parte importante de ellas autoorganizativas, pero, a diferencia de aquél, su peso político en el entramado de los poderes autonómicos es mucho más limitado. Al decir de Subirats, “su posición institucional no se ha correspondido con su real incidencia en el proceso y la dinámica política del País Vasco. En realidad, por su actividad y por su nivel de institucionalización ocupa un lugar casi

---

(110) Cano, “El Parlamento de Andalucía como realidad política”, pp. 237 ss.

(111) Subirats, “Algunas consideraciones sobre la producción legislativa”, pp. 928 y 925.

marginal en la vida política vasca" (112). Entre los factores que contribuyen a explicar esta situación se encuentran los relativos al boicot que la segunda fuerza política parlamentaria mantuvo con respecto a la Cámara, las contradicciones del partido mayoritario, la contestación al propio Parlamento como consecuencia de los conflictos internos simbolizados por la interpretación de la Ley de Territorios Históricos, el alto grado de discontinuidad sufrido por los parlamentarios, que llegó incluso a darse en la misma legislatura, y la ausencia de los principales líderes políticos vascos de la Cámara autonómica (113). Todas estas circunstancias han incidido negativamente en la producción legislativa del Parlamento Vasco y en la actividad de control, que, al parecer, ha sido mínima: hasta el punto de que ha podido afirmarse que "el Parlamento vasco es un desconocido para amplios sectores de la población, los que frecuentemente lo confunden con el Gobierno Vasco" (114). En fin, el Parlamento gallego ha conocido una importante transformación; su punto de inflexión estuvo constituido por la ampliación de la base parlamentaria de la *Xunta*, que abandonó su *status* de Gobierno minoritario para lograr a partir de marzo de 1983 la mayoría parlamentaria con la inclusión de los "independientes" procedentes de UCD. En el resumen proporcionado por De Alfonso, "ambas fases se caracterizan por rasgos muy diferentes, y que se podrían sintetizar en que, en la primera, hasta la formación del Gobierno mayoritario, el Parlamento lleva una vida lánguida, ocupado esencialmente en labores organizativas y con un comienzo de una actividad de control importante, pero sin una gran eficacia en el terreno normativo. La segunda fase, por el contrario, es ya una etapa de plena actividad parlamentaria organizada, con un desarrollo legislativo a partir de proyectos de ley que podríamos calificar de importantes, y con la profundización en la labor de control iniciada por la oposición en la primera fase, es decir, cuando el Gobierno de Alianza Popular era minoritario en la Cámara" (115). Esta notable recu-

---

(112) Subirats, "Algunas consideraciones sobre la producción legislativa", p. 928. Cfr., asimismo, Eduardo Virgala, "la actividad de control del Gobierno realizada por el Parlamento Vasco, en la I Legislatura" de próxima aparición en la *Revista Vasca de Administración Pública*.

(113) Figueroa Larraudogoitia, "Crónica de la actividad del Parlamento Vasco", pp. 240 ss.

(114) Figueroa Larraudogoitia, "Crónica de la actividad del Parlamento Vasco", p. 243.

(115) De Alfonso Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", p. 221; cfr., también Teixeiro Piñero, "El Parlamento de Galicia", cit., pp. 773 ss.

peración, sin embargo, no ha venido por el momento acompañada por el aumento de su peso específico en el entramado institucional gallego: al parecer, el único defecto que cabría atribuir al Parlamento de Galicia en los años transcurridos desde su constitución consiste en su "poca capacidad e imagen externa y (...) [su] poca incidencia en la opinión pública gallega y española, en general, lo que es el motivo de vida de cualquier Cámara parlamentaria" (116).

**CUADRO 4**  
**PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS POR LOS GRUPOS**  
**PARLAMENTARIOS DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA,**  
**1982-1984**

Proposiciones de ley	PSOE	AP	UCD	PCE	PA	Otros	Total
1982	—	—	—	—	—	—	—
1983	—	1	1	1	1	—	4(a)
1984	1	—	1	1	2	—	5(b)
TOTAL	1	1	2	2	3	—	9

- (a) Sólo resultó aprobada la presentada por el grupo parlamentario andalucista, relativa a la laguna de Fuente de Piedra.
- (b) Sólo resultó aprobada la presentada por todos los grupos (e incluida en el cuadro bajo la columna del PSOE), relativa al Defensor del Pueblo.

**CUADRO 5**  
**ACTIVIDADES DE IMPULSO REALIZADAS POR LOS GRUPOS**  
**PARLAMENTARIOS DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA**  
**1982-1984**

	PSOE	AP	UCE	PCE	PA	Otros	Total
<b>1. Mociones</b>							
1982	—	—	—	—	—	—	
1983	—	—	2	3	—	1	6(a)
1984	—	4	1	10	2	—	17(b)
Total	—	4	3	13	2	1	23
<b>2. Proposiciones no de ley</b>							
1982	—	—	—	—	1	—	1
1983	10	13	3	9	6	1	42(c)
1984	6	8	2	6	2	1	25(d)
Total	16	21	5	15	9	2	68
<b>3. Resoluciones</b>							
1982	—	—	—	—	—	—	—
1983	—	—	1	5	—	3	9(e)
1984	1	2	3	2	—	1	9(f)
Total	1	2	4	7	—	4	18

- (a) De ellas se aprobaron cinco, de las que cuatro fueron presentadas por el grupo parlamentario comunista y una por el andalucista.
- (b) De ellas se aprobaron siete, de las que cinco fueron presentadas por el grupo comunista y una por el andalucista.
- (c) De ellas se aprobaron 16, de las que seis fueron presentadas por el grupo socialista, siete por el popular, cuatro por el comunista y uno por el mixto.
- (d) De ellas se aprobaron tres, de las que dos fueron presentadas por el grupo socialista y una por el popular.
- (e) De ellas se aprobaron seis, de las que tres fueron presentadas por el grupo comunista, uno por el centrista y dos por el mixto.
- (f) De ellas sólo se aprobó la presentada por el grupo socialista.

Desde otra perspectiva, el Parlamento gallego comparte con el andaluz las extralimitaciones del respectivo ámbito comunitario para reproducir en escala reducida la dinámica política nacional. Ello resulta hasta cierto punto lógico. La inexistencia de partidos

políticos nacionalistas significativos en ambas Comunidades facilita la trasposición de los debates políticos en cada una de ellas entre quienes conforman el Gobierno y la oposición en el nivel nacional. Por el contrario, la presencia de un subsistema de partidos propio en Cataluña y el País Vasco, en el que las fuerzas mayoritarias son diferentes de las que desempeñan las del Gobierno en el ámbito nacional, confiere características peculiares a sus debates parlamentarios. Al margen de la inevitable carga publicitaria que suponen los actos parlamentarios realizados por los partidos representados en las Cámaras, no han sido pocas las ocasiones en las que se ha intentado reproducir la dinámica política nacional en el interior del Parlamento de Andalucía: evidentemente, la gran similitud existente en las relaciones y en la situación de sus respectivas fuerzas políticas abonaba esta tendencia. Y algo similar ha sido puesto de relieve, aunque por razones opuestas, en el ámbito parlamentario gallego, cuya Cámara "funciona alternativa y a veces simultáneamente como una Cámara de apoyo o de control gubernamental en ambos niveles de las instituciones políticas. De ahí que, por ejemplo, a partir de noviembre de 1982 los socialistas de la Cámara gallega muchas veces tengan que abdicar de una labor de oposición al Gobierno de la *Xunta* para comprometerse en una labor de defensa del Gobierno central frente a críticas tanto aliancistas como de otros grupos (...). Lo mismo puede predicarse, por tanto, del grupo aliancista (...), [ya] que lo normal es que ejerza una labor de apoyo gubernamental aunque muchas veces se despache con iniciativas y posiciones políticas que implican directamente críticas de la labor del Gobierno socialista" (117). Tras dos años de parlamentarismo en Andalucía prácticamente coincidente además con la victoria nacional del partido socialista, todavía continúan los intentos por controlar y desgastar al Gobierno nacional a través del Consejo de Gobierno andaluz, bien que en medida decreciente. Acaso esta disminución venga ocasionada por la considerable ampliación del grado de competencias asumido, que ha ampliado también el ámbito de las funciones parlamentarias de impulso y control sobre ellas y que ha dejado en segundo plano, al menos hasta la celebración de la próxima contienda electoral, las actuaciones políticas transcomunitarias. Esta evolución resulta fácilmente perceptible analizando el contenido de una parte sustancial de las preguntas e interpelaciones presentadas a los dos primeros años de vida parlamentaria andaluza. Y no sería exagerado afirmar que aquella imbricación política entre los niveles nacional y autonómico tuvo una cierta

---

(117) De Alfonso Bozzo, "Dos años de Parlamento en Galicia", p. 222.

ejemplificación, bien que en el interior de uno solo de los partidos protagonistas, en la dimisión de Rafael Escuredo, Presidente de la Junta, cuyas principales dimensiones parlamentarias pasamos a examinar a continuación.

#### 4. CRISIS DE GOBIERNO Y DIMISION PRESIDENCIAL

En esta última sección nos limitaremos a efectuar un breve análisis de (i) la regulación en el ámbito parlamentario andaluz de la dimisión presidencial, conectándola con algunas referencias comparadas a la de las otras Comunidades "especiales"; (ii) el desarrollo en la práctica parlamentaria de la dimisión de Escuredo, y (iii) las lagunas jurídico-parlamentarias que se hayan detectado durante el proceso dimisionario, así como las opiniones al respecto de los portavoces de los grupos parlamentarios andaluces. No consideraremos, pues, los *motivos* que provocaron la dimisión del Presidente de la Junta, que deben quedar reservados para trabajos de distinta naturaleza; ni tampoco introduciremos en nuestro análisis el tema, mucho más amplio y con ciertas posibilidades teóricas, del papel desempeñado por los partidos en las dimisiones presidenciales en particular y en las crisis gubernamentales en general al margen de los procedimientos parlamentarios. Aunque la vinculación de ambos aspectos al ámbito andaluz resulta sumamente atractivo, entre otras cosas por la articulación de los niveles nacional y regional de un mismo partido en los antecedentes de la crisis que afectó a uno de sus más destacados dirigentes autonómicos, nos tememos que nos alejaríamos demasiado de sus vertientes jurídico parlamentarias, que son las que fundamentalmente nos interesan.

Pueden definirse de manera genérica las crisis de gobierno como aquellas situaciones en las que por *causas* jurídicas o extra-jurídicas se producen modificaciones en la duración del Gobierno y en su composición. (Resulta conveniente efectuar entre paréntesis una distinción que, aunque propia de la doctrina civilista y un tanto obvia, puede esclarecer en alguna medida lo que sigue. Se trata de diferenciar entre *motivo* y *causa*, cuyos términos hemos subrayado con anterioridad. Mientras que, por ejemplo, una causa del cese de la dimisión de un miembro del Gobierno puede ser la censura o la reprobación parlamentarias, los motivos para que esa situación se produzca pueden ser múltiples e interconexos: desde una mala gestión de su área de gobierno hasta un escándalo en su vida privada, pasando por una utilización irregular de las asignaciones presupuestarias. De forma similar, mientras que una causa del



cese de un Presidente del Gobierno puede ser su dimisión voluntaria, los motivos de la misma pueden diversificarse desde su edad avanzada a los conflictos con el grupo parlamentario o/y el partido al que pertenece y al que sirve de apoyo). Así definidas, se encuentran entre las crisis de gobierno la dimisión, el cese y la sustitución de algún miembro del ejecutivo por el Presidente del Gobierno, y sobre todo la dimisión o cese del Presidente del Gobierno, que, como ocurre con la muerte e incapacitación, traen aparejadas en nuestro país el cese o la dimisión del Gobierno en pleno.

Estos supuestos de crisis de gobierno suelen hallarse positivizadas, bien que su regulación sea por lo general mínima, limitándose a un simple reconocimiento. Los textos constitucionales ofrecen una regulación más amplia de esta materia sólo en los casos en los que las crisis de gobierno son productos de la actividad parlamentaria, y sólo como consecuencia de la tendencia "racionalizadora" del parlamentarismo contemporáneo. La propia Constitución española proporciona un ejemplo significativo de esta desigualdad de trato: mientras que el art. 101 se limita a relacionar los supuestos del cese del Gobierno como la dimisión o el fallecimiento del Presidente (olvidando, por cierto, la incapacidad del mismo), los arts. 112 a 114 dedican, en cambio, un exquisito cuidado a la regulación de su cese como consecuencia de la pérdida de la confianza parlamentaria, es decir, la cuestión de confianza y de la moción de censura (118).

Este modelo no se sigue de manera uniforme en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades "especiales". A diferencia de la Constitución, los del País Vasco, Cataluña y Galicia no dedican mayor atención a las crisis provocadas por una actuación parlamentaria, remitiéndose, como ya hemos comentado, a su posterior desarrollo legislativo (119). El Estatuto del País Vasco, particularmente indefinido en lo referente al *rol* que corresponde a cada órgano de la Comunidad, establece en el art. 31.1 que "el Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento del Presidente". En similares términos se manifiesta el art. 17.2 del Estatuto de Autonomía para Galicia. Por el contrario, el de Cataluña, como consecuencia de las remisiones legislativas

---

(118) Sobre el trasfondo que late en la ausencia de regulación constitucional de la dimisión, cfr. Jordi Capó Giol, *Las Institucionalizaciones de las Cortes Generales* (Barcelona: Ediciones Universitat de Barcelona, 1983), pp. 63 ss 55.

(119) Arts. 32.1 y 33.3 EV, 29.2, 36.4 y 37.2 EC, y 9.2, 15.4 y 17.1 EG.

efectuadas en sus arts. 29.2, 36.5 y 37.1, omite cualquier referencia al cese del *Consell Executiu* de la *Generalitat*, siendo preciso acudir a la Ley sobre el Parlamento, el Presidente y el *Consell Executiu* para encontrar, en su art. 59.1, un precepto similar a los citados. Y por lo que hace al Estatuto de Autonomía de Andalucía, cabe señalar que también en este aspecto se aproxima más a la regulación incluida en el modelo constitucional que al incompleto tratamiento de los Estatutos que le precedieron. Así, de un lado, contempla la cuestión de confianza y la moción de censura dentro de la propia norma institucional básica (art. 39) y, de otro, establece en su art. 38 que "el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, y en los casos de pérdida de cuestión de confianza y de moción de censura, dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente".

Los supuestos de la dimisión contemplado en el art. 38 del Estatuto andaluz permiten una cierta clasificación, bien que elemental, de sus posibles tipos. En primer lugar, resulta fácil diferenciar la dimisión del Presidente de la Junta y la dimisión del resto de los miembros del Consejo de Gobierno. En segundo lugar, es también factible diferenciar, tanto para el Presidente de la Junta como para los miembros del Consejo, entre dimisiones voluntarias o extrajurídicas (cuando el acto de dimitir procede de una decisión de la voluntad del sujeto en cuestión, cualquiera que sea el motivo) y dimisiones preceptivas o jurídicas (cuando sean consecuencia de la aplicación de una norma del ordenamiento autonómico). En el caso del Presidente de la Junta, son dimisiones preceptivas según el Estatuto las derivadas de la pérdida de una cuestión de confianza o del triunfo de una moción de censura (120). Y por lo que respecta a los miembros, individualmente considerados, del Consejo de Gobierno, no existe ningún supuesto de dimisión preceptiva, puesto que el ordenamiento autonómico no ha recogido, como se sabe, la mociones de censura o de reprobación contra un consejero. La dimisión voluntaria, o política, se reconoce estatutaria y legislativamente como una facultad del Presidente de la Junta, y sólo en el nivel legislativo para los Consejeros (121). De ahí que, en suma, la dimisión de Escuredo, efectuada el día 17 de febrero de 1984, corresponda claramente a las dimisiones de carácter voluntario o político, ya que ninguna disposición normativa del ordenamiento autonómico le compelia a cumplir la promesa que realizara públicamente días antes.

---

(120) Arts. 38, 39.3 y 39.4 EA.

(121) Arts. 38 EA, 12.1. d y 40.1. b LGACA.

El primer problema que planteó la dimisión presidencial fue la ausencia de un procedimiento normativo específico a través del cual pudiera manifestarse la voluntad del dimisionario y que pudiera actuar además como medio de comunicación entre los órganos comunitarios afectados. Dado el escaso reconocimiento normativo de la facultad de dimitir, no es extraño que quede indeterminado si la dimisión debe comunicarse al Parlamento que lo elige, o al Rey, que lo nombra, según preceptúa el art. 37.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Esta laguna se encuentra corregida por lo que hace a las dimisiones presidenciales preceptivas, puesto que los arts. 39.3 y 39.4 establecen que el "Presidente de la Junta presentará su dimisión *ante* el Parlamento". En nuestra opinión, por lo tanto, la solución ofrecida por el Estatuto para los supuestos preceptivos puede extenderse analógicamente a los supuestos de dimisión voluntaria. Es decir, Rafael Escuredo se encontraba obligado a presentar su dimisión ante el Parlamento de Andalucía. La cuestión a determinar ahora radica en la amplitud que posee ese acto de presentación. ¿Puede limitarse a una mera comunicación escrita? ¿O resulta, por el contrario, precisa una comunicación del Presidente dimisionario ante el propio Parlamento, susceptible de ser seguida por un debate posterior si se estimase conveniente? Estimamos que la aplicación analógica de la solución del art. 39 del Estatuto está avalada por un principio básico de todo régimen parlamentario: la relación de confianza que liga al Presidente (y, a su través, al Consejo de Gobierno) con el Parlamento de Andalucía. Dado que en el acto de su elección el Presidente de la Junta recibe la confianza de la Cámara hacia su programa político de gobierno, la modificación o alteración de ese programa durante la legislatura exige, en una correcta apreciación de la dinámica de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, una convalidación parlamentaria de la confianza, de forma similar a como un incumplimiento del programa puesto de manifiesto por la función controladora de la Cámara puede provocar la exigencia de la correspondiente responsabilidad política al Presidente o al Consejo de Gobierno (122). La dimisión del Presidente supone, pues, una quiebra evidente de la relación fiduciaria, ya que rompe la confianza que el Parlamento ha conferido al Presidente para que realice un determinado programa de gobierno. De ahí que pensemos que el Presidente Escuredo no sólo tenía la obligación de *comunicar* al Parlamento que disolvía con su dimisión la relación de confianza, sino que tenía además el deber de explicar los motivos de su dimisión.

---

(122) Arts. 37, 35.3, 36.2, 39.2 y 39.4 EA.

La dimisión fue comunicada por escrito al Presidente de la Cámara, que ordenó su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (123). Del contenido del reducido texto de la comunicación se puede deducir la existencia de un doble trámite en la dimisión, realizado simultáneamente por el Presidente dimisionario: de un lado, la información a los miembros del Consejo de Gobierno andaluz; de otro, la comunicación al Presidente del Parlamento en cuanto máximo representante de la Cámara. Esta comunicación determinó además el momento apropiado para que el Presidente de la Cámara pusiera en marcha los trámites necesarios a fin de que se produzca la elección parlamentaria de un nuevo Presidente de la Junta. Como se recoge en el art. 37.2 del Estatuto, el Presidente del Parlamento comenzó la ronda de consultas entre los portavoces designados por los partidos y los grupos políticos con representación parlamentaria, escogiendo un candidato a la Presidencia de la Junta entre las distintas propuestas. Una vez decidido el nombre del candidato, el Presidente de la Cámara lo comunicó a los portavoces de los grupos y convocó el Pleno para el día 7 de marzo de 1984.

*A priori*, la dimisión de Escuredo no comportaba especiales problemas para el partido mayoritario. Su dimisión no había provocado entre los Consejeros ninguna escisión aparente, y la designación de su sustituto tampoco parecía suscitar ningún tipo de conflictos: el grupo parlamentario socialista no tuvo mayores dificultades para proponer como sustituto a José Rodríguez de la Borbolla, que era Vicepresidente en el Consejo de Gobierno cesante aunque todavía en funciones. Sin embargo, los problemas derivados de esa dimisión surgieron en sede parlamentaria y tenían carácter de omisión: la ausencia de aquellos actos parlamentarios que deberían en buena lógica de haberse producido como consecuencia de la disolución unilateral e injustificada de la confianza parlamentaria por parte del Presidente. Insistimos nuevamente en que si en el trasfondo de la dimisión se encontraba el incumplimiento de las previsiones del Gobierno nacional sobre las transferencias de competencias en torno al IRYDA y al ICONA y paralelas a la presentación del proyecto de Ley para la Reforma Agraria, el Presidente de la Junta se situaba en una cierta quiebra de su programa político de investidura, ante la que cabía la renovación de la confianza parlamentaria o la dimisión; pero en este último caso era preciso explicar a la Cámara los motivos existentes para tan grave e importante decisión.

(123) *B.O.P.A.*, 88, 24 de febrero de 1984, p. 1482.

Esta ausencia de explicaciones en sede parlamentaria fue interpretada como una muestra de falta de respeto a la máxima institución representativa andaluza, y criticada en diferentes términos por los participantes en el debate parlamentario de investidura; y no hace falta añadir que las críticas se unieron con las explicaciones que vinculan la dimisión con las tesis propugnadas por los partidos en cuya representación intervenían. En cualquier caso, algunos aspectos secundarios del debate de investidura no contribuyeron precisamente a diluir aquellas impresiones: entre otros, la ausencia del Presidente dimisionario durante los dos días que duró el debate, las breves referencias a la dimisión efectuadas por el candidato y la intervención un tanto agresiva del portavoz socialista, Angel López y López (124). Puede resultar interesante recoger algunas de las intervenciones habidas durante el debate, dado que reflejan las concepciones mantenidas por cada grupo. Entre aquellas hemos seleccionado las siguientes:

(i) El candidato a la presidencia de la Junta, que en su discurso no llegó siquiera a utilizar el término de dimisión, al que substituyó por circunloquios relativos a “ceder el paso” y “ceder el destino”, limitó sus alusiones a un elogio personal y político de su predecesor; y en su turno de contestación explicó que la dimisión había sido suficientemente aclarada por su autor y que la misma no suponía quiebra alguna de la normalidad institucional (125).

(ii) El portavoz socialista, López y López, justificó la dimisión de Escuredo por motivos personales, rechazando cualquier sugerencia que hiciera de la falta de apoyo del partido el detonante de la crisis. Y añadía: “Digo esto por dos razones: Primero. El *leitmotiv* de muchas intervenciones ha sido: .expliquen ustedes la crisis desencadenada por la dimisión del señor Escuredo\_\_\_ y nosotros les decimos, en primer lugar, la dimisión ha sido suficientemente explicada por su protagonista, Rafael Escuredo. Era un acto personal y lo ha explicado públicamente. Esta dimisión supondría una necesaria explicación por parte del PSOE de Andalucía sólo bajo las siguientes condiciones: si la hubiera pedido el PSOE de Andalucía, o la hubiera provocado, y si esa dimisión supusiera una ruptura con el programa electoral que dio la victoria a los socialistas el veintitrés de mayo. Y es el caso que, fuera de los juicios de intenciones que ustedes quieran hacer, nosotros no hemos pedido la dimisión

(124) B.O.P.A., 21 de marzo de 1984.

(125) *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía* (a partir de ahora, D.S.P.A.), 45, 7 de marzo de 1984, y 46, 8 de marzo de 1984, pp. 1838 y 1879, respectivamente.

de Rafael Escuredo; como partido le apoyamos, y ahí está en las resoluciones públicas de nuestro órgano de dirección, que es a lo que todos nos tenemos que atener. Que ustedes se inventan intenciones... Están en su derecho. Nosotros estamos también en nuestro derecho de decir que los hechos son éstos, entre otras cosas porque nosotros decimos verdad y ustedes no" (126).

(iii) El portavoz andalucista, Luis Uruñuela Fernández, comenzaba justamente su intervención criticando el silencio de Escuredo y su ausencia de la Cámara: "El señor Escuredo ha debido estar aquí esta tarde, ha debido ocupar un escaño porque eso era un deber elemental de cortesía hacia esta Cámara y un deber elemental de cortesía hacia los grupos parlamentarios que hoy intervienen. El señor Escuredo ha debido también, no ya por cortesía a esta Cámara, que es obligada, sino sobre todo por la más elemental razón de fidelidad, de reconocimiento y también, por qué no, de cortesía al pueblo andaluz, haber explicado las razones de su dimisión. No se puede a los dos años de haber accedido a la Presidencia del Gobierno de Andalucía dejar el cargo, abandonar el mandato que le había sido conferido por el pueblo andaluz, dando como única razón —entre comillas— el que no quiere ser obstáculo; sin definir obstáculos entre quienes, ni definir obstáculos para qué (...) Pero fuera ésa o no lo fuera la razón, lo que está claro es que el señor Escuredo ha debido explicar aquí, y a través de aquí al pueblo de Andalucía las razones de su dimisión" (127).

(iv) El portavoz comunista, Felipe Alcaraz Masats, insistió en la misma cuestión, adelantando una respuesta a su dimisión: "De otro lado, señor candidato, hay un silencio clamoroso en su discurso, una explicación que es obligatoria y que todavía no se ha dado al pueblo andaluz: ¿por qué ha dimitido Escuredo, por qué ha dimitido el expresidente Escuredo? Este tema se despacha con un simple epitafio, al que se le añade que quien no esté de acuerdo es un mal nacido. (...) Señor Rodríguez de la Borbolla, ¿por qué ha dimitido el señor Escuredo? En su discurso, de una manera indirecta, intenta ocultar el problema de fondo, que no es otro que una política inservible. Se nos dice que ha dimitido por ineficacia, por falta de sobriedad, por falta de trabajo, y por desorganización; pero si esto fuera así, señor Rodríguez de la Borbolla, usted también es corresponsable, y todos los consejeros y altos cargos" (128).

---

(126) D.S.P.A., 46, 8 de marzo de 1984, p. 1873.

(127) D.S.P.A., 46, 8 de marzo de 1984, p. 1849.

(128) D.S.P.A., 46, 8 de marzo de 1984, p. 1855.

(v) Con planteamientos distintos, el portavoz centrista, Arenas de Buey, hizo del partido el motor de la crisis que condujo a la dimisión: "Asistimos a un acto, que a nuestro juicio, es una anomalía política: asistimos al acto de investidura de un presidente a la mitad de una legislatura, a la que accede por dimisión de un presidente electo, líder indiscutible de un partido político, al que condujo a la victoria en unas elecciones próximas. Líder que se ve obligado a dimitir, en última instancia, no por presión de la oposición, ni porque cambie la correlación de fuerzas en este Parlamento, ni porque se lo haya pedido el pueblo desde la calle, se ve obligado a dimitir por causas extrañas originadas en su propia formación política. Nosotros, la oposición, en el acto concreto de esta investidura somos como el convidado de piedra; el PSOE, es el origen y el fin de la crisis y tienen todos los medios para hacerlo" (129).

(vi) Y, finalmente, el portavoz del grupo popular, Antonio Hernández Mancha, contrapuso en su intervención los derechos de los grupos parlamentarios de la oposición a pedir explicaciones y el derecho del dimisionario a irse en silencio, deduciendo de éste silencio que la causa última de la dimisión radicaba en el PSOE (130).

Parece evidente, en definitiva, que la comunicación al Parlamento de la dimisión presidencial por la vía que ofrece la Presidencia de la Cámara puede resultar un *minimum* necesario, pero insuficiente, para la dignidad de una institución parlamentaria que, según reza el art. 25 del Estatuto, representa al pueblo andaluz. Es cierto que el Estatuto era impreciso a este respecto y que carece de desarrollo legislativo, así como que en otros supuestos la comunicación al Parlamento ha sido aún menor: la nota de Escuredo es más respetuosa con la institución parlamentaria que, por ejemplo, la noticia que tuvo el Congreso de los Diputados del hecho de la dimisión de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, sólo obligado constitucionalmente a presentar su dimisión ante el Rey (131) Pero no basta, a nuestro juicio, con explicar a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, que se ha dimitido, ni tampoco es suficiente en ese ámbito el apuntar los motivos por los

---

(129) D.S.P.A., 46, 8 de marzo de 1984, p. 1860.

(130) D.S.P.A., 46, 8 de marzo de 1984, p. 1867.

(131) La escueta nota, firmada por el Presidente del Congreso, está recogida, en el *Boletín Oficial de las Cortes*, 89,2 de febrero de 1981, p. 778.

que el Presidente de la Junta ha decidido romper la relación entre los electores y el elegido. Incluso dentro de la dinámica electoral que personaliza la política mediante una relación directa entre los elegidos y la opinión pública, la importancia de la máxima institución representativa andaluza habría exigido que el Presidente dimisionario se sometiese al debate correspondiente y expusiera ante aquélla las circunstancias que le obligaron a quebrar la confianza que la Cámara le otorgó en el acto de investidura.

#### **RESUMEN:**

El ensayo de JOSE RAMON MONTERO GIBERT y JOSE MORALES ARROYO mantiene una línea de progresiva delimitación del sistema parlamentario que se deriva de las previsiones normativas y de la práctica parlamentaria en Andalucía dentro del marco comparado que ofrecen otras Comunidades Autónomas. El estudio aborda, primero, el paralelismo que manifiesta la opción parlamentaria andaluza con los postulados destacados por los sistemas parlamentarios andaluza en otros entes autonómicos; segundo, la consolidación del régimen político andaluz según se evidencia en la práctica del órgano legislativo y las perspectivas que se configuran para su futuro; y, tercero, como objetivo último del trabajo, un análisis de la crisis de gobierno que convulsionó la vida de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según su repercusión parlamentaria. Desde el punto de vista crítico la principal conclusión del trabajo subraya cómo las crisis de gobierno extraparlamentarias siguen siendo una "asignatura pendiente" en el régimen político que se consolida jurídicamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

#### **RESUME:**

L'essai de JOSE RAMON MONTERO GIBERT et JOSE MARIA MORALES ARROYO maintenant une ligne de délimitation progressive du système parlementaire dérivée des prévisions normatives et de la pratique parlementaire en Andalousie, dans le cadre comparé qu'offrent d'autres communautés autonomes. L'étude aborde, en premier lieu, le parallélisme existant entre l'option parlementaire andalouse et les postulats mis en évidence par les systèmes parlementaires en vigueur dans d'autres communautés autonomes. Elle traite en deuxième lieu, de la consolidation du régime politique andalou selon son évidence dans la pratique de l'organe législatif et les perspectives qui se profilent pour son avenir; et en troisième lieu, et comme dernier objectif du travail, une analyse de la crise de gouvernement qui a perturbé la vie de la Communauté Autonome d'Andalousie, d'après sa répercussion parlementaire. Du point de vue critique la principale conclusion du travail souligne comment les crises de gouvernement extraparlémentaires sont toujours un "examen raté" dans le régime politique consolidé juridiquement dans la Communauté Autonome d'Andalousie.



**SUMMARY:**

In this essay, the authors JOSE RAMON MONTERO GIBERT and JOSE MARIA MORALES ARROYO, carry out a gradual defining of the Parliamentary system which derives from forecasted norms and Parliamentary practice in Andalusia within the comparative framework offered by other Autonomous Communities. First, the present study approaches the parallelism, shown by the Andalusian Parliamentary option, with the essential postulates of the prevailing parliamentary systems in other autonomous entities. Secondly, it examines the consolidation of the Andalusian political regime as it manifests itself in the practice of the Legislative Body and the configuration of its future perspectives. Finally, the essay undertakes, as its ultimate objective, an analysis of the crisis in government which shook the life of the Andalusian Autonomous Community, particularly in its parliamentary repercussions. From a critical point of view, the main conclusion of this study underlines the way in which extraparliamentary crises of government are still an un resolved problem in the political regime which is being juridically consolidated in the Andalusian Autonomous Community.

