

**5. LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE GALICIA:  
UN EJECUTIVO DUAL. DE LA «MONARQUÍA LIMITADA»  
AL «CONSULADO» \***

J. VILAS NOGUEIRA

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Santiago

---

\* Texto (tras la habitual corrección de estilo) de la comunicación presentada al Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Gerona, marzo 1989.

## SUMARIO

1. DEFINICIÓN NORMATIVA DE LA INSTITUCIÓN.—2. FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA.—3. SOBRE LA *PRESIDENCIALIZACIÓN* DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.—4. UN GOBIERNO *MONÁRQUICO*.—5. UN GOBIERNO *COLEGIADO*.

### ABREVIATURAS UTILIZADAS:

CE	Constitución Española de 1978.
CG	Coalición Galega.
DG	Decreto (de la Junta) de Galicia.
EAG	Estatuto de la Autonomía para Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril).
LJP	Ley (del Parlamento) de Galicia, «Reguladora de la Junta y de su Presidente», 1/1983, de 22 de febrero.
PNG	Partido Nacionalista Galego.
PSdG-PSOE	Partido de los Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (Organización gallega del PSOE).
PSOE	Partido Socialista Obrero Español

## 5. LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE GALICIA: UN EJECUTIVO DUAL. DE LA «MONARQUÍA LIMITADA» AL «CONSULADO»

POR

J. VILAS NOGUEIRA

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Santiago

### 1. DEFINICIÓN NORMATIVA DE LA INSTITUCIÓN

Es sabido que la CE establece un régimen de Gobierno parlamentario. Tanto énfasis pusieron nuestros constituyentes en esta caracterización que la incorporaron a una fórmula inédita de definición de la forma del Estado: «*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*» (art. 1.3 CE); fórmula que ha producido no pocos quebraderos de cabeza a la doctrina constitucionalista<sup>1</sup>.

También es sabido que en los Estados federales, y con mayor razón en nuestro Estado autonómico, la **potestad constitucional** de los Estados miembros, Comunidades autónomas, en nuestro caso, está limitada no sólo negativamente, de suerte que sus Constituciones o Estatutos no pueden contradecir la del Estado federal o Central, sino también positivamente, de forma que, por lo general, el sistema de institucionalización del poder político del último opera como modelo de los primeros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Quizá, quien se ha tomado más en serio el problema ha sido ARAGÓN (1984); ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (1984, 9 ss.) son más pragmáticos, y GÓNZALEZ CASANOVA (1983, 461-462) lo resuelve drásticamente, entendiéndolo que la fórmula constitucional «legaliza» un fenómeno político contemporáneo. Naturalmente, existe mucha más literatura sobre esta cuestión. Tómense estas citas *cum granum salis*.

<sup>2</sup> Los Estados-miembros, «si bien (...) gozan de autonomía constitucional (...) no tiene lugar —como en (...) los (...) soberanos— en el cuadro, sobre la base e inmediatamente vincu-

Así el artículo 152.1, CE, y en referencia a las Comunidades autónomas «plenas», hoy aplicable a todas, establece que habrá *«un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea»*. El artículo 15, EAG, desarrolla y especifica para el ámbito de la Comunidad autónoma los tres extremos contenidos en el citado artículo de la CE, sobre los presidentes de los Gobiernos autónomos, relativos, respectivamente, a sus funciones, su designación, de origen parlamentario, y su subsiguiente responsabilidad política ante la Cámara de que traen origen. Este artículo ha sido desarrollado, particularmente, por la LJP, cuya finalidad, según su Exposición de Motivos, *«se limita (...) a la regulación y establecimiento de las normas generales relativas a los órganos ejecutivos superiores de Galicia, con un sentido básico, sin perjuicio de que una Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma Gallega recoja en toda su integridad las necesarias normas de funcionamiento»*. Tal expectativa no se ha visto todavía cumplida, ni parece particularmente urgente ese desarrollo; en cambio, esta LJP ha sido modificada recientemente para introducir la facultad de disolución del Parlamento por el presidente de la Junta, no prevista explícitamente en el EAG, ni tampoco en la redacción original de la LJP.

Tal modificación ha sido introducida bajo una curiosa condición suspensiva de su eficacia, pues el presidente sólo podrá ejercer la nueva facultad disolutoria a partir de la próxima legislatura. Esto autoriza a pensar que podríamos hallarnos ante una degradación de la dignidad de la ley, pues parece que sólo circunstancias de conveniencia política explican una

---

*lada a la comunidad internacional, sino bajo las condiciones establecidas por la constitución federal, que limita la capacidad constituyente de los miembros no sólo negativamente (...) que no puedan estar en contradicción con la constitución federal o con ciertas normas (...) (especialmente los derechos individuales), sino también positivamente, imponiéndole las formas concretas de su existencia política; por ejemplo, la forma republicana (...) o la determinación de los órganos y métodos (...) de (...) la función legislativa. Este condicionamiento de las constituciones de los miembros (...) es esencial (...) pues sólo mediante ella se puede lograr una comunidad y homogeneidad de vida política que sirva de **substratum** a la unidad de Estado Federal»* (GARCÍA PELAYO, 1984, 237-238).

De modo parecido, LUCAS VERDÚ (1977, 393-394) y ÁLVAREZ CONDE (1981), entre otros muchos.

tal condición <sup>2 bis</sup>. Por otra parte, y esto es más grave, resulta discutible la constitucionalidad de la introducción de esta facultad por vía de la legislación ordinaria gallega. La no previsión en el EAG de tal atribución presidencial, que afecta incuestionablemente al equilibrio de los poderes autonómicos, podría abonar la opinión de que se ha producido una modificación del EAG, al margen del procedimiento y sin los requisitos que éste establece (arts. 56 y 57).

Finalmente, y aunque sea de modo indirecto, interesa también para esta cuestión el Reglamento del Parlamento de Galicia, especialmente en todo cuanto afecta a las relaciones del presidente de la Junta con el Parlamento gallego.

## 2. FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA

El apartado 1 del artículo 15, EAG, enumera dos tipos de funciones presidenciales: la dirección y coordinación de la acción de la Junta, esto es, su función de gobierno, y la representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Galicia, esto es, su función representativa. Aquí haré exclusiva referencia a la primera.

El EAG define las funciones del presidente de la Junta con muy parecida expresión a la que la CE (art. 98.2) utiliza para delimitar las funciones del presidente del Gobierno del Estado. Por otra parte, el mentado paralelismo entre las dos figuras se constata también en que una y otra, como han señalado algunos autores, son las más relevantes dentro del respectivo conjunto institucional, lo que, a su vez, sería una proyección concreta del «modelo» actualmente generalizado de sistema parlamentario, en los que la acusada primacía del Gobierno y, en su seno, del Presidente (o equivalente) parece incontrovertible.

## 3. SOBRE LA PRESIDENCIALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Se ha subrayado con frecuencia que el acrecimiento del papel del jefe del Gobierno, llámese canciller, presidente del Consejo de Ministros,

---

<sup>2 bis</sup> Esta presunción ha sido confirmada posteriormente. En efecto, en el momento de efectuar esta redacción (agosto de 1989) el Parlamento de Galicia enfrenta la cuestión de **re-modificar** la LJP, para autorizar la disolución del Parlamento por el Presidente, ya en esta legislatura. (Es verdad, que se trata de una iniciativa del Partido Popular, en la oposición, pero todo parece indicar que la mayoría parlamentaria «se deja querer».)

Presidente del Gobierno o primer ministro, supone una novación del régimen parlamentario, para cuya identificación convendría acudir a otras denominaciones, como la de régimen semipresidencial, que defiende, entre otros, DUVERGER (1986), o la de «Gobierno de Canciller» (TORRES DEL MORAL, 1988, 353)<sup>3</sup>. Desde luego, aunque es innegable que se han producido ciertas evoluciones potenciadoras de la figura del jefe del Gobierno en régimen parlamentario, tengo serias dudas sobre la pertinencia teórica, ya sea desde el punto de vista jusconstitucionalista o politológico de situar en el mismo nivel de clasificación al régimen parlamentario y al régimen **semipresidencial**. Más adecuado semeja considerar al segundo como una subespecie del primero, y aún esto, que parece claro en una perspectiva de Ciencia política, resulta discutible desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

En todo caso, los argumentos aducidos para justificar esta, para mí discutible, taxonomía, ni son todos del mismo orden, ni tienen todos la misma pertinencia, ni son susceptibles del mismo grado de generalización. Hay argumentos de naturaleza institucional, tales como la regulación de la exigencia de responsabilidad parlamentaria del presidente mediante la llamada moción de censura constructiva. Se puede concordar en que la moción de censura «constructiva», mecanismo de **racionalización** del régimen parlamentario, en la ya clásica terminología de Mirkin-Guetzevicht, como artificio tendente a conseguir el Gobierno de legislatura, que en la Gran Bretaña por consecuencia del sistema de partidos y de ciertas peculiaridades de su cultura política se produce, salvo momentos excepcionales, espontáneamente, robustece la posición del Presidente del Gobierno o Primer Ministro. Se puede concordar, pero también se podrían aducir opiniones doctrinales y pruebas históricas de que esta institución juega más en el plano simbólico que en el real, quizá porque se ha establecido en países donde **no hacía falta** (por el juego combinado de la distribución de preferencias partidarias del electorado y de la legislación electoral) y resulta inédita en aquellos otros en los que presumiblemente podría tener virtualidad efectiva.

Se puede establecer algún acuerdo sobre la influencia en este deslizamiento hacia el **semipresidencialismo** de factores propios de la cultura política contemporánea y de la incidencia de los medios de comunicación de masas, particularmente de la televisión, en los fenómenos de acceso y

---

<sup>3</sup> La denominación de **régimen de primer ministro**, que utilizan algunos autores (el ejemplo más reciente BAR, 1988) no me parece la más afortunada, ya que en su literalidad, y por sus precedentes históricos, evoca justamente la *significación contraria de lo que se quiere sugerir*. Parece más adecuada la de régimen semipresidencial, consonante con nuestro Derecho constitucional vigente, donde tenemos **presidentes** de Gobierno, sea nacional, sean autonómicos. De todos modos, seguramente se impondrá la primera por la influencia del «modelo» británico, en el que el Jefe de Gobierno ostenta aquella denominación.

ejercicio del liderazgo político<sup>4</sup>. En cambio, no comparto la invocación, como causa de esta evolución, de la legislación electoral o de la peculiaridad del sistema de partidos. No parecen explicaciones muy adecuadas: la primera, no la entiendo (a la vista de lo que se sabe acerca de las consecuencias de los regímenes electorales sobre los sistemas de gobierno). Respecto de la segunda sólo podría compartirse si hace referencia a eventuales modificaciones de los sistemas de partidos por incidencia de determinaciones ligadas a los mecanismos institucionales de exigencia de responsabilidad del Gobierno o de condiciones político-sociales de ejercicio y modalidades del liderazgo. Aun así es una muestra de razonamiento redundante, que al multiplicar por  $n$  una o varias hipotéticas causas de cualquier fenómeno, aboca a una prolijidad explicativa que, es obvio, redundará más en oscuridad que en claridad.

#### 4. UN GOBIERNO MONÁRQUICO

Con razón, GARCÍA COTARELO y BLAS GUERRERO (1987, 246) dicen, respecto de las Comunidades Autónomas, en general, que el carácter parlamentario del régimen queda claro a virtud de que el Gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea y el Presidente es designado por el Parlamento en votación de investidura y puede ser depuesto mediante una moción de censura. Pero sentado esto, la evolución a que se hizo referencia en el apartado anterior, que acrece el poder del Jefe del Gobierno, en régimen parlamentario, ¿ofrece algún rasgo específico en las Comunidades Autónomas? Algunos autores parecen sostenerlo. Existe, desde luego, una circunstancia que supone un plus a favor del Presidente de la Comunidad Autónoma, en relación al Presidente del Gobierno español, en la perspectiva de su preeminencia en el respectivo complejo institucional. Es, evidentemente, su condición de primera magistratura de la Comunidad, que se proyecta en su función de representación de la misma; rasgos que, obviamente, no concurren en el Presidente del Gobierno central respecto del Estado. Naturalmente, opera primariamente en el terreno meramente representativo, pero sería temerario descartar que pueda ofrecer alguna proyección en la esfera de gobierno. También podría decirse que es una ventaja derivada de monopolizar la titularidad del Ejecutivo (sistema monista para las Comunidades Autónomas) frente a la necesidad de compartirlo (sistema dualista para el Estado).

---

<sup>4</sup> Me he referido a esta cuestión en VILAS NOGUEIRA (1978).

Al margen de esto, en Galicia, en el plano institucional, la característica más diferenciadora operaba en sentido inverso: era la carencia por parte del Presidente de la Junta de la posibilidad de disolución del Parlamento. Considerada, habitualmente, esta facultad como un arma en manos del Jefe de Gobierno respecto de la Cámara no parece que su ausencia sea indicio de **semipresidencialismo**. Y sin embargo se ha podido hablar, con evidente caricaturización, claro, de un gobierno **monárquico**<sup>5</sup>. Veremos por qué, pero retengamos ya, desde ahora, que en la caracterización del gobierno autonómico gallego, y más en particular del Presidente de la Junta, han mostrado mucha mayor incidencia elementos no jurizados del sistema político que el marco normativo de la institución. Constatación que no pretende, ni de lejos, ser susceptible de generalización, aunque algo de eso se manifieste con frecuencia

Efectivamente, el Presidente Fernández Albor, en sus seis años de gobierno, obró siempre con arreglo al modelo de ejecutivo dual: uno es el Jefe del Estado, y otro, el Jefe del Gobierno. Por eso, por la simetría con la organización de los supremos poderes del Estado, propia de las Constituciones federales o autonómicas, como hemos visto, se puede decir que el Presidente Fernández Albor era el **rey**. El Jefe del Gobierno era el Vicepresidente de turno. Por eso, incluso en el último trance de la moción de censura que supuso su cese, quien defendió al Gobierno fue el Vicepresidente, el señor Rajoy. La oposición, lógicamente, reprochó este proceder. Pero sería equivocado ver en la conducta del antiguo Presidente dejación de sus funciones (tal como él las entendía) o desprecio hacia el Parlamento. Cuando finalmente el señor Fernández Albor tomó la palabra, lo sustancial de su mensaje fue el adiós, antes mismo de que se votase la moción, y el lamento por la deslealtad de los **conjurados** en el **derrocamiento**.

Porque este Ejecutivo dual tenía cabeza **monárquica**, lo que permite comprender mejor el patetismo de la sesión de la moción de censura, ya que de lo que se trató no fue del cambio de un Presidente de Gobierno, sino, con un cierto exceso literario, del derrocamiento de un **rey**. El señor Albor no actuó nunca, no sé si lo sabría hacer, pero desde luego no quiso hacerlo (y hay que reconocerle una gran dosis de contumacia en sus propósitos) como Presidente de Gobierno. Tampoco, en rigor, como un monarca constitucional, en el valor actual de la expresión. La relación Albor-Barreiro, primero, o Albor-Rajoy, después, no fue equiparable a la relación, por ejemplo, Juan Carlos-Felipe González. El constante desarreglo del partido de Alianza Popular y sus aliados, el desorden habitual de su grupo parlamentario, determinaron que los Vicepresidentes de Fernández Albor, sus sucesivos «jefes de Gobierno», se pareciesen más a los primeros mi-

<sup>5</sup> Utilicé este calificativo, con intención provocativa, en un artículo periodístico: «Adiós a la autonomía monárquica». *La Voz de Galicia*, La Coruña, 2 de octubre de 1987, pág. 3.

Otra utilización traslaticia del término «monárquico», aunque en sentido distinto, en GONZÁLEZ CASANOVA (1983, parte 3, caps. 3 y 4).



nistros de las Monarquías constitucionales, en el sentido decimonónico, de las Monarquías «dualistas» (cosoberanía de Rey y Parlamento) que a los Jefes de Gobierno de las Monarquías parlamentarias del momento presente.

Se puede pensar que insisto en una actitud provocadora y caricaturesca, injustificada ante esta audiencia. No lo creo y como prueba voy a referirme a la consagración normativa que alcanzó este modelo, norma todavía vigente, que yo sepa.

La figura del Vicepresidente o Vicepresidentes aparece, por primera vez, en el EAG (art. 16), acompañada de la expresión hipotética **en su caso**, lo que indica claramente que se trata de un órgano no necesario, cuya existencia o desaparición depende de la voluntad del Presidente de la Junta, que es quien tiene competencia, y responsabilidad, en la composición de su Gobierno. La LJP mantiene el carácter contingente del Vicepresidente o Vicepresidentes (**si los hubiere**, dice el art. 27). Y, para cuando **lo hubiere**, el art. 33 LJP determina las funciones del Vicepresidente o, caso de existir varios, del Vicepresidente primero. A la vista de tal caracterización no es difícil adivinar las funciones que le atribuye la ley: *i)* sustituir al Presidente en los supuestos determinados por la propia LJP, esto es, fallecimiento o incapacidad; ausencia o enfermedad temporal, y aun en estos dos últimos casos, siempre que el Presidente no haga una designación expresa en otro sentido<sup>6</sup>; *ii)* ejercer las funciones que el Presidente le delegue dentro del ámbito que le confieren las disposiciones de la propia LJP. Se trata, pues, de un órgano típicamente vicarial, carente de toda atribución propia.

Pues bien, el Presidente Fernández Albor, al servicio de la concepción de Ejecutivo dual antes caracterizada, basándose en la posibilidad de delegación del art. 33 de la Ley tantas veces citada, procedió a una operación de verdadera alquimia política, que ha convertido al Vicepresidente de la Junta en órgano dotado de competencias propias. Porque el ejercicio de competencias delegadas implica necesariamente que las tales competencias no son **propias** del órgano delegado y comporta, naturalmente, la discrecionalidad y la temporalidad de la delegación, basadas en criterios de oportunidad de la exclusiva incumbencia del órgano delegante. Lo contrario puede ser desconcentración de competencias, o cosa semejante, pero no delegación.

¿Y a expensas de quién se hace esta singular **delegación**? Naturalmente, dado el modelo de referencia, a expensas de las competencias del propio Presidente de la Junta, en el camino de dotar de base legal al esquema de Ejecutivo dual. Me refiero al DG 371/1986, de 20 de noviembre,

---

<sup>6</sup> Aunque el supuesto es políticamente improbable, legalmente cabe la posibilidad de que el Presidente, enfermo o ausente, encargue de su sustitución a un consejero no Vicepresidente, aun existiendo este último.

de organización de la Vicepresidencia (verdadera **recreación**) que modifica, de paso, las relaciones funcionales de la Consejería de Presidencia (sobre la cuestión del Vicepresidente, cfr. MAÍZ y PORTERO, 1988, 223-227). La fórmula del Decreto 371/1986 ofrece poca duda: «*Corresponde al vicepresidente...*»<sup>7</sup>. Por otro lado, el tenor del artículo 1 del DG, transcrito en la nota precedente, es muy expresivo de la voluntad deliberada de atribución de competencias *ex novo*. Obsérvese, si no, que el ejercicio de funciones verdaderamente delegadas queda reducido al supuesto del número 5 (y fuera de este artículo permanece, naturalmente, la posibilidad de ejercicio de las competencias presidenciales por sustitución). Si las funciones que se le atribuyen al Vicepresidente en los cuatro primeros números del artículo 1, DG 371/1986, son diferentes de unas y otras, habrá que concluir que son resultado de una nueva atribución.

No parece preciso abundar más en este extremo, pero se puede abordar un problema ulterior, ¿cuál es la **naturaleza** de las funciones atribuidas al Vicepresidente? Porque el párrafo primero de tan citado artículo 1, DG 371/1986, alertado ante eventuales reproches de que esta atribución de competencias al Vicepresidente pudiese ser vista como lesiva del papel político del Presidente, se cura en salud: «*Sin perjuicio de las facultades de dirección política que corresponden al Presidente, corresponde al Vicepresidente...*». Hay un juego de **correspondencias**: la dirección política al Presidente; y al Vicepresidente... Pues, sintetizando la expresión normativa, son sus atribuciones: negociar con los representantes del Gobierno central en la Comisión Mixta de Transferencias y coordinar a las Consejerías en la política inversora, económica y en la ejecución de los Presupuestos, y en las relaciones con las Diputaciones provinciales. *Vamos, que era tonto el señor Barreiro Rivas*. Corresponde al Vicepresidente todo lo que tiene que ver con las pesetas y, por ahí, con las políticas efectivas de gobierno.

Si se repara un poco más en la retórica de este precepto, puede observarse una clara contraposición: «al Presidente corresponden las facultades de **dirección** política»; al Vicepresidente, la **coordinación** de las Consejerías, respecto de las Diputaciones y de la política inversora y económica, y de la ejecución de los presupuestos de las propias Consejerías. El modelo de Ejecutivo dual podría justificarse en la atribución a órganos diferenciados de la función de dirección política y de la de coordinación, de cariz más técnico y de gestión.

---

<sup>7</sup> Corresponde al Vicepresidente: 1. Representar a la Junta de Galicia en la Comisión Mixta de transferencias; 2. Asegurar y garantizar las necesarias relaciones con las Diputaciones provinciales, coordinando a estos efectos las actuaciones de las distintas Consejerías; 3. Coordinar la política inversora y económica de las Consejerías; 4. Coordinar la ejecución de los presupuestos de todas las Consejerías; 5. Ejercer las funciones que en él delegue el Presidente, conforme al art. 33 LJP (art. 1, DG 371/1986).

Los mayores estudiosos del Derecho autonómico gallego, MAÍZ y PORTERO (1988, 225-226), hacen una caracterización parecida: «*tal atribución de materias inherentes centralmente ó órgano presidencial (...) parece apuntar á reestructuración do Goberno galego de tal xeito que, a través do baleiramento —a través da delegación indeterminada e, sobre todo, da nova atribución de funcións ó vicepresidente— das funcións de goberno do presidente (...) adquiriría este un carácter (...) meramente representativo, símbolo da unidade da Comunidade Autónoma e (...) do seu ordenamento xurídico, algo semellante a un "papel moderador" das institucións, situado por riba delas como unha sorte de peculiar xefe do Estado (...). O Vicepresidente pasaría a se-lo auténtico presidente do Goberno dotado das funcións de dirección política e coordinación (...). Tal reestructuración implicaría o cambio dun Ejecutivo monista (...) como se contempla no Estatuto (...) a un Ejecutivo dualista, onde ó presidente (...) lle corresponderían soamente as funcións de representación mentres que ó Vicepresidente lle correspondería a función executiva real do goberno*». Aunque concuerdo en lo esencial con esta interpretación, no comparto algunos de sus matices.

Mis diferencias se refieren a que: *i)* un Ejecutivo dual no tiene por qué necesariamente reducir a uno de sus términos a una función de mera representación; en el caso de referencia el modelo de Ejecutivo dual perseguido más o menos conscientemente se emparenta más a las monarquías limitadas del XIX, o, si se quiere un término de referencia más moderno, a la V República francesa. Como uno y otro son modelos muy distintos, diría que en el aspecto de la legitimidad se emparenta más con el primero; en la vertiente de la distribución de funciones, con el segundo; *ii)* aunque irregular y revelador de una tendencia a **dualizar** el Ejecutivo, pero sobre una matriz distinta de la que entienden los autores, parece abusivo interpretar el DG 371/1986 como expresivo de una transferencia de las funciones de dirección política; el modelo se basa en la diferenciación orgánica de las funciones de dirección política y gestión y coordinación técnica; *iii)* aquella interpretación confiere al intento un perfil irrealista, porque siempre chocaría con el mecanismo de designación parlamentaria del Presidente; en cambio, la escisión orgánica entre la dirección política y la gestión y coordinación permite que el sistema funcione sin desnaturalizar demasiado el principio de responsabilidad parlamentaria del Gobierno; *iv)* aquella interpretación ofrece dificultades para explicarse la actitud un tanto **suicida** del Presidente Fernández Albor; la comprensión que yo propongo obedece a la atribución al Presidente de una representación ideológica de la actividad política muy próxima a la que informa el cesarismo plebiscitario. Creo que podría documentarse la existencia de un antiparlamentarismo y antipartidismo implícitos en los gestos de Fernández Albor; qué mejor que el **oficinista**<sup>8</sup> se ocupase de estas zonas menos «nobles» de la política; pero

<sup>8</sup> Apelativo con que se conocía al Vicepresidente Barreiro Rivas en el partido de Alianza Popular, en razón a su ingreso en el mismo como escribiente profesional.

eso no equivale a atribuir al Presidente la voluntad de reducirse a una actividad meramente **representativa**; ni mucho menos.

Volviendo a la cuestión suscitada por el DG 371/196, el problema está en si se puede diferenciar en la función de gobierno del Presidente, la función de dirección y la de coordinación. El artículo 152.1 CE, con saludable economía expresiva, atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma la **dirección** del Consejo de Gobierno. Pero el EAG dice que el Presidente **dirige y coordina** la acción de la Junta (art. 15.1), y el artículo 26 LJP enumera las atribuciones de éste para la **dirección y coordinación** de las actividades de la Junta. Esta insistencia por parte del legislador en diferenciar dirección y coordinación autoriza la hipótesis de que sean cosas distintas, pero el legislador se limita a sugerir la diferenciación; no la define, ni nos da una pista convincente para encontrarla por nuestra cuenta. La fórmula gallega es un trasunto del artículo 98.2 CE, en el que, respecto del Presidente del Gobierno central, aparece también la diferenciación entre dirección y coordinación.

Algunos autores han hecho meritorios esfuerzos, incluso denodados, para la elaboración de conceptos diferenciados de la dirección y la coordinación presidenciales. Sin embargo, en mi opinión, es una vía poco productiva. En todo caso, y en referencia al tema de esta comunicación, baste observar que, como suele ocurrir, la copia es más imperfecta que el original. Parece que la CE, el EAG y la LJP digan lo mismo, y, sin embargo, hay un pequeño matiz, que agrava, en el caso de las normas gallegas, la dificultad de la diferenciación.

Porque la CE dice que «*el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo*», lo que, independientemente de los problemas de ulterior desarrollo y aplicación de la diferencia, presenta una lógica rigurosa. El Presidente dirige el órgano colegiado, **no dirige** a cada uno de los Ministros, que suelen ser *mayorcitos* y tienen «*competencia y responsabilidad directa en su gestión*» (Cfr. BAR, 1983, págs. 215 y 222) <sup>9</sup>. El Presidente coordina a los demás miembros del Gobierno, **no se va a coordinar a sí mismo** y tampoco, aunque en una especie de metonimia de uso frecuente se diga así, **no va a coordinar al Gobierno**. La coordinación implica alteridad. El Gobierno español puede coordinarse con el Gobierno francés, pero, claro, el Gobierno español no se coordina consigo mismo. Por eso, con sobresaliente pulcritud, dice la Constitución que el Presidente coordina a los demás miembros del Gobierno.

---

<sup>9</sup> De todos modos, la concreción de la responsabilidad parlamentaria directa de los Ministros es cuestión complicada. FERNÁNDEZ SEGADO (1985, I, 239-291) se plantea la cuestión, más detallada que conclusivamente.

En cambio, el EAG dice que el Presidente dirige y coordina **la acción de la Junta**, y lo mismo hace la LJP (dirección y coordinación de las actividades de la Junta). Si pese a la pulcritud conceptual de la CE resulta difícil vincular consecuencias jurídicas a la diferenciación entre función de dirección y de coordinación, ya que, aun con referentes diferenciados y actuando técnicas distintas, ambas suponen el ejercicio del poder de mando del Presidente, **unificado** por su potestad incondicionada de nombrar y cesar libremente a los miembros de su Gobierno, qué no ocurrirá con la fórmula menos correcta del EAG.

Pero aunque la concurrencia de las funciones de dirección y coordinación en el Presidente las haga virtualmente indisolubles ¿quién puede evitar un alejandromagno periférico resuelto a cortar abruptamente el nudo unificador? Naturalmente, queda fuera de duda, la ilegalidad sustantiva o material del DG 371/1986<sup>10</sup>, por cuanto el EAG y la LJP atribuyen al Presidente «la dirección y coordinación de las actividades de la Junta», pero hemos estado buscando la lógica política de un modelo de Gobierno, no la elucidación de un problema de legalidad.

## 5. UN GOBIERNO COLEGIADO

BAR (1983) distingue, en referencia al Presidente del Gobierno español, dentro de la función de gobierno, la de formación del órgano colegiado de gobierno y la de dirección del mismo y coordinación de sus miembros. La primera de ellas, la formación del Gobierno, es claramente expresiva de la supremacía del Presidente en el órgano ejecutivo, y norma común en el parlamentarismo contemporáneo. A ella se ajusta el artículo 16.3 EAG. Parece obvio que es una función que le corresponde jurídicamente en exclusiva, independientemente de las determinaciones de índole partidaria u otras políticas más generales. Como estas otras determinaciones son jurídicamente irrelevantes y legítimamente dudosas, podría esperarse de un adecuado funcionamiento de las instituciones que, caso de existir, se mantendrían en pudorosa clandestinidad. No ha sido, precisa-

<sup>10</sup> «O entenderse na lei institucional, pero é sobre todo no Estatuto (...) a función de goberno como **dirección e coordinación** (...) temos (...) que concluir declarando o carácter antiestatutario, é dicir, anticonstitucional, non xa da delegación das funcións de Goberno, senón da conversión daquela delegación do art. 33 da lei institucional básica nunha atribución "ex novo" non prevista estatutariamente, así como a anticonstitucionalidade da atribución de materias que se lle outorgan ó Vicepresidente —especialmente as de coordinación da Xunta—, por se traducir nunha modificación do modelo de Executivo monista previsto no Estatuto e no art. 152 da Constitución cara a consolidación dun Executivo dualista (...)» (MAÍZ y PORTERO, 1988, 226-227).

mente, este el caso con ocasión de la formación de la Junta González Laxe (de coalición PSDG-PSOE-CG-PNG). Hasta los niños pequeños pudieron percibir que el candidato a Presidente tuvo una influencia menos que mediana en la composición de *su* Gobierno. No sólo las formaciones coaligadas con el PSOE le dictaron sus nombres (lo que entra dentro de la lógica de los Gobiernos de coalición), sino que en su propio partido agentes más poderosos le impusieron casi la mitad de *su* gabinete <sup>11</sup>. Se comprende que, recién designado Presidente, tras el éxito de la moción de censura, se le estrangulase la voz al señor González Laxe al citar, en el capítulo de agradecimientos, a su amigo, su gran amigo, don Antolín Sánchez Presedo.

Seguimos, pues, con Ejecutivo bicéfalo, pero, ahora, con otro modelo: el de Consulado dual. El aseguramiento del equilibrio de fórmula tan propensa a lo contrario, se logra por la concurrencia de dos órdenes jerárquicos, en los que los titulares del Consulado ocupan posiciones respectivamente inversas. En el orden del Gobierno, el superior es González Laxe, Presidente, y el subordinado es Sánchez Presedo, mero consejero. En el orden del Partido, el superior es Sánchez Presedo, secretario general, y el subordinado, González Laxe, poquita cosa, miembro de la Ejecutiva, pero con muy poco poder.

Sólo, y no es poco, en este sentido se habla aquí de Gobierno colegiado. Quiero decir que no pretendo implicarme, con alguna doctrina, en un problema de imposible solución, a fuerza de mal planteado. Me refiero a los esfuerzos por caracterizar un **modelo gubernamental colegiado** de la Comunidad Autónoma de Galicia como algo distinto y opuesto a la posición de superioridad del Presidente. Quienes así opinan distinguen dos fases en el ejercicio de la dirección política del Gobierno: antes de la constitución de la Junta, la dirección correspondería al Presidente, mediante la determinación del programa de Gobierno y su defensa ante el Parlamento (en puridad, por tanto, la dirección se referiría al candidato a Presidente), y, supongo, que en la elección de su Gobierno. En cambio, constituida la Junta, la dirección correspondería en exclusiva a este órgano y, por tanto, el Presidente sólo podría actuar en su seno; nunca al margen del Consejo de Gobierno.

El fundamento legal de esta interpretación se encontraría en la LJP. Relacionando el artículo 10, que dispone que «*El Presidente de la Junta (...)*

---

<sup>11</sup> Como una «mitad» la decidieron los coaligados, y la otra «mitad» entre «Madrid» (Ejecutiva Federal del PSOE o Alfonso Guerra, que tanto suele montar lo uno como lo otro) y «Betanzos-Coruña» (la primera localidad patria del secretario general del PSDG-PSOE, Sánchez Presedo, que se reservó la Consejería de Ordenación del Territorio, la más rentable electoralmente; y la segunda feudo de su alcalde, Paco Vázquez, el hombre del aparato gallego con más peso en «Madrid» y **patrón** del propio secretario general regional), se concluye que al Presidente tocó algo así como nada, salvo que se acepte la teoría implícita en la expresión de las «tres mitades», de un profesor, por los años cincuenta o sesenta, de la Facultad de Derecho de Santiago, célebre a causa de esta y parecidas expresiones.

*dirige y coordina la acción de la Junta o Gobierno», con el 1, que afirma por su parte, que «La Junta es el órgano colegiado de gobierno de Galicia. Dirige la política y la Administración de la Comunidad Autónoma (...), y con el 4, todos de la misma Ley, que, a su vez, dice que «Corresponde a la Junta: 1. Establecer las directrices y desarrollar el programa de gobierno», se desprendería que la Junta, el Consejo de Gobierno, fijaría las directrices, y el Presidente se limitaría a su dirección interna.*

Lo primero que se podría decir es que a parecida conclusión podría llegarse, por el juego de los artículos 97 y 98 CE, respecto de las relaciones entre el Presidente y el Gobierno del Estado. Y lo segundo es que el observador que extrae de su interpretación de las leyes consecuencias demasiado singulares y opuestas a la evidencia y al común sentido debería contar hasta doscientos antes de darlas por buenas, no vaya a ser que se le haya escapado algún elemento relevante. En el caso de esta interpretación, la señal de alerta puede venir dada por la grave incongruencia política y jurídica que se desprendería de que el Parlamento otorgue su confianza **exclusivamente** al Presidente y, en cambio, la superior potestad de dirección política corresponda a la Junta, en cuya composición el Parlamento no tiene intervención.

Lo que ocurre es que esta interpretación incurre en un *quid pro quo*. Claro que compete a la Junta, colegiadamente, la dirección de la acción de gobierno (es el modelo normal del **Consejo de Ministros**; para el Gobierno español, cfr. art. 97 CE), pero esto no se opone a la **suprema** dirección política del Presidente (que **dirige a quien dirige**; para el Gobierno español, cfr. art. 98 CE). Muy gráficamente, podríamos decir que el Presidente sólo puede quedar en minoría en la Junta (o el Presidente del Gobierno central en el Gobierno) si él mismo consiente en ello. Si no quiere consentir en ello, le basta con actuar su competencia **incondicionada** de cesar libremente a los miembros de **su** Gobierno.

Es archiconocida la anécdota que se cuenta de Lincoln: sometida a votación una propuesta suya en el colegio de sus secretarios cosechó siete votos en contra frente al sólo a favor del propio Presidente. Lincoln dijo aquello de «*un voto a favor, siete en contra, ganan los síes*». Es lo característico del régimen presidencial. El Presidente de un régimen parlamentario no puede decir lo mismo; pero en la configuración actual de este tipo de régimen dirá algo parecido, distinto, pero parecido: «*un voto a favor, siete en contra; la votación no es eficaz; quedan ustedes cesados*».

En otras palabras, la Junta es competente para la dirección colegiada de la acción de gobierno, pero el contenido de esta dirección está subordinado al consentimiento, por lo menos tácito, del Presidente. Si éste no quiere consentir, la Junta seguirá siendo competente, pero será ya **otra** Junta, **redesignada** por el Presidente, la que ejercerá tal competencia. No hay, pues, contraposición entre la superioridad y responsabilidad máxima del Presidente, que es el único investido por el Parlamento, y la dirección

colegiada de la acción de gobierno. La elaboración de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, la aprobación de los proyectos de Ley para su remisión al Parlamento, el acto de dictar decretos legislativos, el nombramiento y cese de los altos cargos de la Administración, etc., todas las relacionadas en los 18 números del artículo 4 LJP, son competencias de la Junta, órgano colegiado. Y como competencias de un órgano colegiado, en régimen democrático, se ejercitan por acuerdos decididos por mayoría (art. 7.2. LJP). Pero el Presidente no tiene sólo la facultad de dirimir con su voto el eventual empate; puede, si ha quedado en minoría, y considera el caso de suficiente gravedad, no sustituirse en la competencia de la Junta, pero sí cesar, **libre e incondicionalmente**, a sus miembros, y nombrar, **libre e incondicionalmente**, a otros, cuyos criterios sean más conformes con los suyos. El Presidente no puede sustituirse a la competencia de la Junta, pero tiene **en todo momento y sin ninguna limitación** la competencia de decidir la composición de la Junta. En pocas palabras, *«el Presidente tiene competencia para determinar el contenido de los actos y acuerdos de competencia de la Junta»*.

Con la misma lógica, si el Presidente decide plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza, su obligación ante la Junta, o Consejo de Gobierno, se limita a someter su decisión a previa deliberación, no al **acuerdo o consentimiento** del órgano colegiado. No digamos ya si el Presidente dimite voluntariamente, en cuyo caso ni siquiera se requiere legalmente la previa deliberación de la Junta. Estas dos facultades del Presidente que, muy evidentemente, afectan a la entera Junta y no de cualquier modo, sino nada menos que respecto de la existencia de **una Junta dada**, la dimisión en todo caso y la moción de confianza en él de no obtenerla del Parlamento, son muestras, y no pequeñas, de la incorrección de la postura que pretende negar competencias de dirección «externa» al Presidente de la Junta.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Algunas consideraciones sobre el Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas», en *El Estado de las autonomías: Poder autonómico-Poder central*, Madrid 1981, Centro Investigaciones Técnicas Políticas, cap. VI.
- ARAGÓN, Manuel: «La Monarquía parlamentaria: Comentario al artículo 1.3.º de la Constitución», en PREDIERI, Alberto, y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, eds.: *La Constitución española de 1978: Estudio sistemático*, 2.ª ed., 2.ª reimpr. Madrid 1984, Ed. Civitas (1.ª ed., 1980).
- BAR, Antonio: *El Presidente del Gobierno en España: Enfoque constitucional y práctica política*. Madrid 1983, Ed. Civitas.
- : «Spain: A Prime Ministerial Government», en BLONDEL, Jean, and MÜLLER-RÖMMELE, Ferdinand, eds.: *Cabinets in Western Europe*. London 1988, Macmillan.
- DUVERGER, Maurice, editor: *Les régimes semi-présidentiels*. Paris 1986, Presses Universitaires de France.
- ESTEBAN, Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, 2. 2.ª reimpr. Barcelona 1984, Ed. Labor (1.ª ed., 1982).
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual», *I Jornadas de Derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984*. Madrid 1985, Cortes Generales, T. I.
- GARCÍA COTARELO, Ramón, y BLAS GUERRERO, Andrés de: *Teoría del Estado y sistemas políticos*. T. II, *Parte especial: Sistemas políticos*. Madrid 1987, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional comparado*. Madrid 1984, Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, 2.ª ed., 2.ª reimpr. Barcelona 1983, Ed. Vicéns Vives (1.ª ed., 1980).
- LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho político*. Vol II, 2.ª ed. Madrid 1977, Ed. Tecnos.
- MAIZ, Ramón, y PORTERO, Xosé A.: *As institucións políticas no Estado de Autonomía para Galicia*. La Coruña 1988, Parlamento de Galicia.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho constitucional español*, 2, 2.ª ed. Madrid 1988, Átomo Ed.
- VILAS NOGUEIRA, J.: «Relaciones Gobierno-Parlamento y sistemas de legitimación del poder», en RAMÍREZ, Manuel, ed.: *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona 1978, Ed. Labor.