

LA POSICIÓN SINGULAR DEL PRESIDENTE DE LA XUNTA DE GALICIA EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL AUTONÓMICO

José Agustín González-Ares Fernández*
Universidade de Vigo

Resumen

El presente trabajo se ha centrado en la investigación de uno de los órganos institucionales básicos de la Comunidad Autónoma de Galicia, su Presidente, cuyo análisis se realiza desde diversos ángulos. El estudio revisa, desde una perspectiva crítica, su naturaleza, su sistema de designación, su estatuto jurídico personal, sus funciones y su responsabilidad institucional conforme a lo establecido en sus fuentes normativas reguladoras.

Palabras clave: Presidente de la *Xunta* de Galicia, Comunidades Autónomas, Estatuto de Autonomía, Estado autonómico, estructura territorial del Estado.

Abstract

The present work has centred on the investigation of one of the institutional basic organs of the Autonomous Community of Galicia, its President, whose analysis is realized from diverse angles. The study checks, from a critical perspective, its nature, its system of designation, its juridical personal statute, its functions and its institutional responsibility in conformity with the established in his normative regulatory sources.

Keywords: The President of the *Xunta* of Galicia, Autonomous Communities, Statute of Autonomy, Autonomous State, territorial structure of the State.

SUMARIO

I.- Introducción. II.- La caracterización estatutaria del Presidente de la *Xunta*. III.- Elección. IV.- Cese. V.- Estatuto personal del Presidente: 1. Derechos, honores y privilegios. 2. Incompatibilidades. VI.- Funciones: 1. El Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma de Galicia. 2. El presidente como representante ordinario del estado. 3. La función de gobierno. VII.- Responsabilidad política. VIII.- Conclusiones. IX.- Bibliografía.

Recibido: 28/02/10. Aceptado: 26/05/10

* Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional

I. Introducción

El Estatuto de Autonomía de Galicia plebiscitado el 28 de junio de 1936¹ establecía un ejecutivo dual formado por el Presidente de la Región, que poseía funciones de carácter representativo, y de la Junta de Galicia que ostentaba atribuciones estrictamente ejecutivas. El Presidente de la Región era elegido por sufragio universal por un período de cuatro años (art. 7, párrafo 2) y nombraba y separaba libremente al Presidente de la Junta y, a propuesta de éste, a los miembros de la misma (art. 8).

El Ejecutivo tenía, de esta forma, un carácter bifronte, cuya legitimación en última instancia era el cuerpo electoral². Antes de la expiración de su mandato, la Asamblea podía cesar en sus funciones al Presidente de la Región por el voto favorable de sus tres quintas partes (art. 9, párrafo 2). Por otra parte, el Presidente de la Región junto con el Presidente de la Junta eran responsables civil y criminalmente ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República (art. 11).

Como es sabido, el estallido de la guerra civil acabó con toda esperanza de discusión y aprobación del Estatuto en las Cortes.

Con el restablecimiento de la democracia en 1975, Galicia fue reconocida como nacionalidad histórica en la Constitución de 1978 y, en 1981, el pueblo gallego aprobó el actual Estatuto de Autonomía.

La Constitución de 1978 consagró en su artículo 2 el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones de España y abordó la estructura institucional de las Comunidades Autónomas que pudieran crearse en el artículo 152. 1, párrafo 1. En este precepto se estableció que estas Comunidades contarían con una Asamblea Legislativa, elegida con arreglo a un sistema de representación proporcional, que garantizase la presencia en la misma de las diferentes partes del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente elegido por la Asamblea, al que correspondía la dirección del Consejo

¹ El texto del Estatuto de 1936 puede verse en DE JUANA, J. y PRADA, J.: *El galleguismo: historia y textos. De los orígenes a la Declaración de Barcelona*, Obradoiro de Historia de Galicia, Ourense, 2003, págs. 138-148.

² ALFONSO BOZZO, A.: *Los partidos políticos y la autonomía de Galicia (1931-1936)*, Akal, Madrid, 1976, pág. 317.

de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

El anterior precepto se refería únicamente a las Comunidades cuyos Estatutos siguieran el curso del artículo 151, el cual estaba previsto para aquellos territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía, esto es Cataluña, País Vasco y Galicia (Disposición Transitoria Segunda).

La vía más o menos lenta, la del artículo 143, estaba pensada para las demás Comunidades Autónomas, brillando por su ausencia toda previsión en el texto constitucional sobre su estructura institucional. Sin embargo, al final, por razones que son sobradamente conocidas, todas las Comunidades Autónomas del artículo 143 han asumido una organización institucional idéntica a las Comunidades de máximo nivel³. De esta manera, sin ser ello una imposición constitucional, las previsiones del artículo 152.1 de la Constitución han pasado a tener vigencia en todas las Comunidades Autónomas⁴.

³ Al respecto, los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, firmados por el Gobierno de la UCD y el PSOE, supusieron un intento, en buena parte logrado, de racionalización y homogeneización del proceso autonómico entonces en marcha y despejaron las principales indefiniciones del texto constitucional en este campo; generalizaron las autonomías y diseñaron un mapa territorial por el que España quedaría integrada por dieciséis Comunidades Autónomas (y una Comunidad foral, Navarra), instituidas por el artículo 143 de la Constitución (salvo Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, que lo serían a través del artículo 151). De los Pactos formó parte la polémica Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), aprobada el 30 de junio de 1982, que, entre otras finalidades trataba de generalizar los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de sistematizar las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos, y de fijar criterios o bases para la regulación de las funciones públicas respectivas. Pese a ser declarada inconstitucional en casi una tercera parte de su articulado (STC 76/1983, de 5 de agosto), la LOAPA y los Pactos tuvieron una gran utilidad: el Gobierno y la oposición hicieron patente que los Estatutos de Autonomía tenían política y jurídicamente unos límites que no podían ser sobrepasados salvo resolución judicial en contrario.

⁴ En principio, el artículo 152 CE se concibe como una garantía para las llamadas Comunidades Autónomas de *primer grado*, pues les asegura unas instituciones de gobierno de marcada impronta política. Las demás Comunidades quedaban envueltas en la nebulosa de la posibilidad, prevista en el artículo 148. 1. 1 CE, de dotarse de unas instituciones de autogobierno, pero sin definición ninguna de su carácter, político o administrativo.

En definitiva, la Carta Magna trasladó a las Comunidades Autónomas un modelo institucional similar al que diseña para el propio Estado. Dicha afirmación se encuentra avalada por contundentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional al señalar, entre otros, que el modelo adoptado por las Comunidades Autónomas “se configura como una variante del sistema parlamentario nacional”⁵ o que “ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152. 1 como canon de constitucionalidad”⁶.

II. La caracterización estatutaria del Presidente de la *Xunta*

El artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia⁷, introductorio del Título I (“Del Poder Gallego”), establece que “los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercitan a través del Parlamento, de la *Xunta* y de su Presidente”. Luego, en el Capítulo II de dicho Título, denominado “De la *Xunta* y su Presidente”, regula la *Xunta* como “el órgano colegiado de Gobierno de Galicia” (art. 16.1), la cual “está compuesta por el Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes en su caso, y los Consejeros” (art. 16.2). En este Capítulo se definen las competencias del Presidente (dirección y coordinación de la *Xunta*, representación de la Comunidad Autónoma y representación ordinaria del Estado en Galicia) (art. 15.1), se detalla el procedimiento de su elección (art. 15.2) y se dice que es “políticamente responsable ante el Parlamento” (art. 15.4).

Por su parte, el artículo 16.4 remite a una ley autonómica la regulación del Ejecutivo, lo que se ha hecho por la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la *Xunta* y su Presidente⁸, modificada en 1988⁹, 1989¹⁰ y 2007¹¹.

⁵ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 6º).

⁶ STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 6º).

⁷ BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981. En adelante EAG.

⁸ BOE núm. 212, de 5 de septiembre de 1983. En adelante LXP.

⁹ Ley 11/1988, de 20 de octubre (BOE núm. 283, de 23 de noviembre de 1988).

¹⁰ Ley 12/1989, de 4 de octubre (BOE núm. 263, de 2 de noviembre de 1989).

¹¹ Ley 12/2007, de 27 de julio (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 2007).

El Presidente de la *Xunta* es, pues, un órgano institucional básico de la Comunidad, necesario y diferenciado del propio Gobierno. En él se reúne la doble condición de Presidente de la Comunidad Autónoma y de Presidente del Consejo de Gobierno. Ello otorga a esta figura unos contornos propios y especiales, que la hacen difícilmente equiparable a las categorías clásicas tanto de los regímenes parlamentarios (que prevén un Ejecutivo dualista), como de los presidencialistas (Ejecutivo monista, cuya legitimidad proviene directamente del cuerpo electoral y que reúne en una sola persona las funciones de representación y de gobierno)¹². En este sentido, podemos caracterizar la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma como una forma parlamentaria con predominio del Presidente, o “semipresidencial”¹³. En esta tesitura, para Santamaría Pastor, el Presidente autonómico, en la medida que es Presidente del Consejo de Gobierno y Presidente de la Comunidad, “se asemeja a un Primer Ministro que desempeña las funciones de un Presidente de la República inexistente”¹⁴.

Nos hallamos, concluye Corona Ferrero, con quien coincidimos, “ante un órgano autonómico de naturaleza indiscutiblemente híbrida en el que, con buen criterio, siguiendo la pauta marcada en la regulación de los *länder* alemanes y en las regiones italianas, se han integrado funciones de gobierno con funciones de representación, algo que en principio debiera parecer encomiable si se valoran los criterios de austeridad y economía que tal medida representa, pero que choca de algún modo con la forma de gobierno formalmente adoptada, en la que la separación entre órganos con funciones de gobierno y funciones de representación parece ser consustancial al sistema”¹⁵.

¹² AJA, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 268-269.

¹³ Cfr. SOLÉ TURA, J.: “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en la obra *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, págs. 293-311.

¹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ceura, Madrid, 1988, pág. 1089.

¹⁵ CORONA FERRERO, J. M.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, pág. 37.

III. Elección

El Presidente de la *Xunta* será elegido por el Parlamento de Galicia de entre sus miembros mediante la votación de investidura regulada en el segundo y tercer apartado del artículo 15 del Estatuto de Autonomía y desarrollado en el Capítulo I del Título VII del Reglamento del Parlamento de Galicia (arts. 135 y 136)¹⁶, preceptos que articulan un procedimiento muy similar al previsto para la elección del Presidente del Gobierno en el artículo 95 de la Constitución española. En uno y otro caso, nos encontramos ante un proceso esencialmente intraparlamentario¹⁷

La investidura, como refiere Portero Molina, es junto con la moción de censura y la cuestión de confianza “uno de los mecanismos decisivos a través de los cuales se articula la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y que sirven de fundamento al régimen parlamentario, que se asienta en el hecho de que el Gobierno legitima su acción en el asentimiento de la mayoría de los representantes elegidos por el pueblo”¹⁸.

Después de cada renovación de la Cámara y en todos los supuestos estatutarios de dimisión o cese del Presidente, se inicia el procedimiento de investidura¹⁹. El primer paso consiste en la serie de consultas con las fuerzas políticas con representación parlamentaria (art. 15.3 EAG y art. 16 LXP)²⁰. Dichas consultas, en términos estrictamente jurídicos, si bien

¹⁶ El Reglamento del Parlamento de Galicia (en adelante RPG), de 1 de septiembre de 1983 (Diario Oficial de Galicia, núm. 4, de 7 de enero de 1984) ha sido modificado por los Acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 (Diario Oficial de Galicia, núm. 182, de 21 de septiembre de 1993) y de 4 de octubre de 1994 (Diario Oficial de Galicia, núm. 3, de 4 de enero de 1995).

¹⁷ CARRILLO LÓPEZ, M.: “Presidente de la Comunidad Autónoma”, en la obra *Temas básicos de Derecho Constitucional*, vol. II, Civitas, Madrid, 2001, pág. 304.

¹⁸ PORTERO MOLINA, J. A.: “Capítulo Segundo. De la Junta y su Presidente”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, MAP, Madrid, 1991, pág. 187.

¹⁹ La investidura establecida por el Estatuto de Autonomía de Galicia se caracteriza por ser una investidura fuertemente personalizada, ya que se refiere a la persona del candidato a la Presidencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad y no al Consejo mismo, cuyos integrantes ni siquiera se conocen.

²⁰ El artículo 136. 2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, por su parte, se refiere a “los representantes designados por los Partidos o por los Grupos Políticos con representación parlamentaria”, con lo que se zanja una posible interpretación en

son obligatorias, no son en cambio vinculantes. Desde el punto de vista político, no obstante, es evidente que el Presidente ha de ofrecer a la Cámara una propuesta que tenga posibilidades de obtener el respaldo mayoritario de la misma, de lo contrario, no sólo imposibilitaría la gobernación de la Comunidad, sino que pondría a la Asamblea en riesgo de disolución. Finalizadas las consultas, el Presidente de la Cámara, oída la Mesa, deberá proponer un candidato a la Presidencia de la *Xunta* en el término máximo de treinta días desde la constitución del Parlamento o del cese del Gobierno (art. 136. 1 RPG)²¹. Con esta fórmula se realza la figura del Presidente del Parlamento como órgano de equilibrio y moderación de la Cámara; como órgano de impulso institucional que propicie la provisión de la Presidencia de la Comunidad y de la *Xunta*, más que de impulso político, y en este sentido encarna atributos semejantes a los que al Monarca le asigna el artículo 56.1 CE. La capacidad de maniobra del Presidente de la Cámara es importante en la medida en que, al igual que el Rey en el artículo 99.1 CE, no está vinculado por las propuestas que reciba, pero bastante limitada si se tiene en cuenta que su actuación es institucional, o sea, instrumental respecto del resultado electoral y de la composición política de la Asamblea²². Una vez se haya propuesto al candidato, éste ha de exponer, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara (art. 136. 2 RPG)²³.

Tras la intervención del candidato y después de una interrupción de la sesión por un mínimo de cuarenta y ocho horas, intervendrá cada Grupo

virtud de la cual “las fuerzas políticas con representación parlamentaria” pudieran confundirse con los Grupos Parlamentarios.

²¹ El Presidente del Parlamento está obligado a proponer el candidato que, de acuerdo con la opinión expresada por todos los representantes designados por los Grupos Políticos con presencia en la Cámara, cuente con mayores posibilidades de obtener un sólido apoyo parlamentario.

²² Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. J.: “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos”, en *Parlamento y Constitución*, núm. 5, 2001, pág. 46.

²³ Tal exigencia se debe a que la votación no es sólo el pronunciamiento sobre una persona, sino también sobre el programa que pretende realizar. Por tanto, el resultado favorable entraña, además de la elección del candidato, el otorgamiento de la confianza parlamentaria hacia su programa.

Parlamentario que lo solicite durante el tiempo previamente fijado por la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 136. 3 RPG). El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite (art. 136. 4 RPG)²⁴. Cuando el candidato conteste individual o colectivamente a los representantes de los Grupos Parlamentarios, cada uno de estos tienen derecho de réplica por tiempo de diez minutos (ibídem).

Finalizado el debate, se procede a la votación. El candidato necesita para obtener la confianza la mayoría absoluta del Parlamento en una primera votación; de no obtenerla se someterá a una nueva votación veinticuatro horas después, en la que basta la mayoría simple (art. 15. 3 EAG)²⁵. En el caso de que ninguno de los candidatos propuestos en el plazo de dos meses obtuviera la confianza del Parlamento, éste sería disuelto y se procedería a la convocatoria de nuevas elecciones (art. 17 LXP)²⁶. Como recuerda Bar Cendón, nada se opone a que un candidato ya derrotado en una propuesta anterior pueda ser candidato nuevamente, y ello, porque lo que vota el Parlamento no es una propuesta simple, sino compleja, un “binomio candidato-programa”, lo que hace que la alteración de uno de los términos del mismo alteraría también la sustancia de la propuesta²⁷. Así, un candidato ya derrotado podría volver a ser presentado siempre y cuando modificase su programa de gobierno, lo cual, por otra parte, puede ser elemento necesario para que suscite el apoyo de la Asamblea anteriormente denegado.

La disolución automática de la Cámara y la posterior convocatoria de elecciones —escribe Bastida Freijedo— hay que interpretarla “como

²⁴ Nuestro Reglamento parlamentario deja en manos del candidato la facultad de responder de forma global a los representantes de los grupos parlamentarios que hayan hecho uso de la palabra o hacerlo individualmente.

²⁵ Con la votación a favor o en contra del candidato a Presidente, el Parlamento pone de manifiesto de manera expresa su otorgamiento o no de la confianza a aquél.

²⁶ El plazo tiene por objeto no dilatar la interinidad gubernamental y señalar el comienzo de la aplicación de otras medidas dirigidas a acabar con la situación de provisoriedad.

²⁷ BAR CENDÓN, A.: “El Estatuto de Autonomía de Cantabria y su contexto”, en la obra *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, Universidad de Cantabria, Santander, 1994, págs. 108-109.

una medida de presión para que los Diputados se decidan y resuelvan de una vez quién será el Presidente”²⁸. De ahí que como tal instrumento de amenaza exista en los modelos de parlamentarismo positivo, como el que nos ocupa, sino también en los de parlamentarismo negativo²⁹.

Una vez obtenida la confianza de la Cámara, el candidato es nombrado por el Rey Presidente de la *Xunta* de Galicia (art. 18 LXP). Se trata, como es notorio, de un acto reglado, típico de la Jefatura del Estado y que resalta la relevante posición institucional de los Presidentes de las Comunidades Autónomas³⁰.

El nombramiento de Presidente de una Comunidad Autónoma ha sido definido por el Tribunal Constitucional como un acto compuesto, en el que concurren, de un lado, la decisión del Parlamento autonómico, y de otro el acto del Monarca refrendado por el Presidente del Gobierno de la nación según lo dispuesto en el artículo 64 del texto constitucional [STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4]. Si los entes territoriales autónomos se integran en la organización general del Estado, parece lógico que la máxima autoridad del mismo despliegue su actividad en este sentido, en coherencia con la consideración de que el Estado debe ser entendido

²⁸ BASTIDA FREIJEDO, F. J.: “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno”, op. cit., pág. 68.

²⁹ La expresión “parlamentarismo negativo” fue acuñada en el año 1929 por Brusewitz para denominar el régimen político de los países nórdicos, generalizándose en la década de los años sesenta del pasado siglo gracias a la conocida obra de Fusilier “Las Monarquías parlamentarias”. El “parlamentarismo negativo” no nace como búsqueda de instrumentos de racionalización de la vida parlamentaria en un sistema democrático; por el contrario, se trataba de mantener al máximo los poderes del Monarca y de utilizar de manera perversa el principio de división de poderes para, en su nombre, conservar en la medida de lo posible aquél ámbito regio.

³⁰ La normativa autonómica gallega guarda silencio sobre a quién corresponde el refrendo del acto de la Corona. En la doctrina es bastante generalizada la opinión de que éste debería corresponder a otra de las instituciones de la Comunidad, el Parlamento, en simetría con lo que establece el texto constitucional para el nombramiento del Presidente del Gobierno de la Nación. No obstante, esa misma doctrina reconoce la imposibilidad constitucional de que ello sea así en base a lo preceptuado en el artículo 64. 1 de dicho texto. En consecuencia, y de acuerdo con lo establecido además en la Sentencia 5/1987 del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el precepto de la Ley vasca 7/1981 que atribuía el refrendo en este caso concreto al Presidente de su Parlamento, el refrendo del nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas corresponde al Presidente del Gobierno Central.

no como un “Estado-aparato” sino como “Estado-ordenamiento”³¹. La intervención del Rey a este respecto, colige Porres Azkona, no sólo potencia la figura del Presidente autonómico, sino que pone de manifiesto ante los ciudadanos y poderes públicos su carácter de órgano unipersonal del Estado³².

La formalización del nombramiento debe realizarse mediante Real Decreto que ha de ser publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Galicia (art. 18 LXP). El Presidente de la *Xunta* cuenta, a partir de ahí, con un plazo de cinco días para tomar posesión de su cargo (art. 19 LXP), debiendo interpretarse la ausencia de toma de posesión como una forma implícita de renuncia al cargo.

IV. Cese

El Estatuto de Autonomía de Galicia no trata de forma autónoma las causas de cese del Presidente de la *Xunta*, sino que hace referencia a ellas tan sólo en tanto que causa de cese del propio Consejo de Gobierno.

De conformidad con la Ley 1/1983, de 22 de febrero, son causas específicas de cese del Presidente la celebración de nuevas elecciones, la pérdida de confianza parlamentaria, la dimisión, el fallecimiento y la incapacidad, apreciada por el Parlamento, que le inhabilite para el ejercicio del cargo (art. 21)³³. En los supuestos de fallecimiento e incapacidad, el Presidente será sustituido por los Vicepresidentes y, a falta de éstos, por el Consejero que más tiempo lleve perteneciendo ininterrumpidamente a

³¹ VIVER PI-SUNYER, C.: “La figura jurídica del President de la Generalitat a l’Estatut d’Autonomia de Catalunya”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1980, pág. 143.

³² PORRES AZKONA, J.: “La posición institucional del Lehendakari”, en la obra *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto del País Vasco*, tomo II, Oñati, 1983, pág. 963.

³³ Las cuatro primeras las menciona expresamente el artículo 17. 2 del Estatuto de Autonomía como causas de cese de la *Xunta*.

El listado de las causas de cese es claramente insuficiente. De un lado, al ser elegido el Presidente entre los miembros del Parlamento de Galicia, es lógico deducir que, si perdiera su condición de Diputado, perdería igualmente la Presidencia de la *Xunta*. De otro lado, también debería cesar el Presidente en su cargo por sentencia firme que le inhabilitare para el ejercicio del mismo.

la *Xunta* y, en caso de igualdad, el de más edad (art. 22 LXP). La sustitución habrá de publicarse en el Diario Oficial de Galicia. En los demás casos previstos en el artículo 21, el Presidente continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del sucesor (art. 23 LXP). Frente a quienes sostienen que el Presidente “en funciones” mantiene inalteradas todas sus funciones³⁴, creemos que sería conveniente que su gestión se debiera limitar a los asuntos ordinarios y de carácter urgente, dejando fuera de tal marco la toma de decisiones políticas de carácter trascendental³⁵

El cese del Presidente puede producirse además en virtud de la aprobación de una moción de censura³⁶. En caso de prosperar la moción, la *Xunta* y su Presidente cesarán y el candidato incluido en ella se entenderá investido de la confianza del Parlamento (art. 46 LXP). Siguiendo el modelo de la Constitución española, la moción de censura es “constructiva”, es decir, es, al mismo tiempo, instrumento de control e investidura de un nuevo Presidente. De este modo se evitan las temidas mayorías negativas, aquellas que se ponen de acuerdo para derribar al Gobierno, pero son incapaces de hacer lo mismo para la elección del sucesor.

V. Estatuto personal del Presidente

En razón de su alta posición institucional, el Presidente de la *Xunta* dispone de un estatuto personal propio, distinto del que gozan los demás miembros del Consejo de Gobierno y los demás cargos, tanto representativos como ejecutivos-administrativos, de la Comunidad Autónoma.

1. Derechos, honores y privilegios

En primer lugar, el Presidente, a efectos de resaltar su preeminencia sobre las restantes magistraturas de la Comunidad, dispone de ciertos derechos de carácter económico y honorífico que el artículo 11 de la Ley de la *Xunta* y su Presidente se encarga de precisar. Entre otros, el precepto citado le atribuye los de recibir el tratamiento de Excelencia con los honores pertinentes; utilizar la bandera de Galicia como guión;

³⁴ Cfr. Art. 101. 2 CE.

³⁵ Cfr., entre otros, MATÍA PORTILLA, F. J.: “El Presidente de la Junta”, en la obra *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 382.

³⁶ Vid. epígrafe VII del presente trabajo.

disfrutar de una residencia oficial; percibir las retribuciones y gastos de representación que se establezcan legalmente.

Además los ex-Presidentes tendrán derecho a percibir, durante el plazo de dos años después de su cese, una compensación económica del sesenta por ciento de la que tenga asignada en cada momento la persona titular de la Presidencia de la *Xunta*; asimismo, desde la fecha de su cese y durante cuatro años adicionales, si tuviesen la condición de Presidente durante cuatro o menos años, o por un período de diez años adicionales, si tuvieron la condición de Presidente durante más de cuatro años, tendrán asignado a su servicio un trabajador de la Administración autonómica y un automóvil con conductor del parque móvil de la Comunidad³⁷. Con carácter vitalicio dispondrán también del apoyo de la Casa de Galicia en Madrid y de las delegaciones de la *Xunta* en el exterior en sus desplazamientos fuera de la Comunidad Autónoma; de las medidas de seguridad adecuadas; de los medios necesarios para la asistencia a los actos oficiales a los que fuesen invitados en calidad de ex-Presidentes, y a ocupar, en los actos oficiales de la Comunidad Autónoma y dentro de su territorio, el lugar inmediatamente posterior a los Consejeros actuales de la *Xunta*³⁸.

A su vez, la reforma llevada cabo en el año 2007 del artículo 4. 2 de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, de Creación del Consejo Consultivo de Galicia, dispuso que los ex-Presidentes de la *Xunta*, por el hecho de haber desempeñado dicho cargo, formasen parte como miembros natos de dicho órgano consultivo³⁹.

Por otro lado, al exigir el artículo 15. 2 del Estatuto de Autonomía que el Presidente de la Comunidad sea elegido de entre los miembros

³⁷ Artículo 1 del Decreto 211/ 2007, de 25 de octubre, por el que se establecen las percepciones, medios y recursos asignados, y precedencias que les corresponden a las ex-Presidentas y ex-Presidentes de las *Xunta* de Galicia (Diario Oficial de Galicia, núm. 220, de 25 de noviembre de 2007).

³⁸ Artículo 2 del Decreto 211/2007, de 25 de octubre.

³⁹ La Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia (Diario Oficial de Galicia, núm. 229, de 29 de noviembre de 1995), fue modificada por la Ley 12/2007, de 27 de julio (Diario Oficial de Galicia, núm. 153, de 8 de agosto de 2007) y por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre (Diario Oficial de Galicia, núm. 253, de 31 de diciembre de 2008).

del Parlamento, aquél gozará, asimismo, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por los votos y opiniones que hubiera emitido en el ejercicio de sus funciones representativas (art. 17 RPG). La inviolabilidad del Presidente de la *Xunta*, y la responsabilidad que ella supone, se predica únicamente de las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, pero no se extiende al ejercicio de su cargo como Presidente de la Comunidad, en cuya dimensión es absolutamente responsable, política y jurídicamente (art. 152. 1 CE y art. 13 LXP).

El Presidente de la *Xunta* disfruta, también, de “inmunidad parcial o limitada”, según expresión de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1982, ya que “durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito” (art. 14 LXP). La razón por la cual el Tribunal Constitucional habla de “inmunidad limitada” reside en que en este caso, igual que en los de los Diputados y miembros de la *Xunta*, y a diferencia de lo que sucede cuando se trata de los miembros de las Cortes Generales, aquí desaparece la exigencia previa del suplicatorio y pasa a ser el mismo Tribunal ante el que el Presidente está aforado (el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, si se trata de actos dentro del territorio de la Comunidad o la sala de lo Penal del Tribunal Supremo fuera de dicho territorio) quien ha de resolver sobre la inculpación, prisión y procesamiento de dicha autoridad⁴⁰. Este fuero propio se extiende también a la responsabilidad civil en que hubiera incurrido con ocasión del ejercicio de su cargo y de la que corresponde asimismo conocer al Tribunal Superior de Justicia de Galicia, como especifica el artículo 73. 2 de la LOPJ. La inmunidad, a diferencia de la inviolabilidad, en cuanto que reconocimiento de la responsabilidad penal y establecimiento de un fuero especial para su exigencia, se extiende a la doble dimensión del Presidente, como Diputado y como jefe del Ejecutivo autonómico.

⁴⁰ Cfr. GARRORENA MORALES, A.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en el Estatuto de Autonomía y en la reciente Ley 6/2004”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 66, 2006, pág. 53.

2. Incompatibilidades

El estatuto personal del Presidente de la *Xunta* se completa con un severo régimen de incompatibilidades. En primer término, el Presidente “no podrá ejercer ninguna función pública que no se derive de su cargo, ni actividad mercantil o profesional o cualesquiera otras que pudiesen menoscabar la independencia y dignidad de su función” (art 12 LXP).

De otra parte, el artículo 4 de la Ley 9/1996, de 18 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la *Xunta* de Galicia y altos cargos de la Administración autonómica⁴¹ fija los detalles de este régimen de incompatibilidades. Sin ánimo de ser exhaustivo, al Presidente, igual que a los demás destinatarios de la norma, le está vedado el desempeño, por sí o sustitución, de cualquier puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena; el ejercicio de cargos representativos o electivos en Colegios, Cámaras o Entidades que tengan atribuidas funciones públicas; el desempeño de cargos de todo orden en empresas concesionarias o contratistas de obras y servicios o con participación o ayudas del sector público; la gestión, dirección o asesoramiento de toda clase de sociedades mercantiles y civiles y consorcios de fin lucrativo; la gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos cuando compete a la Administración Pública resolverlas; o la percepción de pensión de jubilación por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio.

VI. Funciones

El artículo 152. 1 del texto constitucional atribuye a los Presidentes de las Comunidades Autónomas “la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla”. A partir de ahí, todos los Estatutos de Autonomía han procedido a una regulación muy parecida y claramente inspirada en este modelo.

En esta misma línea, el Estatuto de Autonomía de Galicia dedica el Capítulo II del Título I a la *Xunta* y a su Presidente (arts. 15 a 19). El

⁴¹ BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 1996.

Presidente, a tenor de lo establecido en el artículo 15. 1, “dirige y coordina la acción de la *Xunta* y ostenta la representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado”.

Como pone de relieve Santamaría Pastor, el diseño que la Constitución y el Estatuto realizan de las funciones del Presidente configura una cierta dualidad funcional, ya que atribuye al Presidente dos roles institucionales de distinto signo, como son la dirección del órgano de gobierno y la función representativa⁴².

Cada una de estas funciones plantean cuestiones específicas.

1. El Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma de Galicia

En el ejercicio de esta función, el Presidente simboliza y personifica la unidad y continuidad de la Comunidad Autónoma de Galicia tanto en el orden interno (en el mecanismo de los poderes de la Comunidad) como en el externo (en relación al Estado, el Gobierno de la Nación, las restantes Comunidades Autónomas y otras instituciones). Quiere ello decir que estamos ante una atribución de contenidos simbólicos y protocolarios más que jurídicos y políticos, aunque también los posee. Por lo general suelen ser actos debidos y de naturaleza puramente formal, que no guardan relación con la legitimación democrática de la Asamblea territorial, ya que a su través no se ejerce poder político alguno⁴³.

Sentado esto, conviene recordar que el representante supremo del pueblo gallego no es el Presidente de la *Xunta*, sino el Parlamento. Al Presidente de la Comunidad le corresponde la “personificación” gallega de ese pueblo⁴⁴. Por consiguiente, es necesario concluir que la representación a la que aquí se alude hace referencia a la que simbólicamente ostenta el Presidente respecto del conjunto jurídico e institucional de la Comunidad Autónoma.

⁴² SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Artículos 23 y 24”, “Artículo 25”, “Artículo 27”, en la obra *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, pág. 294.

⁴³ MATÍA PORTILLA, F. J.: “El Presidente de la Junta”, op. cit., pág. 392.

⁴⁴ Vid. ARAGÓN REYES, M.: “Artículo 35”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, MAP, Madrid, 1987, pág. 607.

Se trata, pues, de una facultad para representar a la institución de autogobierno en aquellas relaciones, internas y externas, en las que deba intervenir como un único sujeto.

En consonancia con todo ello, el artículo 24 de la Ley de normas reguladoras de la *Xunta* y su Presidente atribuye a éste los siguientes cometidos:

- a) Representar a la Comunidad Autónoma en las relaciones con otras instituciones del Estado⁴⁵.
- b) Suscribir los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas⁴⁶.
- c) Convocar elecciones tras la disolución del Parlamento de Galicia.
- d) Promulgar, en nombre del Rey, las Leyes de Galicia y los Decretos legislativos y ordenar su publicación en el Diario Oficial de Galicia.
- e) Acordar, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo de la *Xunta*, la disolución del Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de las elecciones.

Como hemos señalado, el Parlamento de Galicia tiene varias conexiones institucionales con la Presidencia de la *Xunta*. Sin duda las más importantes son el otorgamiento y la retirada de la confianza política, que trataremos en otro lugar del presente trabajo, y su contrapartida, es decir, la posibilidad de disolución de la Cámara. La facultad de disolución de la Cámara y la convocatoria de nuevas elecciones otorga al Presidente

⁴⁵ Además de representar a la Comunidad en las relaciones con otras instituciones del Estado, el Presidente de la *Xunta* puede también representar a la Comunidad Autónoma tanto en el ámbito europeo como en el internacional. En el primero, los representantes autonómicos pueden participar en la Unión Europea a través de la Comisión, del Parlamento y del Comité de las Regiones. A partir del año 2005, las Comunidades Autónomas participan, asimismo, en cuatro de las nueve formaciones del Consejo de Ministros de la Unión formando parte de las delegaciones estatales (medio ambiente, agricultura y desarrollo rural, cohesión y política social, juventud y derechos de los consumidores). En el ámbito internacional, las Comunidades Autónomas intervienen fundamentalmente en la promoción económica y cultural de sus territorios o en las políticas de cooperación al desarrollo.

⁴⁶ Estos acuerdos deben respetar el límite impuesto por el artículo 145. 1 CE, que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, esto es, el establecimiento de vínculos políticos de colaboración permanente.

del Ejecutivo una contrapartida o un arma similar a la que aquélla tiene contra él (la moción de censura) y completa el sistema que los anglosajones llaman de *cheks and balances*.

Con todo, la función representativa de la Comunidad Autónoma no se configura constitucional y estatutariamente como una atribución exclusiva del Presidente. Así, la Constitución legitima a otros órganos para la realización de ciertas funciones (art. 69. 5, art. 87. 2, art. 162. 1, etc.). En los supuestos recogidos en estos preceptos, nos encontramos ante una representación específica de la Comunidad, frente a la representación general que ostenta el Presidente.

2. El Presidente como representante ordinario del Estado en Galicia

El Presidente de la Comunidad Autónoma ostenta también la representación ordinaria del Estado en aquélla⁴⁷. Esta fórmula proviene del Estatuto de Cataluña de 1932⁴⁸. Como sostiene Muñoz Machado, al convertir al Presidente de la *Generalitat* en autoridad del Estado se lograba ampliar el ámbito de competencias de la Región, al asumir el Presidente la ejecución de la legislación de la República que, en otro caso, hubiera quedado reservada al Estado⁴⁹.

La doctrina es unánime en advertir que el Presidente de la Comunidad Autónoma no es bajo ningún aspecto un órgano de la Administración Central, o del Estado-persona, y, por tanto, su función representativa se refiere al Estado-comunidad, esto, es, al Estado como conjunto estatal u organización global⁵⁰.

⁴⁷ El adjetivo “ordinaria” con el que la Constitución y los Estatutos de Autonomía califican esta representación, aunque no deja de tener repercusiones jurídicas, obedece a motivos estrictamente políticos. En efecto, la razón profunda radica en la pretensión de no crear conflictos políticos y protocolarios entre la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma y las máximas autoridades de otras instituciones del Estado que se organizan en ámbitos territoriales que pueden coincidir con los de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, las Fuerzas Armadas). Cfr. SOLÉ TURÁ, J.: “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, op. cit., pág. 305.

⁴⁸ Gaceta de Madrid de 21 de septiembre de 1932.

⁴⁹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, pág. 63.

⁵⁰ Cfr., entre otros, BASSOLS COMA, M.: “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, en *Revista Española de Derecho*

Según Pendás García, esta función presidencial “no debe entenderse como opuesta a excepcional o extraordinaria, sino a superior o máxima, dado que ésta corresponde al Rey”⁵¹. Como tal representante del Estado-comunidad, el Presidente es “el vínculo de la unidad o continuidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma, manifestación externa de esa unidad superior del Estado, dentro de la cual se integra la Comunidad Autónoma”⁵². Unidad superior a la que se refieren tanto el artículo 2º, como el artículo 56. 1 del texto constitucional.

En realidad, la representación ordinaria del Estado constituye una función de carácter simbólico, porque la dirección de la Administración del Estado en la Comunidad corresponde, según el artículo 154 de la Constitución, al Delegado de Gobierno.

Así las cosas, el artículo 25 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, establece que, como representante ordinario del Estado en Galicia, corresponde al Presidente de la *Xunta*:

- a) Mantener relaciones con la Delegación del Gobierno a efectos de una mejor coordinación de las respectivas gestiones.
- b) Disponer la publicación en el Diario Oficial de Galicia del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.
- c) Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado de las Leyes y Decretos Legislativos autonómicos.

3. La función de gobierno

El Estatuto, siguiendo las pautas de lo que la propia Constitución ha establecido en el artículo 98 para el Presidente del Gobierno, señala que el Presidente “dirige y coordina la acción de la *Xunta*”. El Presidente de

Administrativo, núms. 40-41, 1984, págs. 94 y ss; GARRORENA MORALES, A.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en el Estatuto de Autonomía y en la reciente Ley 6/2004”, op. cit., pág. 42; SOLÉ TURÁ, J.: “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas”, op. cit., págs. 302 y ss.

⁵¹ PENDÁS GARCÍA, B.: “El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno”, en la obra *Organización territorial del Estado*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pág. 2545 y ss.

⁵² BAR CENDÓN, A.: “El Estatuto de Autonomía de Cantabria”, op. cit., pág. 114.

la Xunta, como el resto de sus homólogos, es, desde este punto de vista, “la cabeza visible de un órgano colegiado en el que actúa formalmente sin jerarquización jurídica y administrativa”⁵³. La atribución estatutaria de esta función de dirección y coordinación del Gobierno al Presidente de la *Xunta* es la que le otorga a la figura su principal característica, la de ser un Presidente parlamentario, que encabeza un Ejecutivo que debe contar con la confianza y que no puede, por tanto, independizarse de la orientación política dominante en ella.

La Jefatura del Consejo de Gobierno es, sin duda, la función de mayor contenido político de todas las que el artículo 15. 1 del Estatuto encomienda al Presidente de la Comunidad. Como Jefe del Gobierno, el Presidente de la *Xunta* tiene unas facultades que le convierten en la figura clave no sólo del Ejecutivo sino de todo el entramado institucional de la Comunidad.

El ordenamiento jurídico gallego, en consonancia con lo anterior, se decanta por un Presidente “fuerte”, como un auténtico *primatus tenens*, como dice Garrorena Morales en relación con el Gobierno Central, y no como un mero *primus inter pares*⁵⁴.

A este esquema responde el desarrollo que el artículo 26 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, ha acabado dando a las previsiones estatutarias relativas a la dirección y coordinación de las actividades de la *Xunta* que corresponde al Presidente. Son las siguientes:

- a) Nombrar y cesar a los miembros de la *Xunta*⁵⁵ y crear o suprimir Vicepresidencias o Consejerías.
- b) Convocar, presidir, suspender y levantar las reuniones del Consejo y de las Comisiones Delegadas, así como dirigir sus deliberaciones.

⁵³ MARTÍN REBOLLO, L.: *Instituciones autonómicas. Estudio sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993, pág. 32.

⁵⁴ Vid. GARRORENA MORALES, A.: “Investidura”, en la obra *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1985, págs. 464-468.

⁵⁵ Ningún precepto de la normativa autonómica obliga al Presidente a someter al visto bueno, y mucho menos aún a la aprobación parlamentaria, la elección de su Gobierno.

- c) Dirigir y coordinar la acción de Gobierno y asegurar su continuidad.
- d) Velar por el cumplimiento de las directrices señaladas por la *Xunta* y promover o coordinar la ejecución del Consejo y de sus Comisiones Delegadas.
- e) Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías.
- f) Coordinar el programa legislativo de la *Xunta* y la elaboración de normas de carácter general.
- g) Encomendar a un Vicepresidente o a un Consejero que se encargue del despacho de una Consejería o de la propia Presidencia, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del titular⁵⁶.
- h) Plantear ante el Parlamento, previa deliberación del Consejo, la cuestión de confianza.
- i) Presentar al Parlamento los proyectos de Ley, por sí mismo o a través del miembro de la *Xunta* designado⁵⁷.
- j) Facilitar al Parlamento la información y documentación que éste recabe de la *Xunta*.
- k) Solicitar que el Parlamento se reúna en sesión extraordinaria.
- l) Solicitar que se celebre un debate general en el Parlamento.
- m) Comunicar al Parlamento la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, así como el acuerdo de la *Xunta* de personarse en los recursos y en las cuestiones de inconstitucionalidad.
- n) Ejercer cuantas facultades y atribuciones le corresponda con arreglo a las disposiciones vigentes.

Al Presidente de la *Xunta* le corresponde además el nombramiento de cinco miembros del Consejo Consultivo de Galicia⁵⁸, del Presidente

⁵⁶ En este supuesto no se impone, *ex lege*, mecanismo alguno a la hora de decidir a quién le corresponderá asumir la suplencia, pudiendo el Presidente elegir entre cualquiera de los miembros de la *Xunta*.

⁵⁷ Esta atribución es lógica consecuencia de aquella otra en la que se afirma que al Presidente le corresponde “dirigir y coordinar la acción de Gobierno y asegurar su continuidad” que, en su momento, presentó ante el Parlamento.

⁵⁸ Artículo 4. 3 de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia. Esta norma ha sido modificada por la Ley 12/2007, de 27 de julio.

del Consejo Económico y Social⁵⁹ y del Consejero Mayor del Consejo de Cuentas⁶⁰.

Este amplio catálogo de atribuciones pone de manifiesto, en opinión de Albertí, que en “el régimen parlamentario interno de las Comunidades Autónomas, el Presidente, desde la perspectiva <<exterior>> del Poder Ejecutivo se presenta pues como un interlocutor privilegiado ante el Parlamento, con el que mantiene un nexo directo a través del cual se canaliza principalmente el diálogo Ejecutivo-Legislativo y su completa red de relaciones. Del mismo modo, desde la perspectiva <<interior>>, el Presidente aparece como el principal protagonista de la vida del Gobierno, como sujeto de quien depende su información, duración y composición, además de su propia dirección”⁶¹.

Digamos para terminar, que la diferencia entre el Presidente y el Gobierno no es la que se da entre un mero coordinador del colegio con respecto a los demás integrantes de éste⁶², sino que es de orden cualitativo, siendo su papel de director político-ejecutivo del Gobierno el factor esencial⁶³.

VII. Responsabilidad política

El artículo 152. 1 de la Constitución dispone que el Presidente autonómico y los miembros del Consejo de Gobierno “serán políticamente responsables ante la Asamblea”⁶⁴. Esta declaración es recibida por el

⁵⁹ Artículo 8 de la Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (Diario Oficial de Galicia, núm. 229, de 29 de noviembre de 1995).

⁶⁰ Artículo 8. 1 de la Ley 6/1985, de 24 de junio (Diario Oficial de Galicia, núm. 130, de 9 de julio de 1985). Esta Ley fue modificada por la Ley 4/1986, de 26 de diciembre (Diario Oficial de Galicia, núm. 4, de 8 de enero de 1987).

⁶¹ ALBERTÍ, E.: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1990, pág. 276.

⁶² GARCÍA HERRERA, M. A.: “Consideraciones en torno a la forma de gobierno”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1981, pág. 77 y ss.

⁶³ MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: “Los gobiernos de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (I), 1992, pág. 117.

⁶⁴ Las relaciones entre el Parlamento y el Presidente y su Consejo están basadas en el principio de confianza; confianza que se expresa inicialmente en la elección parlamentaria del Presidente, en la investidura, y que después se presume, aunque siguen en manos de la Cámara los mecanismos jurídicos para lograr la dimisión forzosa del Gobierno en caso de perder la confianza de aquélla.

Estatuto de Autonomía de Galicia en dos ocasiones. Por una parte, el artículo 10. 1. f) señala como una de las funciones del Parlamento la exigencia de responsabilidad política a la *Xunta* y a su Presidente. Por otra, el artículo 15. 4 afirma que “el Presidente de la *Xunta* será políticamente responsable ante el Parlamento” y remite “el alcance de tal responsabilidad” a una futura Ley autonómica.

Estamos, sin duda alguna, ante una responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus componentes por su gestión. La adopción estatutaria de este tipo de responsabilidad resulta del todo congruente con el carácter que el artículo 16. 1 asigna a la *Xunta* al señalar que “es el órgano colegiado de Gobierno de Galicia”. En consecuencia, no se puede exigir la responsabilidad del Presidente sin involucrar en ello a todo el Gobierno, ni tampoco se puede exigir la responsabilidad política solidaria de éste haciendo abstracción del Presidente, que es su cabeza⁶⁵.

En palabras de Montero y García Murillo, el principio de responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento implica, ante todo, “una cierta estabilidad y periodicidad en las relaciones de dos órganos permanentes, una regulación convencional formalizada de sus requisitos y procedimientos, que gana precisión y certeza en los órganos que aparecen como sujetos activos y pasivos”⁶⁶.

Pues bien, los dos institutos en que se basa la responsabilidad política del Gobierno en un sistema parlamentario son la cuestión de confianza y la moción de censura. Veámoslos.

La Ley de la *Xunta* y de su Presidente en su artículo 47 acoge la cuestión de confianza en términos análogos a lo dispuesto en los artículos 112 y 114 de la Constitución. Está regulada en detalle por el artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

El Presidente de la *Xunta*, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante la Cámara la cuestión de confianza sobre su

⁶⁵ TORRES DEL MORAL, A.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, pág. 168.

⁶⁶ MONTERO, J. R. y GARCÍA MURILLO, J.: *El control parlamentario*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pág. 312.

programa o sobre una declaración de política general (art. 47 LXP)⁶⁷. La cuestión de confianza ha de presentarse en “escrito motivado” ante la Mesa del Parlamento (art. 139.2 RPG). Admitida a trámite, su Presidente dará cuenta de ello a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno, que debe reunirse con carácter específico para debatir la confianza solicitada. Finalizado el debate, la propuesta será sometida a votación y se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados. En todo caso, la cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido veinticuatro horas desde su presentación.

La negación de la confianza solicitada genera automáticamente la dimisión forzosa del Ejecutivo, que a partir de ese momento continuará como “Gobierno en funciones”.

En cambio, el Estatuto de Autonomía de 1981 no hizo referencia alguna a la moción de censura. Fueron el Reglamento del Parlamento de Galicia, primero, y la Ley de la Xunta y su Presidente después, los que la acogieron. También en este punto la normativa autonómica sigue en líneas generales el modelo constitucional (arts. 113 y 114. 2).

En perfecta sintonía con el monopolio de la sanción de la responsabilidad política que detenta el Parlamento, es a él al que corresponde, en su caso, la adopción por mayoría absoluta de una moción de esta naturaleza (art. 45 LXP).

El artículo 138 del Reglamento de la Cámara, siguiendo la pauta del parlamentarismo racionalizado, prevé la exigencia de una serie de requisitos de índole formal para la tramitación de una moción de censura. Tal moción deberá ser propuesta, al menos por la quinta parte de los Diputados y habrá de incluir un candidato a la Presidencia de la *Xunta* (apartado 1)⁶⁸. Como ya adelantamos en otro lugar, este último requisito

⁶⁷ La decisión de presentar la cuestión de confianza corresponde, pues, al Presidente “previa deliberación del Consejo”, cuya opinión, en todo caso, no vincula al Presidente, pero es un trámite necesario y, como tal, al “escrito motivado” que debe dirigirse a la Mesa de la Cámara se acompañará certificación al respecto.

⁶⁸ Si la mayoría absoluta no es fácil de alcanzar, habida cuenta de que el Ejecutivo autonómico se asienta en la confianza mayoritaria de la Cámara, la necesidad de proponer un candidato alternativo al Presidente censurado supone la adición de un plus de dificultad para el éxito de este instituto.

constituye el núcleo sustancial de lo que se ha denominado moción “constructiva”.

Dentro de los dos días siguientes a su presentación, podrán presentarse otras mociones alternativas (apartado 3). Además, se prevé la fijación de un llamado “período de enfriamiento”, establecido en cinco días desde la presentación de la moción en el Registro General de la Cámara hasta su votación, y cuya finalidad es evitar un voto apresurado contra el Gobierno, respaldado por una mayoría puramente ocasional⁶⁹.

Si la moción no fuera aprobada, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (apartado 9). Finalmente, si el Parlamento adopta una moción de censura, la *Xunta* y su Presidente cesarán y se considera automáticamente investido el candidato que figura incluido en ella (núm. 2 del apartado 10).

VIII. Conclusiones

El Presidente de la *Xunta* de Galicia es un órgano unipersonal al que la Constitución (art. 152. 1) atribuye como funciones propias la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la representación ordinaria del Estado en ésta; a lo que el Estatuto (art. 15. 1) añade, precisando aún más, la dirección y coordinación del Consejo de Gobierno. Es, por tanto, Presidente de la Comunidad Autónoma y Presidente o Jefe de su Gobierno. Esta doble función, que es peculiar de todos los Presidentes autonómicos, permite caracterizar de manera diferenciada la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma como una forma parlamentaria con predominio del Presidente o “semipresidencial”⁷⁰.

Se combinan así en la Presidencia dos magnitudes. Una magnitud política más próxima a la forma de gobierno y a las relaciones Presidente-Consejo de Gobierno-Parlamento, pues el Presidente establece la línea

⁶⁹ Como sostiene Fernández Segado, refiriéndose al “periodo de enfriamiento” acogido por la Constitución española en su artículo 113. 3, el plazo de cinco días es “a todas luces excesivo, aun a sabiendas de que es un plazo para la votación, no para el inicio del debate”. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: El sistema constitucional español, Dykinson, Madrid, 1992, pág. 728.

⁷⁰ Vid. nota 13 del presente trabajo.

programática de la acción del Consejo cuya actividad dirige, nombra y sustituye en sus cargos a los Vicepresidentes y Consejeros, coordina la Administración autonómica y responde políticamente ante un Parlamento que puede disolver. Y una magnitud institucional más próxima a la forma de Estado y a las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, en la que ese doble papel del Presidente obedece al propio modelo de organización territorial, ya que ostenta la representación de la Comunidad Autónoma de Galicia tanto en el orden interno (en el mecanismo de los poderes de la Comunidad) como en el externo (en relación al Estado, al Gobierno de la Nación, las restantes Comunidades Autónomas y otras instituciones), lo que potencia la consideración de aquélla como parte de esa unidad superior que es el Estado, cuya presencia en el territorio se materializa a través de un órgano propiamente autonómico (la *Xunta* de Galicia).

IX. Bibliografía

- AJA, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- ALBERTÍ, E.: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1990.
- ALFONSO BOZZO, A.: *Los partidos políticos y la autonomía de Galicia (1931-1936)*, Akal, Madrid, 1976.
- ARAGÓN REYES, M.: “Artículo 35”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, MAP, Madrid, 1987.
- BAR CENDÓN, A.: “El Estatuto de Autonomía de Cantabria y su contexto”, en la obra *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, Universidad de Cantabria, Santander, 1994.
- BASSOLS COMA, M.: “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J.: “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos”, en *Parlamento y Constitución*, núm. 5, 2001.

- CARRILLO LÓPEZ, M.: “Presidente de la Comunidad Autónoma”, en la obra *Temas básicos de Derecho Constitucional*, vol. II, Civitas, Madrid, 2001.
- CORONA FERRERO, J. M.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003.
- DE JUANA, J. y PRADA, J.: *El galleguismo: historia y textos. De los orígenes a la Declaración de Barcelona*, Obradoiro de Historia de Galicia, Ourense, 2003.
- GARCÍA HERRERA, M. A.: “Consideraciones en torno a la forma de gobierno”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1981.
- GARRORENA MORALES, A.: “Investidura”, en la obra *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1985.
- “El Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en el Estatuto de Autonomía y en la reciente Ley 6/2004”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 66, 2006.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Instituciones autonómicas. Estudio sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993.
- MATÍA PORTILLA, F. J.: “El Presidente de la Junta”, en la obra *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- MONTERO, J. R. y GARCÍA MURILLO, J.: *El control parlamentario*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: “Los gobiernos de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (I), 1992.
- PENDÁS GARCÍA, B.: “El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de Gobierno”, en la obra *Organización territorial del Estado*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- PORRES AZKONA, J.: “La posición institucional del Lehendakari”, en la obra *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto del País Vasco*, tomo II, Oñati, 1983.

- PORTERO MOLINA, J. A.: “Capítulo Segundo. De la Junta y su Presidente”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, MAP, Madrid, 1991.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ceura, Madrid, 1988.
- “Artículos 23 y 24”, “Artículo 25”, “Artículo 27”, en la obra *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992.
- SOLÉ TURA, J.: “Las Comunidades Autónomas como sistemas semi-presidenciales”, en la obra *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985.
- TORRES DEL MORAL, A.: “El Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000.
- VIVER PI-SUNYER, C.: “La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1980.