

# LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

*Manuel Gerpe*

*Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Barcelona*

*Joan Vintó*

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Barcelona*

## SUMARIO

### *I. Introducción*

### *II. La presidencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución.*

- 1. Homogeneización constitucional y organización institucional autonómica.*
- 2. Un presidente en el marco de una forma de gobierno parlamentaria.*
- 3. Monismo y dualismo en el poder ejecutivo autonómico.*

### *III. La Presidencia de la Generalidad en el Estatuto de Autonomía y en la legislación de Cataluña.*

- 1. Rasgos generales de la configuración estatutaria y legal de la Presidencia de las Comunidades Autónomas: parlamentarismo racionalizado; preeminencia del Presidente; variantes institucionales.*
- 2. Regulación.*
- 3. El Presidente en un marco de parlamentarismo racionalizado: investidura programática, censura constructiva, concentración de la responsabilidad política gubernamental y disolución discrecional del Parlamento.*
- 4. El Presidente como representante supremo de la Generalidad y como representante ordinario del Estado: una figura simbólica.*
- 5. El Presidente y la dirección del Gobierno: una figura preeminente.*

### *IV. La delegación de funciones presidenciales*

- 1. Regulación.*
- 2. Antecedentes: El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y el Estatuto Interior de Cataluña de 1933.*
- 3. Naturaleza.*
- 4. Sujetos.*
- 5. Denominación del Consejero Delegado.*
- 6. Forma.*
- 7. Objeto.*
- 8. Finalización.*
- 9. Responsabilidad política.*

## *I. Introducción*

El objeto de este trabajo es analizar la posibilidad prevista en el artículo 36.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y desarrollada por la ley catalana 3/1982, de que el Presidente de la Generalidad delegue temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros.

La delegación de funciones presidenciales ha sido considerada de forma unánime por la doctrina como una de las originalidades del modelo autonómico catalán. La figura aparece en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y la recupera el Estatuto vigente aunque, como se indicará posteriormente, con una regulación legislativa con notables modificaciones respecto a la republicana.

Aunque la originalidad pudiera por sí misma ser ya causa suficiente para justificar el tratamiento doctrinal de la delegación de funciones, en particular si atendemos a que la originalidad es un valor escaso en el panorama institucional de las Comunidades Autónomas españolas, que han optado por articulaciones institucionales directamente inspiradas en el modelo parlamentario estatal y que en consecuencia extienden el uniformismo mucho más allá de la vinculación necesaria establecida por el contenido homogeneizador del artículo 152 de la Constitución, en la delegación de funciones confluyen cuestiones que realzan su interés dogmático y político-institucional en tanto a través de ella el sistema institucional pueda canalizar profundas y sustantivas transformaciones. Hay que tener en cuenta que, más allá de las concretas consecuencias sobre el reparto de funciones entre el Presidente delegante y el Consejero delegado, la delegación puede tener también efectos sobre la articulación del poder ejecutivo (matizando la lógica monista o la dualista) y sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (en cuanto pueda variar los sujetos que canalizan las relaciones de confianza y responsabilidad política), y con todo ello puede incidir en la concreción de la forma de gobierno de la Comunidad (determinando la variante parlamentaria que adopte el sistema).

La aproximación que aquí se hace a la delegación de funciones se centra básicamente en el análisis de su dimensión interorgánica, la que afecta a las relaciones entre el Presidente y el Consejero delegado y a las consecuencias que la delegación tiene sobre la articulación del Gobierno de la Comunidad. La aproximación se lleva a cabo analizando y sistematizando la regulación que de las funciones del Presidente de la Generalidad y de la delegación de funciones se contiene en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluyen-

do el de 1932, y en la ley catalana 3/1982, y atendiendo también a la práctica seguida, especialmente desde la actuación de la potestad de delegar por el Presidente Jordi Pujol a favor del Consejero Artur Mas.

La valoración minuciosa de la regulación jurídica, y la atención a la práctica institucional, ha permitido ir fijando la naturaleza jurídica y el alcance de la delegación y su limitada capacidad transformadora de la actual posición institucional del Presidente de la Generalidad. El estudio de la normativa permite afirmar que, aún en el supuesto de que la delegación incluya todas las funciones ejecutivas, el Presidente de la Generalidad mantiene la facultad de dirección política del Gobierno, es el que recibe la investidura parlamentaria, es el que puede disolver discrecionalmente el Parlamento, y es el que responde políticamente ante la Cámara mediante la moción de censura. En consecuencia, de acuerdo con la regulación estatutaria y legislativa vigente (condicionada en parte por el art. 152.1 de la Constitución) no cabe concluir que la delegación de funciones sea una facultad en manos del Presidente de la Generalidad para establecer en la cabeza del poder ejecutivo un sistema dualista, integrado por el Presidente de la Generalidad, que asumiría las funciones representativas y moderadoras, y un Consejero delegado, que dirigiría temporalmente la acción política y de gobierno.

La delegación, al no poder afectar a las funciones representativas ni a las de dirección política, que siguen residenciadas en el Presidente delegante, únicamente permitirá el traslado temporal a un Consejero de la dirección de la acción meramente ejecutiva o de gestión del Consejo de Gobierno. Por lo tanto, la regulación actual de la delegación impide, dadas las limitaciones de lo delegable y el mantenimiento de la relación fiduciaria y de responsabilidad en la persona del Presidente delegante, considerarla como un instrumento a disposición del Presidente de la Comunidad para estructurar de forma dualista la cabeza del poder ejecutivo, que quedaría asentado en la distinción entre el Presidente de la Generalidad, una especie de Jefe del Estado de un sistema parlamentario, y el Presidente del Consejo, una especie de Primer Ministro de un sistema parlamentario. Sin embargo, cabe admitir que, mediante la delegación, se ve matizado el intenso monismo del modelo institucional derivado de la regulación estatutaria y legislativa, que convierte al Presidente de la Generalidad en la clave de bóveda de todo el sistema, siendo además la posición del Presidente el rasgo definitorio más específico del modelo institucional autonómico español. Ahora bien, la matización no tiene, con la regulación normativa actual, entidad suficiente para afirmar que la cabeza del poder ejecutivo pueda adquirir una configuración dualista a través de la delegación de funciones.

## *II. La Presidencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución*

### **1. Homogeneización constitucional y organización institucional autonómica.**

El artículo 152.1 CE establece la organización institucional básica de las Comunidades Autónomas caracterizada por los elementos siguientes: una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal y con arreglo a un sistema de representación proporcional; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, con funciones representativas y de dirección del Consejo de Gobierno; la responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea. Conviene recordar asimismo como punto de partida que la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas debe figurar en los Estatutos de Autonomía (art. 147.2.d CE) y que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE).

El ya citado artículo 152.1 señala explícitamente que el marco institucional prefigurado en el mismo deberá encontrarse “en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior”, es decir, en los de las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el artículo 151 CE y consiguientemente con el mayor nivel competencial inicial. De esta previsión constitucional se desprende que la organización institucional de las Comunidades Autónomas creadas de conformidad con el artículo 143 CE quedaba indeterminada en función del tipo de potestades públicas conferidas a las mismas por los correspondientes Estatutos de Autonomía. Dicho en otros términos, era perfectamente admisible en el plano jurídico-constitucional la existencia de Comunidades Autónomas sin potestad legislativa y coherentemente con ello sin Parlamento. Al propio tiempo también debe subrayarse que ningún impedimento jurídico había en el texto constitucional para que el conjunto institucional fundamental, impuesto obligatoriamente por el artículo 152.1 CE a las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, pudiera generalizarse a las restantes Comunidades Autónomas si los Estatutos así lo disponían.

Las consideraciones anteriores no suscitan actualmente controversias doctrinales. No ocurre lo mismo, sin embargo, con respecto a si el artículo 152.1 CE vincula jurídicamente a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE en el supuesto de que sus Estatutos decidan incorporar las mismas instituciones que las Comunidades del artículo 151 CE. Así, en este punto las posiciones se divi-

den entre quienes entienden que las prescripciones del artículo 152.1 solamente se imponen a las Comunidades a las que expresamente se refiere y quienes ven en este precepto un canon de obligado cumplimiento para todas las Comunidades Autónomas.

La primera de estas dos orientaciones doctrinales parte de una interpretación puramente literal del artículo 152.1 CE y, en este sentido, G. Ruiz-Rico sostiene que “la norma fundamental (art.152) no ofrece más que un cuadro aplicable tan solo al sistema político de aquellas Comunidades de superior nivel competencial, o también llamadas de vía rápida (art. 151 CE)”, y añade que, “por tanto, no se puede localizar en el articulado de la Constitución ninguna mención sobre la configuración esencial y las relaciones entre los principales órganos de gobierno de las CCAA que han utilizado el esquema procedimental ordinario de acceso a la autonomía (art. 143)”<sup>1</sup>. En la misma línea, años atrás, S. Muñoz Machado admitía que las Comunidades del artículo 143 CE podían optar por establecer “formas de gobierno genuinas, radicalmente diferentes o matizadas”, respecto del modelo contemplado en el artículo 152.1 CE<sup>2</sup>. Estos autores llegan a la conclusión de que en la Constitución española se produce la paradoja siguiente: los poderes de autoorganización de las Comunidades Autónomas de mayor nivel competencial inicial están más condicionados que los de las Comunidades de segundo grado.

Para el segundo planteamiento doctrinal la situación paradójica a la que acaba de hacerse referencia carece de fundamento jurídico a partir de una interpretación sistemática del artículo 152.1 CE. En efecto, autores como E. Albertí, J. Rodríguez Zapata o E. Lucas Murillo afirman que es congruente con la estructura de Estado compuesto derivada de la Constitución que todas las Comunidades Autónomas de naturaleza política plena tengan la misma configuración institucional básica independientemente de la vía de acceso a la autonomía seguida<sup>3</sup>. A este propósito el artículo 152.1 CE aparece como manifestación explícita en nuestro ordenamiento de un principio típico de los Estados Federales –el principio de homogeneidad– cuya finalidad es asegurar la coherencia entre los elementos esenciales de la organización institucional de la

1. G. Ruiz-Rico. *La forma de gobierno de Andalucía*. Valencia. Tirant lo Blanch. 1999. Pág. 245.

2. S. Muñoz Machado. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Civitas. 1984. Vol. II, pág. 26.

3. Véase E. Albertí en E. Aja (et al.). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Tecnos. 1985. Pág. 88; J. Rodríguez Zapata. “Artículo 152”, en O. Alzaga. *Comentarios a las Leyes Políticas*. Madrid. Edersa. 1988. Págs. 366-384; E. Lucas Murillo. *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*. Madrid. Civitas. 1991. Págs. 63-67.

Federación y la de los Estados miembros. Este principio de homogeneidad opera con una doble proyección ya que, por una parte, su contenido material supone un límite a la libre configuración estatutaria de las instituciones autonómicas y al poder de autoorganización reconocido a todas las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1 CE, pero, por otra parte, su concreción circunscrita a una serie de elementos básicos no agota el ámbito de la regulación institucional autonómica y, por lo tanto, se convierte en una garantía de la libertad de configuración del legislador estatutario y del legislador autonómico ordinario.

En la práctica los Pactos Autonómicos de 1981 implicaron una equiparación institucional de todas las Comunidades Autónomas según el modelo del artículo 152.1 CE y la jurisprudencia constitucional ha venido a confirmar el doble carácter del principio de homogeneidad contenido en este precepto y su aplicabilidad tanto a las Comunidades del artículo 151 CE como a las del artículo 143 CE. En este sentido la STC 225/1998 (FJ 6 y 7) es suficientemente explícita cuando, al enjuiciar una reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, afirma, por un lado, que “ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del art. 152.1 CE como canon de constitucionalidad”<sup>4</sup>, pero, por otro lado, recuerda “la libertad de configuración del legislador democrático”.

En definitiva, y a los efectos del objeto del presente trabajo, la regulación estatutaria y legal de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña tiene como límites las previsiones del artículo 152.1 CE en los términos expuestos anteriormente. En este caso, además, no cabe ningún problema interpretativo acerca de la aplicabilidad de este precepto constitucional porque Cataluña accedió a la autonomía a través de la vía del artículo 151 CE de conformidad con lo dispuesto por la disposición transitoria segunda CE. Tales límites son, retomando y sintetizando el contenido material del artículo 152.1 CE descrito más arriba, el respeto a la democracia representativa, a las funciones asignadas al Presidente y al Consejo de Gobierno y a la forma parlamentaria de gobierno. De este modo puede constatar que efectivamente el artículo 152.1 introduce un criterio de homogeneización ya que el marco institucional establecido para las Comunidades Autónomas coincide sustancialmente con el que la propia Constitución fija para el Estado central (arts. 66, 97, 98, 99 y 108 CE, entre otros).

4. Con todo, es preciso observar que la interpretación del alcance del artículo 152.1 CE dista de ser pacífica ni tan siquiera en el propio Tribunal Constitucional ya que el magistrado P. Cruz presentó un voto particular a la sentencia citada en el texto. En el mismo se sostiene que el artículo 152.1 CE no vincula a Canarias pues esta Comunidad accedió la autonomía a través del artículo 143 CE.

Una vez sentado el alcance general de la homogeneización constitucional, a continuación se van a examinar con más detalle aquellos aspectos del artículo 152.1 que de manera específica determinan la configuración constitucional de la Presidencia de las Comunidades Autónomas.

## **2. Un Presidente en el marco de una forma de gobierno parlamentaria.**

Como ya se ha apuntado anteriormente el artículo 152.1 CE establece las instituciones necesarias de las Comunidades Autónomas (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y Presidente con funciones representativas y de dirección del Consejo de Gobierno) y las relaciones interorgánicas (elección del Presidente por la Asamblea de entre sus miembros y responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea). La atribución de funciones distintas a órganos diferentes, la elección del Presidente por la Asamblea y la responsabilidad política del poder ejecutivo ante la Cámara han llevado a la unánime conclusión doctrinal de que la Constitución española contempla para las Comunidades Autónomas un sistema de separación de poderes y una forma de gobierno parlamentaria<sup>5</sup>. En efecto, la procedencia parlamentaria del poder ejecutivo y especialmente la necesidad del vínculo permanente de confianza entre éste y el poder legislativo responden al patrón esencial y clásico del régimen parlamentario<sup>6</sup>.

En la regulación clara y concisa del artículo 152.1 CE se observa que, a diferencia del modelo más generalizado de la forma de gobierno parlamentaria, no se incluye el derecho de disolución del Parlamento por parte del poder ejecutivo como factor de equilibrio frente al principio de responsabilidad política. No obstante, este elemento no puede ser considerado como un componente ineludible de la forma de gobierno parlamentaria y así lo subrayan algunos autores a partir del caso de Noruega, donde no existe la disolución anticipada del Parlamento, y de la evolución contemporánea del derecho de disolución que se ha convertido más en un instrumento en manos de los Gobiernos para convocar elecciones en el momento más favorable a sus intereses políticos que en un mecanismo equilibrador entre el poder ejecutivo y el poder legislativo<sup>7</sup>. Por otro lado, la ausencia en el artículo 152.1 CE de la mención al derecho de disolución del Parlamento no debe entenderse como una prohibición, sino como una muestra

5. Véase J. Rodríguez Zapata. *Op. cit.* Pág. 382.

6. Véase G. U. Rescigno. *La responsabilità politica*. Milano. Giuffrè. 1967. Pág. 1.

7. Véase Ph. Lauvaux. *La dissolution des Assemblées Parlementaires*. Paris. Economica. 1983. Págs. 48-53, 477-478.

del carácter abierto de dicho precepto constitucional a las diversas variantes de la forma de gobierno parlamentaria. En este sentido, el texto constitucional no concreta el modelo de régimen parlamentario autonómico y no fija el régimen jurídico de las técnicas del mismo. En definitiva, como señala A. Saiz, “el tipo concreto de parlamentarismo en las Comunidades Autónomas dependerá, a partir de los mínimos constitucionales, del particular desarrollo legislativo que de éstos se haga”<sup>8</sup>.

### **3. Monismo y dualismo en el poder ejecutivo autonómico.**

El tantas veces citado artículo 152.1 CE, al referirse al poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas, menciona de forma expresa únicamente dos órganos: el Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; el Presidente, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la representación ordinaria del Estado en la misma. Este precepto, como ya se ha examinado, señala asimismo que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea Legislativa.

De esta configuración constitucional del poder ejecutivo autonómico debe destacarse, en primer lugar, una nota que lo dota de una cierta originalidad, aunque tiene precedentes como, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 (art. 14) y en los Länder de la República Federal de Alemania. Se trata de la atribución al Presidente de funciones de gobierno y de funciones de representación. A este respecto conviene recordar que lo más común en la forma parlamentaria de gobierno es el desdoblamiento en dos de la cabeza del poder ejecutivo de manera que al Jefe del Estado le corresponden las funciones representativas y al Primer Ministro las funciones de gobierno, siendo tan sólo este último políticamente responsable ante el Parlamento. A diferencia de este modelo, el artículo 152.1 CE no establece en la cabeza del poder ejecutivo autonómico un sistema dualista distinguiendo, por ejemplo, entre un Presidente de la Comunidad con funciones representativas y un Jefe de Gobierno con funciones gubernamentales. Así pues, en lugar de esta posible diarquía, la Constitución opta por el monismo en la cabeza del poder ejecutivo autonómico con una Presidencia que acumula facultades representativas (la representación suprema de la Comunidad y la ordinaria del Estado) y facultades gubernamentales (la dirección del Consejo de Gobierno) y que es políticamente responsable ante la Asamblea Legislativa. En definitiva, el Presidente de la Comunidad Autónoma

8. A. Saiz. *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*. Oñati. IVAP. 1988. Pág. 32.



es asimilable fundamentalmente al Primer Ministro de un sistema parlamentario, aun cuando ostenta también funciones de representación propias de un Jefe de Estado en esta forma de gobierno. Como última reflexión en torno a este punto, y en directa conexión con el objeto del presente trabajo, es preciso constatar que el texto constitucional no alude a la delegación de funciones del Presidente de la Comunidad, si bien esta omisión en modo alguno impide que esta figura, u otras destinadas a crear una mayor complejidad institucional, pueda ser prevista por los Estatutos de Autonomía y por la legislación autonómica. El carácter abierto del artículo 152.1 CE y las competencias autonómicas en materia de instituciones de autogobierno habilitan la introducción de dicha complejidad institucional. Ahora bien, el Presidente autonómico en ningún caso puede quedar reducido a un órgano meramente representativo y moderador ya que ello chocaría con las expresas previsiones del artículo 152.1 CE relativas a la función presidencial de dirección del Gobierno y a la responsabilidad política del Presidente ante la Asamblea Legislativa<sup>9</sup>.

El segundo elemento característico del diseño constitucional relativo al poder ejecutivo autonómico es la opción por un dualismo orgánico –Consejo de Gobierno y Presidente– en la atribución de las funciones gubernamentales. Pudiera parecer que el artículo 152.1 CE se inclina por el principio monista cuando asigna al Consejo de Gobierno “funciones ejecutivas y administrativas”, pero el mismo precepto señala a continuación que corresponde al Presidente “la dirección del Consejo de Gobierno”. Este último inciso revela que el Presidente interviene en el ejercicio de las funciones gubernamentales no únicamente en tanto que miembro del Consejo de Gobierno, sino especialmente en la medida en que desempeña una tarea específica como es la dirección del órgano colegiado. En este sentido puede afirmarse, siguiendo a M. Bassols, que el artículo 152.1 CE “se basa en una combinación del elemento colegial y el principio monocrático, pues rechaza el modelo presidencialista en cuanto no se atribuye todo el poder ejecutivo al Presidente, pero al propio tiempo tampoco estamos en presencia de un sistema colegial puro en el que el Presidente sea solamente un *primus inter pares* ya que al mismo corresponde la dirección del Consejo de Gobierno”<sup>10</sup>. Sin perjuicio de lo que se acaba de indicar, se puede observar que en este extremo el artículo 152.1 CE acredita nuevamente su carácter abierto puesto que, dentro del marco del dualismo establecido, deja un relativamente amplio margen de maniobra a los Estatutos de Autonomía y a la legislación institucional autonómica para deci-

9. Véase G. Ruiz-Rico. *Op. cit.* Pág. 251.

10. M. Bassols. “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas” en *Organización territorial del Estado*. Vol. I. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1984. Pág. 203.

dir si optan por reforzar el principio colegial o el principio monocrático en el ejercicio de las funciones gubernamentales.

### ***III. La Presidencia de la Generalidad en el Estatuto de Autonomía y en la legislación institucional de Cataluña***

#### **1. Rasgos generales de la configuración estatutaria y legal de la Presidencia de las Comunidades Autónomas: parlamentarismo racionalizado; preeminencia del Presidente; variantes institucionales.**

Antes de entrar en el examen más pormenorizado del régimen jurídico de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña puede resultar oportuno, a modo de ilustración contextual, efectuar un breve repaso de conjunto al desarrollo normativo del marco institucional del artículo 152.1 CE –especialmente en lo relativo al Presidente de las Comunidades Autónomas– que han llevado a cabo los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica. A este respecto tres son las características principales de la configuración jurídica resultante: la opción por el parlamentarismo racionalizado; la posición preeminente del Presidente; la presencia de variantes institucionales.

A propósito de la primera cuestión se ha señalado anteriormente que el artículo 152.1 CE imponía a las Comunidades Autónomas la forma de gobierno parlamentaria pero que el tipo concreto de parlamentarismo se dejaba a la libre decisión del legislador estatutario y autonómico. En este sentido el análisis de la normativa correspondiente revela con total nitidez que se ha producido, en sintonía con la pauta seguida por un número significativo de regímenes parlamentarios desde el período de entreguerras del siglo XX, una generalización del parlamentarismo racionalizado. En efecto, tanto la regulación de los procedimientos para la formación del Gobierno como la de los mecanismos para el planteamiento de la responsabilidad política del poder ejecutivo constituyen una expresión de las técnicas jurídicas del parlamentarismo racionalizado, cuya pretensión es contribuir al reforzamiento de la estabilidad gubernamental. Así, por una parte, en todas las Comunidades Autónomas se ha implantado un sistema de confianza explícita inicial al ejecutivo a través del procedimiento de investidura parlamentaria del Presidente y, por otra parte, se han formalizado las vías para poner en juego la responsabilidad gubernamental (moción de censura y cuestión de confianza) con unos requisitos tendentes a dificultar el uso y el éxito de las mociones de censura (carácter constructivo y mayoría cualificada para la aprobación).

En relación con la figura del Presidente de las Comunidades Autónomas se ha subrayado más arriba la originalidad del artículo 152.1 CE al hacer coincidir en la misma el desempeño de funciones representativas y de funciones gubernamentales. En este punto el desarrollo normativo efectuado por los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica ha tratado, en primer lugar, de concretar las atribuciones del Presidente en el ejercicio de sus funciones de representante supremo de la Comunidad Autónoma y de representante ordinario del Estado poniendo de relieve el carácter jurídico-simbólico de las mismas y el papel del Presidente como símbolo de la unidad del ordenamiento autonómico y de la unidad del Estado-ordenamiento<sup>11</sup>. En segundo lugar, la normativa estatutaria y autonómica ha otorgado una posición de preeminencia al Presidente partiendo de la previsión constitucional de que a éste le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno. Ello es fácilmente constatable atendiendo a los siguientes factores: el Presidente determina inicialmente la orientación política general del Gobierno a través del programa de investidura; el Presidente y su programa son los destinatarios de la confianza parlamentaria expresada en la votación de investidura; el Presidente nombra y cesa libremente a los miembros de su Gobierno sin necesidad de ningún pronunciamiento parlamentario al respecto; el Presidente concentra en su persona la responsabilidad política del Gobierno; el Presidente preside las reuniones del Gobierno e interviene regularmente en la definición y en la coordinación de la acción del Gobierno<sup>12</sup>. Cabe consignar, finalmente, que, sin perjuicio de la preeminencia del Presidente, los Estatutos y las leyes autonómicas han contemplado la posibilidad de la delegación de funciones presidenciales en beneficio de uno de los miembros del Gobierno.

La presencia del parlamentarismo racionalizado y del papel preeminente del Presidente en los ordenamientos autonómicos supone una coincidencia básica entre el modelo institucional de las Comunidades Autónomas y el previsto para el Estado central en la Constitución. Esta coincidencia es más acusada de la que se derivaría estrictamente de la homogeneización establecida por el artículo 152.1 CE y obedece sobre todo a las estipulaciones de los Pactos Autonómicos de 1981. Estos acuerdos políticos no limitaron la homogeneización institucional autonómica a los términos literales del artículo 152.1 CE sino que incorporaron a la misma algunas de las fórmulas contempladas por la Constitución sobre la figura del Presidente del Gobierno y las relaciones entre éste y el Congreso de los Diputados (entre otros, arts 98, 99, 112, 113 y 114). Por otro lado, en las Comunidades Autónomas, en las que no eran de aplicación los

11. Véase E. Albertí en E. Aja (et al.). *Op. cit.* Págs. 269-275; E. Lucas. *Op. cit.* Págs. 89-93.

12. Véase E. Albertí en E. Aja (et al.). *Op. cit.* Págs. 275-277; E. Lucas. *Op. cit.* Págs. 87-89.

Pactos Autonómicos por disponer en el momento de su firma ya de Estatuto (País Vasco, Cataluña y Galicia), la mencionada homogeneización se produjo voluntariamente y en buena medida a través de las correspondientes leyes institucionales.

Ahora bien, el notable grado de homogeneización institucional de las Comunidades Autónomas no significa ausencia de diferencias en este ámbito. Ello es perfectamente coherente con el carácter abierto del artículo 152.1 CE y con la competencia exclusiva autonómica en materia de organización de las instituciones de autogobierno. En este sentido el régimen jurídico de los órganos de las Comunidades Autónomas presenta algunas variantes en determinados aspectos. Entre las mismas, y ciñéndonos a nuestro objeto de estudio, pueden destacarse las siguientes: el candidato a la investidura parlamentaria puede derivar de una propuesta del Presidente del Parlamento (solución más común y parecida a la del artículo 99 CE), o bien de los grupos parlamentarios en cuyo caso cabe la posibilidad de que existan varios candidatos a la vez (Comunidad Valenciana, País Vasco, Asturias)<sup>13</sup>; el fracaso en la investidura tras dos meses de intentos comporta, al igual que en el artículo 99 CE, la disolución automática del Parlamento en la mayor parte de las Comunidades, salvo en la Comunidad Valenciana, Andalucía y Castilla-La Mancha donde se contemplan mecanismos de investidura automática atendiendo a criterios de representatividad<sup>14</sup>; el planteamiento de la responsabilidad política individual de un consejero de un Gobierno mediante la presentación de una moción de censura individual solamente es admisible en el País Vasco<sup>15</sup>; la disolución anticipada del Parlamento por decisión discrecional del Presidente fue introducida en los años ochenta por

13. Véase F. J. Bastida. “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, *Parlamento y Constitución*, 5, 2001. Págs. 39-70.

14. Hasta la reforma de la LORAFNA de 2001 Navarra contaba también con el procedimiento de investidura automática. La LO 1/2001 ha introducido la disolución automática para hacer frente a los supuestos de ausencia de investidura.

15. Obsérvese que, dejando al margen la mencionada excepción del País Vasco, en este punto se ha producido una homogeneización autonómica que paradójicamente parece contraria a los criterios de homogeneización dimanantes del artículo 152.1 CE. En efecto, este precepto señala al Presidente y a “los miembros” del Gobierno como sujetos políticamente responsables ante la Asamblea y ello permite entender que la Constitución establece la responsabilidad política individual de los consejeros autonómicos. Véase M. Bassols. “Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno”, *REDA*, 40-41, 1984. Pág. 103; A. Saiz. Op. cit. Pág. 30. Curiosamente la propia Constitución no contiene una previsión semejante relativa a los miembros del Gobierno estatal y enfatiza el carácter solidario de la responsabilidad política gubernamental ante el Congreso de los Diputados (art. 108), si bien no sería inconstitucional que el Reglamento del Congreso de los Diputados regulara la moción de censura individual a un ministro. Véase E. Vígala. *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1988. Pág. 305.

la ley autonómica<sup>16</sup> en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía en unos términos equivalentes a los del artículo 115 CE, mientras que en el resto de Comunidades Autónomas, de acuerdo con los Pactos Autonómicos de 1981, no se preveía esta figura y no se ha implantado hasta las reformas estatutarias de los años noventa<sup>17</sup> con el importante rasgo diferencial de que las elecciones subsecuentes a una disolución presidencial dan lugar a un Parlamento cuyo mandato termina en la fecha prevista para la Cámara disuelta; la diversidad de modelos en la atribución de la actividad de dirección política en el seno del poder ejecutivo.

La relevancia de la última de las cuestiones apuntadas exige efectuar una consideración un poco más amplia sobre la misma. En efecto, la actividad de dirección política consiste fundamentalmente en el establecimiento de los fines que deben guiar la actuación de los poderes públicos<sup>18</sup> y por ello la identificación del órgano u órganos que intervienen en dicha actividad contribuye significativamente a la caracterización de un determinado sistema institucional. En este sentido, siguiendo la tipología propuesta por C. Viver<sup>19</sup>, pueden distinguirse tres grandes modelos en las Comunidades Autónomas: el modelo presidencialista, con ejemplos como Andalucía<sup>20</sup> y Cantabria<sup>21</sup>, de acuerdo con el cual el Presidente fija las directrices de la acción de gobierno y el Consejo de Gobierno desarrolla y ejecuta las citadas directrices; el modelo colegiado, con ejemplos

16. Ante el silencio constitucional y estatutario en relación con el derecho de disolución anticipada de los Parlamentos autonómicos, se ha discutido doctrinalmente acerca de la viabilidad jurídica de la introducción de esta figura mediante ley autonómica. En este sentido, en palabras de A. Bar, “la ausencia de una regulación estatutaria del poder de disolución ha de interpretarse como una expresa prohibición de este mecanismo, pues su trascendencia orgánica dentro del sistema exige una regulación previa por la misma norma que crea y regula los órganos políticos afectados”. Véase A. Bar. “Comentario al artículo 21” en J. Bermejo. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Madrid. Ministerio de Administración Territorial. 1985. Pág. 227. Ahora bien, la regulación por ley autonómica del derecho de disolución puede encontrar cobertura jurídica en la ausencia de una prohibición expresa a nivel constitucional y estatutario, en la genérica competencia autonómica para regular las instituciones de autogobierno y en las expresas remisiones a la ley contenidas en los Estatutos para establecer las atribuciones del Presidente autonómico y el régimen jurídico de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Véase al respecto G. Ruiz-Rico. *Op. cit.* Págs 75-96.

17. Con algunas excepciones como en el caso de Baleares y la Comunidad Valenciana.

18. Véase C. Viver. “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas” en *El Gobierno en la Constitución y los Estatutos de Autonomía*. Barcelona. Diputación de Barcelona. 1985. Pág. 313; E. Espín. “El Gobierno Autonómico” en L. Ortega (Director). *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*. Toledo. Cortes de Castilla-La Mancha. 1995. Pág. 138.

19. C. Viver. *Op. cit.* Págs. 322-328.

20. Ley 6/1983 (arts. 16.1 y 26.1).

21. Ley 6/2002 (arts 11.a y 18.a).

como Galicia<sup>22</sup> y Aragón<sup>23</sup>, en el que se atribuye al Consejo de Gobierno el establecimiento de las directrices de la acción gubernamental y al Presidente la dirección de ésta<sup>24</sup>; el modelo compartido (por ejemplo, Cataluña<sup>25</sup>, País Vasco<sup>26</sup>, Navarra<sup>27</sup>, Comunidad Valenciana<sup>28</sup>) cuyo rasgo característico es la atribución tanto al Presidente como al Consejo de Gobierno de facultades para determinar las directrices y las finalidades de la acción política sin perjuicio de situar en un plano superior aquellas provenientes de la Presidencia<sup>29</sup>. Con todo, el alcance del modelo colegial y del modelo compartido deben matizarse atendiendo a los factores ya expuestos (definición del programa de investidura, nombramiento y cese de los miembros del Gobierno) que otorgan en todos los casos una posición de preeminencia al Presidente de la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>.

## 2. Regulación.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña es sumamente escueto en la regulación de las instituciones políticas. En este sentido, en lo relativo al poder ejecutivo, poco añaden de verdaderamente significativo los artículos 36 y 37 EAC al marco institucional autonómico que venía establecido por el artículo 152.1 CE, salvo tal vez la referencia a la delegación de funciones del Presidente. El artículo 36.2

22. Ley 6/1983, modificada por la ley 11/1988, (arts. 1, 4.1 y 26.3).

23. Ley 1/1995, según texto refundido del Decreto Legislativo 1/2001, (arts. 12.2 y 16.1).

24. Este modelo es muy parecido al que se deriva de los artículos 97 y 98.2 CE relativos a la dirección política en el ámbito estatal. Así, el Gobierno dirige la política interior y exterior y el Presidente del Gobierno dirige la acción del Gobierno. Con todo, la ley 50/1997 ha reforzado las facultades de dirección política del Presidente al atribuirle la determinación de las directrices de la política interior y exterior.

25. Ley 3/1982 (arts. 62.a y 71.a).

26. Ley 7/1981 (arts. 8.a y 16).

27. Ley 23/1983 (arts. 1, 10.1 y 24.a).

28. Ley 5/1983 (arts. 16.a y 20.a).

29. A. Bar distingue entre modelo compartido y modelo concurrente (por ejemplo, Cataluña y Comunidad Valenciana) tratando de poner de relieve en este último supuesto la existencia de una posición de igualdad entre Presidente y Consejo de Gobierno en la determinación de la dirección política. Al margen de otras consideraciones relativas a la libre disposición presidencial de la composición del Gobierno, se hace difícil predicar tal posición de igualdad ya que en las disposiciones legales correspondientes es posible apreciar una diferencia de grado entre las directrices del Presidente (de carácter más general o programático) y las del Consejo de Gobierno. Véase A. Bar. "El Presidente y el Consejo de Gobierno de Cantabria" en A. Bar (Director). *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: perspectivas doctrinales y prácticas*. Santander. Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria. 1994. Pág. 129.

30. Por otro lado no debe olvidarse que los Parlamentos Autonómicos, independientemente del reconocimiento explícito de su función de impulso político (por ejemplo, art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) también contribuyen a la definición de la dirección política general a través de la aprobación del programa de investidura y de la aprobación de mociones y resoluciones. Véase G. Ruiz-Rico. Op. cit. Págs. 210-212.

reitera la previsión constitucional sobre las funciones representativas del Presidente y señala que el Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Gobierno o Consejo Ejecutivo, mientras que el artículo 37.1 indica que el Consejo Ejecutivo es el órgano colegiado de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas. Por su parte, el artículo 36.3 introduce la posibilidad de la delegación temporal de funciones ejecutivas del Presidente en uno de los consejeros y el artículo 36.4 afirma que el Presidente será en todo caso políticamente responsable ante el Parlamento. Finalmente, el artículo 37.2 establece la responsabilidad política solidaria del Gobierno ante el Parlamento sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada consejero por su gestión.

La brevedad de la regulación estatutaria ha comportado que la regulación de la Presidencia de la Generalidad se encuentre fundamentalmente en la Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, modificada por la Ley 8/1985 con el fin de introducir el derecho de disolución del Parlamento por parte del Presidente. Cabe mencionar también al Reglamento del Parlamento de 1980 como fuente normativa para la regulación de las relaciones entre el Presidente y el poder legislativo. Asimismo, debe tenerse en cuenta la Ley 1/2000, que modifica el artículo 79 de la Ley 3/1982 y el artículo 9 de la Ley 13/1989, en virtud de la cual se ha atribuido al Presidente de la Generalidad la potestad de regular por decreto la creación y la determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad.

### **3. El Presidente en un marco de parlamentarismo racionalizado: investidura programática, censura constructiva, concentración de la responsabilidad política gubernamental y disolución discrecional del Parlamento.**

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 152.1 CE establece una forma de gobierno parlamentaria para las Comunidades Autónomas pero deja abierta para la regulación estatutaria y legal la determinación del tipo de parlamentarismo. En el caso de Cataluña, la Ley 3/1982 ha optado de manera muy clara por el parlamentarismo racionalizado y ello es constatable tanto en la normativa para la elección del Presidente como para el planteamiento de la responsabilidad política del poder ejecutivo.

Por lo que respecta a la primera cuestión, la legislación catalana (arts. 49 a 56 de la Ley 3/1982 y art. 119 del Reglamento del Parlamento) prevé un sistema de investidura parlamentaria muy parecido al que la Constitución contempla para la designación del Presidente del Gobierno. Se trata de una investidura individual

de un candidato a Presidente de la Generalidad propuesto por el Presidente del Parlamento de entre los miembros de la Cámara. La investidura es de carácter programático, pues el candidato debe exponer ante la Cámara su programa de gobierno, si bien no está obligado a anunciar la composición de su Gobierno<sup>31</sup>. El candidato y su programa deben someterse a la votación parlamentaria y deben alcanzar la mayoría absoluta, en primera votación, o la mayoría simple en segunda votación. En el supuesto de que ningún candidato obtenga la mayoría necesaria transcurridos dos meses desde la primera votación, la ley impone la disolución automática del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Con este procedimiento de investidura, por un lado, se pretende favorecer la formación de Gobiernos mayoritarios estables sin impedir la posible existencia de Gobiernos minoritarios y, por otro, se pone de manifiesto que desde el primer momento el Presidente adquiere una posición de preeminencia ya que, a través del programa de investidura, determina la dirección política del Gobierno que posteriormente va a constituir. Como observa C. Viver, “el sistema de designación adoptado no es el que corresponde a un Jefe de Estado que se quiere situar en una posición *supra partes*, sino el propio de un Presidente de Gobierno, políticamente beligerante, que se perfila como el principal responsable de la dirección política del país y como jefe indiscutible de un ejecutivo que tiene todos los rasgos característicos de un gobierno de presidente”<sup>32</sup>.

En lo relativo al planteamiento de la responsabilidad política, la Ley 3/1982 (arts. 85 a 91) y el Reglamento del Parlamento (arts. 120 a 122) reflejan también los postulados del parlamentarismo racionalizado. En este sentido, la moción de censura es de carácter constructivo, exige exposición programática del candidato alternativo y su aprobación requiere mayoría absoluta del Parlamento. Por su parte, la cuestión de confianza es de iniciativa del Presidente, previa deliberación no vinculante del Gobierno, debe asociarse a un programa o a una declaración expuestas por el Presidente ante la Cámara y la confianza se entiende otorgada mediante la mayoría simple del Parlamento. Para completar el marco jurídico de la responsabilidad política gubernamental y del sistema parlamentario en Cataluña es preciso destacar, por una parte, que la Ley 3/1982 no contempla la moción de censura individual a los consejeros y, por lo tanto, el Presidente concentra en su figura la responsabilidad política gubernamental y, por otra parte,

31. La Disposición Transitoria 5.3 del EAC, aplicable para la primera investidura del Presidente de la Generalidad después de la entrada en vigor de la norma estatutaria, exigía que el candidato anunciase ante el Parlamento la composición de su futuro Gobierno, pero este requisito no pasó a la ley 3/1982.

32. C. Viver. “El Presidente de la Generalidad” en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos. 1990. Vol. III. Pág. 334.



que el artículo 46.c) de la Ley 3/1982 otorga al Presidente, previa deliberación no vinculante del Consejo Ejecutivo, la facultad de disolver discrecionalmente el Parlamento en unos términos parecidos a los conferidos al Presidente del Gobierno por el artículo 115 CE.

En definitiva, la forma de gobierno parlamentaria establecida por el ordenamiento catalán se caracteriza por la investidura individual y programática del Presidente, la posible existencia de gobiernos minoritarios, la censura constructiva votada por mayoría absoluta, la cuestión de confianza a iniciativa del Presidente otorgada por mayoría simple, la ausencia de censura individual a los miembros del Consejo Ejecutivo y la disolución anticipada del Parlamento por decisión discrecional del Presidente. Se trata de una de las variantes del sistema parlamentario, coincidente con la prevista por la Constitución española de 1978 para el ámbito estatal, que más preeminencia da al Presidente-Jefe de Gobierno y que más protección concede a los gobiernos minoritarios<sup>33</sup>.

#### **4. El Presidente como representante supremo de la Generalidad y como representante ordinario del Estado: una figura simbólica.**

Como también se ha apuntado precedentemente, estas funciones representativas de los Presidentes autonómicos derivadas del artículo 152.1 CE les confieren una nota de originalidad ya que en cierto modo les asemejan a los Jefes de Estado.

En el caso de Cataluña la doctrina coincide en señalar que la función del Presidente como representante supremo de la Generalidad (art. 36.2 EAC) significa que el Presidente simboliza la unidad y la continuidad de la Comunidad Autónoma y que, como tal, la representa en aquellas relaciones en las que actúa como un todo unitario<sup>34</sup>. Esta representación tiene fundamentalmente un contenido jurídico o protocolario y, consiguientemente, los actos en los que se concreta son meramente formales y no implican la adopción de ninguna decisión política por parte del Presidente. Esta representación suprema se extiende al ámbito de las relaciones externas y también a algunas actuaciones de carácter interno. Entre las primeras, corresponde al Presidente mantener las relaciones

33. Véase J. Vintró. "Responsabilidad política del Presidente y de los Consejeros" en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos. 1990. Vol. III. Pág. 380; M. Gerpe. "Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad: Nota sobre la forma de gobierno de Cataluña". *Autonomías*, 12, 1990. Págs. 10-13.

34. Véase C. Viver. "El Presidente...". Op. cit. Págs. 342-344, 350-352; E. Albertí en E. Albertí (et al.). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònomic. 2002. Págs. 249-251; I. Folchi en M. Barceló, J. Vintró (Coordinadores). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona. Cedecs. 2001. Págs. 390-391.

con las instituciones del Estado y de otras Comunidades Autónomas y le corresponde firmar los convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas (art. 60 de la Ley 3/1982). En el ámbito interno, el mismo precepto de la Ley 3/1982 menciona como atribuciones del Presidente la convocatoria de elecciones al Parlamento y el nombramiento de los altos cargos de la Generalidad. Podría incluirse también en esta categoría la facultad presidencial de firmar los decretos acordados por el Gobierno y ordenar su publicación, aún cuando el artículo 62.f) de la Ley 3/1982 la incluya entre las funciones del Presidente de dirección y coordinación del Gobierno.

En cuanto a la función del Presidente de la Generalidad como representante ordinario del Estado en Cataluña (art. 36.2 EAC), ésta debe entenderse en el sentido de que el Presidente representa la organización global que forma el Estado español, es decir, el Estado-comunidad o el Estado-ordenamiento, pero no el denominado Estado-aparato<sup>35</sup>. En el tipo de organización y articulación territorial, que dimana de la Constitución, como representante del Estado-aparato existe la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas (art. 154 CE) y, por lo tanto, este tipo de representación no puede corresponder al Presidente autonómico. Como representante ordinario del Estado el Presidente simboliza la inserción de la Comunidad Autónoma en la unidad estatal superior y refleja, al propio tiempo, la unidad del Estado en el interior de la Comunidad Autónoma. Las facultades derivadas de esta representación ordinaria del Estado son escasas y se concretan en actos debidos de carácter simbólico destinados a dar fe y publicidad de la adopción de determinadas decisiones por parte de otros órganos. Así, la Ley 3/1982 (art. 61) menciona dos atribuciones del Presidente de la Generalidad en el ejercicio de esta función: por una parte, la promulgación en nombre del Rey de las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y la orden de publicación de las mismas; por otra parte, la orden de publicación en el *Diario Oficial de la Generalidad* del nombramiento real del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

### **5. El Presidente y la dirección del Gobierno: una figura preeminente.**

Las escasas precisiones aportadas por el artículo 37.1 EAC parecían apuntar hacia un modelo colegiado de dirección política en Cataluña pues este precepto se refiere al Consejo Ejecutivo como “órgano colegiado de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas”<sup>36</sup>. Sin embargo, a partir de la previsión estatu-

35. Véase nota anterior.

36. Véase C. Viver. “La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. *Revista Jurídica de Catalunya*, 1, 1980. Pág. 162.

taria de que el Presidente dirige y coordina la acción del Gobierno (art. 36.2 EAC), la Ley 3/1982 ha reforzado la posición del Presidente de la Generalidad en el ejercicio de la actividad de dirección política. Para empezar esta norma ha introducido una distinción entre la facultad de “establecer las directrices generales de la acción de gobierno” (art. 62.a), que corresponde al Presidente, y la facultad de “determinar las directrices de la acción de gobierno” (art. 71.a), que se atribuye al Consejo Ejecutivo. Más allá de la dificultad de determinar el alcance y la eventual superioridad de la directrices presidenciales sobre las del órgano colegiado, es evidente que la Ley 3/1982 confiere al Presidente una competencia personal en el ámbito de la dirección política<sup>37</sup> y la propia ley lo ilustra con la regulación de las atribuciones concretas del Presidente.

Así, entre las atribuciones personales del Presidente previstas en la Ley 3/1982 y a través de las cuales puede concretar la genérica competencia de fijar las directrices generales de la acción de gobierno, deben mencionarse las siguientes: la definición del programa de gobierno en la investidura (art. 51); el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno (art. 62.b); la creación, la determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad (Ley 1/2000 que modifica el art. 79 de la Ley 3/1982 y el art. 9 de la Ley 13/1989); la solicitud de reunión extraordinaria del Parlamento (art. 62.d); la solicitud de celebrar un debate general en el Parlamento (art. 62.e); el planteamiento de la cuestión de confianza (art.90); la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento (art. 46.c).

Además de las atribuciones anteriores el Presidente tiene, de acuerdo con la Ley 3/1982, otros dos tipos de competencias personales. Por una parte, las que ejerce en el seno del Consejo Ejecutivo y sobre el mismo: la convocatoria y la presidencia de las reuniones del Gobierno (art. 62.c); la coordinación del programa legislativo del Gobierno y la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 63.a); la convocatoria y la presidencia de las comisiones del Consejo Ejecutivo (art. 63.b); el encargo a un consejero del despacho de otro departamento por impedimento del titular (art. 63.d). Por otra parte, el Presidente tiene también atribuciones personales de carácter externo, es decir, de exteriorización de la voluntad política o de decisiones del Gobierno: el suministro de la información solicitada por el Parlamento al Gobierno (art. 63.c); la firma de los decretos acordados por el Consejo Ejecutivo y la correspondiente orden de publicación (art. 62.f).

37. Véase C. Viver. “El Presidente...”. Op. cit. Págs. 347-348.

Finalmente, el Presidente participa como miembro del Consejo Ejecutivo<sup>38</sup> en el ejercicio de las competencias atribuidas al Gobierno por la Ley 3/1982, que suponen una concreción de la actividad gubernamental de dirección política y entre las que pueden destacarse las siguientes: la elaboración y la aplicación del presupuesto (art. 71.b); la aprobación de los proyectos de ley y la autorización para presentarlos al Parlamento (art. 71.c); la aprobación de decretos legislativos (art. 71.d); la potestad reglamentaria (art. 71.e); el nombramiento y la separación de los altos cargos de la Administración de la Generalidad (art. 71.g); la aprobación de los proyectos de convenio con otras Comunidades Autónomas (art. 71.l); el desarrollo reglamentario de normas internacionales o derivadas de las mismas (art. 71.j); el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencia (art. 71.m). En todos estos supuestos el Presidente se encuentra jurídicamente en una situación de paridad con los restantes miembros del Gobierno, si bien dispone del voto dirimente en los casos de empate (art. 73).

En definitiva, la Ley 3/1982 configura un modelo compartido de dirección política entre Presidente y Gobierno pero el Presidente ocupa una posición preeminente como consecuencia especialmente de las muy relevantes atribuciones que ostenta para poder concretar su genérica competencia de establecer las directrices generales de la acción política<sup>39</sup>.

#### *IV. La delegación de funciones presidenciales*

##### **1. Regulación.**

El Estatuto de Autonomía de Cataluña fue el primero que, siguiendo el antecedente de la época republicana, introdujo la posibilidad de la delegación de funciones del Presidente en uno de los consejeros y ello representa, como ya se ha indicado anteriormente, el elemento de mayor novedad u originalidad aportado por la regulación estatutaria en materia institucional. Posteriormente otros Estatutos y leyes institucionales autonómicas han contemplado también la figura de la delegación presidencial de funciones.

38. Debe dejarse constancia, sin entrar en el tratamiento de la cuestión pues ello excede del objeto y de los límites del presente trabajo, que la Presidencia, además de un órgano político, constituye también un Departamento (art. 79 de la ley 3/1982) cuyo titular, a partir de 1996, no es el Presidente de la Generalidad. Véase E. Albertí en E. Albertí (et al.). Op. cit. Pág. 257.

39. Véase C. Viver. "El Presidente...". Op. cit. Pág. 349; E. Albertí. "Posición institucional del Consejo Ejecutivo o Gobierno" en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos. 1990. Págs. 395-406.

Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña regula el Presidente de la Generalidad en el artículo 36 y sobre la delegación de funciones establece literalmente lo siguiente: “El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros” (art. 36.3); “El Presidente será, en todo caso, políticamente responsable ante el Parlamento” (art. 36.4). Por su parte, el apartado 5 del artículo 36 remite a la ley para la determinación de las atribuciones del Presidente y dicha ley es la tantas veces citada 3/1982, cuyos artículos relativos a la delegación de funciones son concretamente el 64 y el 86. El artículo 64 prevé la delegación como potestativa y temporal y determina su alcance y la revocabilidad. El artículo 86 precisa que la delegación temporal de funciones ejecutivas en un Consejero o en más de uno no exime al Presidente de la responsabilidad política ante el Parlamento. Para completar este marco normativo debe hacerse referencia al decreto 12/2001 en virtud del cual se ha establecido una delegación total, y de larga duración, de las funciones delegables y se ha designado al consejero delegado con el nombre de *Conseller en Cap de la Generalitat*<sup>40</sup>.

## **2. Antecedentes: El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y el Estatuto Interior de Cataluña de 1933.**

La delegación de funciones del Presidente en uno de los consejeros aparece ya en el ordenamiento jurídico de la Generalidad republicana. Antes de analizar esta figura es oportuno recordar que el Estatuto de Autonomía de 1932 (art. 14) y el Estatuto Interior aprobado por el Parlamento de Cataluña en 1933 (arts. 39, 40 y 41) establecen una forma de gobierno parlamentaria en la que el Presidente de la Generalidad es elegido por el Parlamento, nombra y separa a los consejeros, establece las directrices generales de la política del Gobierno y es políticamente responsable ante la Cámara. El Presidente asume también funciones de representación de Cataluña y del Estado. La presencia de la delegación de funciones del Presidente puede constatare en el artículo 17 del proyecto de Estatuto de 1931 y en el artículo 14 del Estatuto de 1932. Este último precepto señala concretamente que el Presidente de la Generalidad “podrá delegar temporalmente sus funciones ejecutivas, pero no las representativas, en uno de los consejeros”. Esta previsión estatutaria es desarrollada posteriormente con cierto detalle en los artículos 45, 46, 47, 49 y 54 del Estatuto Interior de Cataluña de 1933.

De la regulación contenida en la normativa anteriormente citada, y particularmente en el Estatuto Interior, emergen unas notas distintivas de la delegación

40. El nombramiento ha sido efectuado por el Presidente J. Pujol, de la federación de *Convergència i Unió*, y ha recaído en A. Mas, miembro de la misma formación política.

de funciones del Presidente de la Generalidad que pasan a examinarse a continuación:

a) El carácter potestativo. La delegación de funciones es una facultad del Presidente y, por lo tanto, la figura del consejero delegado no es institucionalmente necesaria;

b) El destinatario de la delegación y la denominación del consejero delegado. La delegación de funciones debe recaer en un único consejero del Gobierno que puede estar al propio tiempo al frente de un Departamento o bien tratarse de un consejero sin cartera. El consejero destinatario de la delegación de funciones recibe el nombre de Consejero Primero;

c) La dimensión temporal. El establecimiento de la delegación de funciones por parte del Presidente debe acompañarse de la fijación de un plazo determinado para la duración de la misma. Obviamente la delegación no puede ir más allá del mandato del Presidente, pero el ordenamiento no prohíbe que la delegación quede vinculada en principio a la totalidad de dicho mandato presidencial;

d) El alcance material. La delegación de funciones se proyecta sobre la totalidad de las funciones ejecutivas o de gobierno. En este punto conviene subrayar, en primer lugar, que en la época republicana la delegación de las funciones ejecutivas no podía ser parcial sino total. Por otra parte, el Estatuto Interior trata de precisar la delimitación de atribuciones entre Presidente y consejero delegado señalando que, incluso en caso de delegación, corresponden al Presidente las funciones de representación, la recuperación de las funciones delegadas, el nombramiento y la separación de los consejeros, la designación de directores generales y de otros cargos, la autorización de la lectura de los proyectos de ley para presentar al Parlamento, la promulgación de las leyes y la facultad de presidir el Gobierno sin tomar parte en sus votaciones. Al propio tiempo el Estatuto Interior menciona de manera expresa como funciones del Consejero Primero las siguientes: presidir el Gobierno dejando a salvo la facultad del Presidente al respecto indicada anteriormente, presidir el Gobierno en los supuestos de dimisión del Presidente, firmar los decretos y reglamentos emanados del Gobierno y ostentar directamente la representación del Gobierno ante el Parlamento;

e) La comunicación al Parlamento. La delegación de funciones debe ser comunicada al Parlamento pero no se exige ningún debate ni ningún pronunciamiento de la Cámara a propósito de la designación del Consejero Primero;

f) La responsabilidad política separada del Presidente de la Generalidad y del Consejero Primero. Una vez delegadas las funciones ejecutivas por parte del Presidente de la Generalidad, los votos de confianza o de censura se dirigen al Consejero Primero y al Gobierno y, por lo tanto, no afectan al Presidente, a no ser que la formulación expresa de los mismos en el Parlamento se refiera personalmente a él.

En la dinámica institucional de la Generalidad republicana la delegación de funciones se practicó en tiempo de paz durante toda la presidencia estatutaria de F. Macià, es decir, desde octubre de 1932 hasta diciembre de 1933. El Presidente Ll. Companys, elegido en diciembre de 1933, no utilizó la delegación de funciones hasta después de iniciada la Guerra Civil española en julio de 1936.

Ciñéndonos a los supuestos de delegación de funciones en el contexto de normalidad institucional de 1932-1933 el marco jurídico anteriormente descrito confirió un cierto relieve a la figura del Consejero Primero, mantuvo la función de dirección política general en manos del Presidente de la Generalidad, no relegó al Presidente a un papel meramente moderador y permitió al Presidente dejar de acudir habitualmente al Parlamento. En este sentido resultan muy ilustrativas las sesiones parlamentarias de presentación de los Gobiernos ante el Parlamento. En primer lugar, porque quien comparece al frente del Gobierno exponiendo el programa y la composición del ejecutivo es el Consejero Primero y no el Presidente de la Generalidad. En segundo lugar, porque el Consejero Primero atribuye la autoría de la orientación política general al Presidente de la Generalidad y a la vez reclama para sí y para el Gobierno la responsabilidad política de la ejecución de dicha orientación política general. En tercer lugar, porque las sesiones terminan, a pesar de no venir ello exigido por ninguna norma, con la votación de una resolución de confianza al Consejero Primero y al Gobierno presentada por el grupo mayoritario en la Cámara (Esquerra Republicana de Catalunya). Finalmente, porque los grupos de oposición o críticos con ERC (la Lliga, la Unió Socialista de Catalunya y sectores disidentes de ERC) denuncian con fundamento que el Presidente debería acudir al Parlamento para responder de su indelegable función de dirección política y de una de sus manifestaciones más claras cual es la designación de los miembros de su Gobierno<sup>41</sup>.

41. Véase *La Generalitat de Catalunya. Els Governos*. Ed. de IE Pitarch. Barcelona. Undarius. 1976. Págs. 28-114; C. Viver. *La figura...*, Op. cit. Págs.171-172.

En definitiva, como subraya M. Mateu, la delegación de funciones fue utilizada, más allá de las expresas previsiones legales, para que el Presidente de la Generalidad dejara de afrontar su responsabilidad política ante el Parlamento, pero esta figura no dio lugar a un dualismo en la cabeza del poder ejecutivo y no convirtió al Consejero Primero en un verdadero Jefe de Gobierno sino simplemente en un gestor de los asuntos ordinarios del Consejo Ejecutivo<sup>42</sup>.

### 3. Naturaleza.

La delegación de funciones del Presidente es una modalidad de delegación interorgánica y como tal es una técnica de traslación de atribuciones en virtud de la cual un órgano –el delegante– transfiere de forma revocable a otro –el delegado– el ejercicio de competencias propias manteniendo la titularidad de las mismas. Dicho en otras palabras, la titularidad de las atribuciones queda retenida por el delegante, pero su ejercicio pasa al delegado que lo conservará mientras subsista la delegación.

La delegación interorgánica, en la medida en que altera el ejercicio ordinario de las funciones de un órgano, requiere una previsión legal que la autorice. En el caso del Presidente de la Generalidad, dado su carácter de órgano estatutario, la sede normativa más adecuada para dicha autorización es el Estatuto y así aparece en el artículo 36.3<sup>43</sup>. Este precepto indica el órgano delegante –el Presidente– y el órgano delegado –uno de los Consejeros–, el carácter potestativo y temporal de la delegación y el objeto (“funciones ejecutivas”).

Ahora bien, ni el Estatuto ni la Ley 3/1982 establecen las causas que justifiquen la delegación de funciones. Una interpretación sistemático-funcional de estas disposiciones lleva a pensar que la delegación puede responder a dos tipos de motivos: unos de carácter objetivo, es decir, la necesidad de cubrir las ausencias del Presidente por enfermedad o por viajes fuera del territorio de Cataluña; otros de oportunidad política, que son apreciados discrecionalmente por el delegante, para descargar en un momento determinado a la Presidencia de alguna de sus funciones ejecutivas, o bien para introducir con una relativa amplitud temporal una nueva situación de cierto dualismo o de complejidad institucional entre

42. Véase M. Mateu. *El President de la Generalitat de Catalunya en l'Estatut d'Autonomia de 1932*. Tesis de Licenciatura. Universitat Autònoma de Barcelona. 1995. Págs. 45 y 159.

43. Con todo, puede seguirse en este punto un razonamiento similar al expresado en la nota 15 al tratar de la regulación por ley autonómica de la disolución discrecional del Parlamento. Recuérdese, en este sentido, que la delegación de funciones del Presidente no está contemplada en el Estatuto Vasco y aparece, en cambio, en el artículo 25 de la ley 7/1981.



Presidente y consejero delegado en el seno del Gobierno. A propósito de este último supuesto puede observarse que, durante el debate parlamentario de la Ley 3/1982, comunistas y socialistas, aun sin defender abiertamente la posibilidad de un Presidente meramente representativo pues ello chocaría con las previsiones constitucionales y estatutarias, pusieron más empeño que CiU en perfilar jurídicamente la delegación de funciones para dotar de especificidad institucional al consejero delegado<sup>44</sup>.

La delegación por razones objetivas es la que más asiduamente se ha llevado a cabo, concretamente en todas las ocasiones en que el Presidente se ha ausentado del territorio de Cataluña, y lógicamente ha tenido un alcance temporal muy limitado<sup>45</sup>. También se puede encontrar algún ejemplo de delegación cuya finalidad es simplemente aligerar el volumen de trabajo del Presidente liberándolo de una determinada atribución: mediante el decreto 201/1983 (art. 1) el Presidente delegó la facultad de convocar y presidir las dos comisiones creadas en el seno del Gobierno. Obviamente estos dos supuestos de delegación no tienen especial relevancia política. En cambio, una delegación amplia y de larga duración adquiere una notable significación política ya que potencia la figura del consejero delegado y puede redimensionar parcialmente la posición del Presidente. A este tipo corresponde la delegación establecida mediante el decreto 12/2001 cuyas características son examinadas en esta páginas.

Otro elemento de la naturaleza de la delegación de funciones del Presidente de la Generalidad es su carácter potestativo que se desprende de la literalidad del artículo 36.3 EAC y del artículo 64 de la Ley 3/1982 (“El Presidente podrá delegar”). Este carácter potestativo configura la delegación como un acto subjetivo y discrecional del Presidente de la Generalidad. En efecto, tanto el establecimiento como el mantenimiento de la delegación dependen única y exclusivamente de la voluntad del Presidente y este hecho hace presumir que, cuando la delegación responde a razones de oportunidad política, existe una relación de confianza entre el delegante y el delegado. De cuanto acaba de señalarse, queda claro que ni la delegación ni la posible figura de un consejero delegado son jurídicamente necesarias.

El último aspecto a considerar sobre la naturaleza de la delegación es la temporalidad. La normativa reguladora recoge explícitamente este carácter que, por

44. Véanse las intervenciones de R. Ribó (PSUC), I. Molas (PSC) y M. Alavedra (CiU). *DSPC-P*, 92, 10 de marzo de 1982. Págs. 2571-2589; también *BOPC*, 68, 1 de marzo de 1982. Págs. 2396-2402.

45. Véase a modo de ejemplo, entre otros muchos, el decreto 90/1997.

otra parte, es consustancial a toda delegación, y particularmente si el sujeto delegante es un cargo político. Reafirma la nota de temporalidad, además, el hecho de que la delegación pueda ser revocada por el Presidente en cualquier momento, como así se indica en el último inciso del artículo 64 de la Ley 3/1982. El requisito de la temporalidad supone que el Presidente cuando delega sus funciones debe fijar un plazo a la delegación que opera como plazo máximo de finalización y que puede extenderse durante todo el tiempo de mandato que le quede al delegante. Al mismo tiempo, la temporalidad tiene otra virtualidad cual es la de impedir que por vía convencional se pueda institucionalizar de forma estable la delegación, ya que, al tener cada delegación un plazo cierto, cualquier nueva delegación requiere un acto específico de creación.

Examinando la práctica de la delegación en Cataluña cabe formular en relación al requisito de la temporalidad dos anotaciones. La primera es de carácter crítico ya que los decretos 201/1983 y 253/2002<sup>46</sup> no contienen mención alguna al plazo de finalización de la delegación establecida. En estos casos puede entenderse que la delegación dura hasta el final del mandato del Presidente, pero hay que advertir que la delegación no queda automáticamente renovada aunque el Presidente repita mandato. La segunda sirve para constatar que el plazo de la delegación puede alargarse por todo el tiempo de mandato de que dispone el Presidente. En este sentido, el decreto 12/2001 (art. 2) señala que la delegación se extiende “hasta el final de la presente legislatura parlamentaria” y ello supone en este caso una duración, en principio, de más de dos años y medio.

#### **4. Sujetos.**

No queda duda, después de lo anteriormente expresado, de que el sujeto delegante es el Presidente de la Generalidad una vez ha recibido la investidura parlamentaria y ha tomado posesión de sus funciones.

En cuanto al sujeto delegado, tanto el Estatuto (art. 36.3) como la Ley 3/1982 (art. 64) indican que la delegación presidencial debe recaer “en un Consejero”<sup>47</sup>. Dicho de otro modo, el Presidente no puede atribuir la delegación a una persona ajena al Gobierno, sino que debe conferirla a un Consejero previamente incorporado al ejecutivo. Con la regulación actualmente contenida en el artículo 12 de

46. El decreto 253/2002 reduce, como se analizará más adelante, el alcance total de la delegación operado por el decreto 12/2001 al atribuir la Presidencia de las Comisiones del Gobierno a dos consejeros y sustraerla al *Conseller en Cap*.

47. La ley vasca 7/1981 señala que el destinatario de la delegación ha de ser el Vicepresidente Primero.

la Ley 13/1989 cada Consejero tiene asignado un Departamento, es decir, no se prevén Consejeros sin cartera y, por lo tanto, el Consejero que reciba la delegación debe ser siempre el titular de un Departamento. Sin embargo, cabe observar que esta previsión legal no viene impuesta por el Estatuto y, en consecuencia, una modificación de la Ley 13/1989 podría permitir la creación de Consejeros sin cartera y otorgar a uno de ellos la delegación de funciones. En cualquier caso la delegación debe efectuarse con indicación expresa de la persona -y no meramente del titular innominado de una determinada consejería- que va asumir las funciones delegadas<sup>48</sup>.

El artículo 86 de la Ley 3/1982 parece introducir una mayor complejidad en relación al sujeto delegado cuando incidentalmente alude a la delegación “en un Consejero o en más de uno”. De entrada, cabe señalar al respecto que el tenor literal del citado precepto se aparta de la regulación estatutaria que se refiere únicamente a “uno de los consejeros” como destinatario de la delegación y que se reproduce en estos mismos términos en el artículo 64 de la propia Ley 3/1982. En la práctica, sin embargo, se encuentran ejemplos de delegación en más de un Consejero. Así, mediante el decreto 201/1983 (art. 1), el Presidente delegó en el Consejero de Gobernación y en el Consejero de Economía y Finanzas la facultad de convocar y presidir, respectivamente, las Comisiones gubernamentales de Asuntos Políticos y de Asuntos Económicos. Incluso puede darse una delegación en más de un Consejero coexistiendo con el *Conseller en Cap*, aunque ello no resulta muy coherente con la aparente potenciación del mismo derivada de la formalización expresa de esta figura. En este sentido, tras el decreto 253/2002 (arts. 6 y 7) que modifica el decreto 12/2001, las Comisiones del Gobierno (Asuntos Institucionales y Asuntos Económicos) son convocadas y presididas, respectivamente, por los Consejeros de Justicia e Interior y de Economía y Finanzas, dejando estas funciones de ser asumidas por el *Conseller en Cap*.

### **5. Denominación del Consejero delegado.**

Ni el Estatuto ni la Ley 3/1982 asignan una denominación específica al Consejero que recibe la delegación, aunque en el debate parlamentario de la citada ley algún grupo<sup>49</sup> propuso enmiendas que pretendían incorporar la denominación “Consejero Primero”, presente en el Estatuto Interior de Cataluña de 1933.

48. Este es uno de los aspectos criticables del decreto 253/2002 (arts. 6 y 7) pues no identifica por su nombre a los consejeros delegados, sino en general a los titulares de dos Departamentos. No debe olvidarse al respecto que establecer una delegación temporal de funciones presidenciales no es identificable a una reorganización administrativa.

49. Concretamente el PSUC. Véase nota 44.

La cuestión de la denominación es relevante dependiendo de las causas y el alcance de la delegación. Si se produce por causas objetivas y tiene una corta duración y un alcance muy limitado, no tiene sentido otorgar una denominación específica al Consejero que recibe la delegación. En cambio, si la delegación responde a motivos político-institucionales, es de larga duración y total, la denominación adquiere una significación ya que contribuye a singularizar y visualizar la posición institucional del Consejero delegado. En este caso, es coherente que el Consejero delegado pueda adoptar el nombre de Consejero Primero o de *Conseller en Cap* (“Consejero Jefe”<sup>50</sup>) recuperando denominaciones históricas, como ha hecho el Decreto 12/2001 (arts. 2 y 3). En este decreto el Presidente de la Generalidad delega, hasta el final de la legislatura en curso, la totalidad de las funciones jurídicamente delegables en el Consejero de la Presidencia, y éste, mientras dure la citada delegación, recibe el nombre de *Conseller en Cap*. A este respecto cabe plantearse el interrogante de si el Consejero delegado puede conservar el nombre de *Conseller en Cap* después del decreto 253/2002, que altera la delegación acordada en el decreto 12/2001, ya que esta última norma vincula la denominación al mantenimiento de la delegación establecida por ella misma. Ciertamente es que la modificación de la delegación afecta solamente a un ámbito de la delegación, pero una interpretación estrictamente literal conduce a una respuesta negativa y, además, conviene reiterar que no es coherente crear y mantener la figura del *Conseller en Cap* y al propio tiempo efectuar delegaciones de funciones presidenciales en más de un consejero.

Sentado lo anterior, conviene detenerse en otro aspecto jurídicamente problemático relativo a la denominación. En este sentido, ante la falta de previsión legal sobre la denominación del Consejero delegado, un decreto presidencial no parece ser instrumento normativo suficiente para crear la denominación de *Conseller en Cap*. Se podría argumentar, en sentido contrario, que esta decisión del Presidente queda comprendida en la potestad, reconocida por el artículo 9 de la Ley 13/1989, reformado por la Ley 1/2000, de establecer por decreto “la creación y la determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivos de los departamentos en que se estructura la Administración de la Generalidad”. Es preciso observar, sin embargo, que el objeto de la atribución del Presidente son los departamentos y no los Consejeros y además, en este

50. “Consejero Jefe” es la traducción más literal y la que aparece en la versión castellana del decreto 12/2001 publicado en el *DOG*C de 17 de enero de 2001. Posteriormente el *DOG*C traduce *Conseller en Cap* por “Primer Consejero”. Véase, por ejemplo, el decreto 85/2001, *DOG*C, de 29 de marzo de 2001.

caso, dada la naturaleza y el contenido de la modificación institucional, no es admisible el argumento *a fortiori* de que si el Presidente puede modificar por decreto la denominación del departamento pueda también por decreto otorgar a un Consejero la denominación de *Conseller en Cap*. En definitiva, era necesaria una previsión legal expresa para poder adoptar la denominación de Consejero Jefe.

Por último, una apostilla a propósito de la denominación completa empleada en el Decreto 12/2001( *Conseller en Cap de la Generalitat*). Así, en la medida en que esta figura no es un órgano estatutario sino un delegado del Presidente de carácter potestativo y con atribuciones ejecutivo-gubernamentales, la denominación ha de reflejar su vinculación con el Gobierno y no con la Generalidad entendida como conjunto institucional de Cataluña. Por este motivo la denominación más adecuada podría ser la de *Conseller en Cap del Govern de la Generalitat*.

## **6. Forma.**

La delegación, en tanto que acto de relieve institucional general y potestativo del Presidente, se establece mediante decreto del Presidente de la Generalidad y firmado únicamente por él. El decreto ha de ser publicado oficialmente en el DOGC pues de ello depende la eficacia de la delegación. Debe entenderse que la delegación ha de ser expresa, es decir, con invocación explícita del precepto legal correspondiente y de la figura que se está introduciendo. En relación con este último aspecto puede observarse que el decreto 253/2002 (arts. 6 y 7) atribuye la Presidencia de las Comisiones del Gobierno a dos Consejeros pero no indica que se trata de una delegación de las funciones del Presidente efectuada al amparo del artículo 64 de la Ley 3/1982.

En cuanto a la motivación del decreto, no parece que, cuando no derive de causas objetivas sino de criterios de oportunidad política, sea exigible que vaya más allá de los estrictos fundamentos normativos. La Ley 3/1982 no exige que la decisión presidencial de establecer la delegación de funciones vaya precedida de una deliberación por parte del propio Gobierno, aunque, en los casos en que dicha medida pueda tener importantes y permanentes repercusiones en el futuro funcionamiento del Consejo Ejecutivo, podría ser conveniente tal deliberación.

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 3/1982, el Presidente ha de dar cuenta al Parlamento de la decisión de la delegación de funciones. En los términos en que está redactado este precepto, la comunicación del Presidente al Parlamento

puede producirse posteriormente a la adopción y publicación de la decisión de establecer la delegación y puede ser suficiente un simple escrito de notificación. El Presidente no está obligado a comparecer ante el Parlamento y no son preceptivos, por lo tanto, ningún debate ni ningún pronunciamiento parlamentario sobre la delegación de funciones. Ahora bien, cuando la delegación comporte una modificación de la dinámica funcional del Gobierno, es decir, cuando sea total o aunque sin serlo incorpore la figura del *Conseller en Cap*, debería estar sometida preceptivamente al control parlamentario mediante la comparecencia del Presidente ante el Pleno de la Cámara, de manera análoga a la establecida por el artículo 9 de la Ley 13/1989 (en la nueva redacción derivada de la Ley 1/2000) a propósito de los decretos presidenciales de modificación de la estructura departamental de la Administración de la Generalidad<sup>51</sup>.

## 7. Objeto.

El artículo 36.3 EAC se limita a señalar que el Presidente podrá delegar “funciones ejecutivas” y ello de entrada excluye de las posibilidades de delegación únicamente a las funciones representativas. Con todo, el hecho de que, como indica el artículo 36.4 EAC reafirmando la previsión del artículo 152.1 CE, el Presidente sea en todo caso responsable políticamente ante el Parlamento introduce la idea de un ámbito funcional del Presidente no delegable y sobre el que se sustenta su permanente responsabilidad política ante la Cámara. Los artículos 62, 63 y 64 de la Ley 3/1982 han tratado de precisar y concretar el alcance material de la delegación de funciones y, de acuerdo con el contenido de tales preceptos, ello obliga a considerar dos grandes cuestiones: por una parte, las funciones delegables y, por otra, el carácter total o parcial de la delegación.

Las funciones delegables<sup>52</sup> son la prevista en el artículo 62.c) de la Ley 3/1982 y todas las consignadas en el artículo 63 de la misma norma. Siguiendo

51. Debe señalarse que el Presidente compareció ante la Diputación Permanente del Parlamento para informar sobre la delegación de funciones operada mediante el decreto 12/2001. Véase *DSPC-D*, 2, 23 de enero de 2001. Con todo, una eventual modificación del artículo 64 de la Ley 3/1982 en el sentido indicado en el texto debería especificar que efectivamente quien ha de efectuar la comparecencia ante el Parlamento es el Presidente y que la misma debe producirse en el Pleno. Con ello se evitarían las ambigüedades de la ley 1/2000 que establece la comparecencia del “Gobierno” para dar cuenta al “Parlamento” de los cambios en la estructura departamental y que han dado lugar a que la comparecencia se celebre en Comisión y que no sea el propio Presidente quien informe de las decisiones presidenciales. Véase *DSPC-C*, 396, 8 de noviembre de 2002.

52. En términos generales la relación de funciones delegables de la Ley catalana 3/1982 es coincidente con la efectuada posteriormente por las leyes de las Comunidades Autónomas que, al menos desde el punto de vista puramente normativo, han dado un cierto relieve a la delegación de funciones. Véanse, por ejemplo, los artículos 25 de la Ley 7/1981 del País Vasco, 12 de la Ley 6/2002 de Cantabria, 12 de la Ley 4/2001 de Baleares y 10 de la Ley 1/1983 de Madrid. Sorprende que en la Ley de Madrid, siguiendo

literalmente los dos preceptos citados, la relación de funciones delegables es la siguiente:

- Convocar y presidir las reuniones del Gobierno.
- Coordinar el programa legislativo del Gobierno y la elaboración de normas de carácter general.
- Convocar y presidir las Comisiones del Consejo Ejecutivo.
- Facilitar la información solicitada por el Parlamento al Gobierno.
- Encomendar temporalmente a un Consejero el despacho de un Departamento por ausencia o impedimento del titular.
- Otras funciones ejecutivas asignadas por las leyes.

Sin perjuicio del tratamiento específico que más adelante se realizará de alguna de las funciones delegables, procede en este momento constatar que la lista anterior confirma la exclusión de las funciones representativas y reduce el ámbito material de la delegación a las competencias personales del Presidente que, de acuerdo con la clasificación propuesta en otro lugar del presente trabajo, éste ejerce en el seno del Gobierno y sobre el mismo<sup>53</sup>, quedando fuera aquellas atribuciones personales del Presidente relativas a la dirección general de la acción de gobierno. Es precisamente en relación con estas indelegables competencias personales de dirección política que el Presidente mantiene permanentemente su vínculo de responsabilidad política con el Parlamento. De esta forma la regulación de la delegación llevada a cabo por la Ley 3/1982 respeta las exigencias derivadas de la Constitución y del Estatuto en el sentido de que esta figura no puede convertir al Presidente de la Generalidad en una institución meramente representativa y simbólica<sup>54</sup>.

En cuanto a la dimensión total o parcial, el ordenamiento catalán actual, a diferencia del de la época republicana, admite expresamente (art. 64 de la Ley 3/1982) que la delegación puede referirse “a todas o parte” de las funciones delegables, siguiendo el camino abierto por el artículo 36.3 EAC que aludía a “fun-

do lo establecido en el artículo 17.2 del Estatuto, el Presidente pueda delegar funciones de representación, si bien cabe referir dicha delegación a supuestos puramente protocolarios y no a las relaciones interinstitucionales del Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma y representante ordinario del Estado que se derivan del artículo 152.1 CE.

53. La única excepción es la contenida en el artículo 62.f) (firmar los decretos acordados por el Gobierno y ordenar su publicación oficial), pero no es una exclusión relevante porque se trata de una atribución, como ya se ha indicado anteriormente, incardinable materialmente dentro de las funciones representativas del Presidente.

54. Véase C. Viver. “El Presidente...”. Op. cit. Pág. 349.

ciones ejecutivas” sin más determinaciones. Ahora bien, la singularidad y la entidad de una de las funciones delegables –la de convocar y presidir las reuniones del Gobierno– determina que en principio ésta sólo pueda ser delegada cuando se deleguen al mismo tiempo el resto de funciones delegables.

A la vista de cuanto se acaba de exponer puede afirmarse que la delegación parcial supone la delegación de alguna de las funciones presidenciales delegables y no incluye la posibilidad de convocar y presidir las reuniones del Gobierno. Este primer supuesto de delegación se materializó a través del Decreto 201/1983, en virtud del cual el Presidente delegó solamente la facultad de presidir las Comisiones del Consejo. Por su parte, la delegación total implica que el Consejero delegado recibe la totalidad de las funciones delegables. En la práctica institucional la delegación total se ha producido en las frecuentes y temporalmente breves delegaciones de funciones que el Presidente ha efectuado cuando se ha ausentado de Cataluña. También es una delegación total, y además con una larga proyección temporal, la instrumentada por el decreto 12/2001, que crea la figura del *Conseller en Cap*, y el carácter total de la misma no se ha visto afectado por el Decreto 253/2002, aunque éste ha introducido una nueva variante cual es la delegación total en más de un consejero y manteniendo la figura del *Conseller en Cap*.

Dejando al margen el matiz introducido por el Decreto 253/2002, ya comentado anteriormente, conviene detenerse a continuación en dos de las atribuciones delegables que son especialmente relevantes en caso de delegación total y en particular cuando se trata de una delegación con vocación de estabilidad como la introducida por el decreto 12/2001: las funciones ejecutivas asignadas por las leyes (art. 63.e de la Ley 3/1982); la convocatoria y la presidencia de las reuniones del Gobierno (art. 62.c de la Ley 3/1982).

La literalidad de la letra *e*) del artículo 63 contiene una potencialidad expansiva de la delegación ya que permite que se incorporen a la misma no sólo las funciones expresamente indicadas en la Ley 3/1982, sino todas las demás funciones ejecutivas que las leyes atribuyen al Presidente de la Generalidad. En este sentido puede afirmarse que esta cláusula, desbordando el marco tradicional de una delegación interorgánica de funciones, deja abierto el ámbito funcional del delegado y parece fijar por atribución el del delegante. De acuerdo con este criterio puede sostenerse que, salvo las funciones expresamente reservadas al Presidente por el Estatuto y la legislación institucional, el resto pueden ser objeto de delegación. Así, en términos generales, las funciones no delegables serían



las de carácter representativo y las vinculadas a la fijación de la orientación política general en los términos definidos anteriormente, es decir, la determinación del programa de investidura, la disponibilidad sobre la composición del Gobierno y la estructura departamental de la Administración, el planteamiento de debates generales o cuestiones de confianza en el Parlamento y la disolución anticipada de la Cámara.

Con respecto a la delegación de la facultad presidencial de convocar y presidir las reuniones del Gobierno<sup>55</sup>, C. Viver se plantea los interrogantes siguientes: “¿Cómo ejerce sus competencias personales de gobierno un Presidente que ha delegado la presidencia del Gobierno?, ¿desde fuera del Consejo o presidiendo una de las formaciones del Gobierno?”<sup>56</sup>. Siguiendo a este autor cabe considerar que del ordenamiento jurídico (arts. 62, 46 y 90 de la Ley 3/1982) se desprende que el Presidente ha de ejercer sus funciones personales de dirección política desde el propio Gobierno y ello tiene dos importantes consecuencias. La primera es que, incluso en las situaciones de delegación total de las funciones ejecutivas, el Presidente de la Generalidad ha de poder convocar y presidir el Gobierno para el ejercicio de las funciones no delegables. La segunda es que la delegación de la función de convocar y presidir el Consejo Ejecutivo puede dar lugar al surgimiento de dos formaciones gubernamentales: una presidida por el Presidente de la Generalidad y otra presidida por el Consejero delegado y limitada competencialmente a los ámbitos propios de las funciones delegadas. Por otro lado cabe considerar que la mera presencia del Presidente de la Generalidad en una reunión del Gobierno implica la avocación de la competencia de presidirla.

En la práctica institucional seguida tras el Decreto 12/2001 se observa que la facultad del *Conseller en Cap* de convocar y presidir las reuniones del Gobierno ha tenido un escaso relieve ya que a lo largo de los años 2001 y 2002 este supuesto solamente se ha producido en cinco ocasiones y siempre como consecuencia de encontrarse el Presidente fuera de Cataluña. Se ha dado, pues, en este punto una avocación casi general de esta función por parte del Presidente. En cambio, otras dimensiones jurídicas de la figura del *Conseller en Cap* se han revelado mucho más operativas como la coordinación y el seguimiento permanente del programa normativo del Gobierno a través del despacho individual del *Conseller en Cap* con cada uno de los miembros del Consejo Ejecutivo. Más allá de las expresas previsiones normativas la creación de esta figura ha tenido sus

55. La inclusión de esta facultad como delegable fue fruto de la aprobación de enmiendas en tal sentido presentadas por PSC y PSUC en el debate parlamentario de la Ley 3/1982. Véase nota 44.

56. Véase C. Viver. *El Presidente...* Op. cit. Pág. 349.

efectos políticos pues ha convertido al *Conseller en Cap* en el interlocutor preferente por parte del Gobierno en el terreno parlamentario y mediático.

### **8. Finalización.**

La delegación puede terminar por diversas causas: revocación por parte del Presidente, renuncia del Consejero delegado, expiración del plazo, cese del delegante. También parece admisible, como se ya se ha visto, la avocación de la delegación, es decir, que el Presidente asuma unilateralmente el ejercicio de alguna atribución comprendida en la delegación. Con respecto al carácter revocable de la delegación debe destacarse que éste, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 3/1982, es uno de los elementos identificadores de esta figura ya que dicho precepto establece con toda nitidez que el Presidente puede recuperar en cualquier momento las funciones delegadas. Esta revocación de las funciones delegadas es un acto discrecional del Presidente que debe cumplir los requisitos formales de la creación de la delegación, es decir, debe hacerse mediante decreto de la Presidencia publicado en el DOGC.

### **9. Responsabilidad política.**

El artículo 86 de la Ley 3/1982 establece claramente que la delegación de funciones ejecutivas no exime al Presidente de la Generalidad de su responsabilidad política ante el Parlamento, siguiendo lo que indica el artículo 36.4 del Estatuto. Ya se ha examinado anteriormente la trascendencia de estas disposiciones para delimitar el alcance material de la delegación de las funciones presidenciales. Ahora bien, sin perjuicio de estas previsiones, no hay ningún obstáculo constitucional ni estatutario para que la propia Ley 3/1982 no hubiera podido contemplar una responsabilidad política separada del Consejero delegado, o del Consejo Ejecutivo presidido por el Consejero delegado, tal como pretendían algunas enmiendas presentadas durante el debate parlamentario de esta ley en la línea de lo que regulaba el Estatuto Interior de 1933<sup>57</sup>. Dicho esto, no puede ignorarse la dificultad de formalizar una separación de responsabilidades políticas entre el Presidente y el Consejero delegado por diversos motivos: la posición institucional del Presidente, que recibe una investidura individual y programática del Parlamento; la naturaleza de la propia delegación basada en una relación de confianza entre delegante y delegado y que tiene la revocación como instrumento más apropiado de finalización; el mantenimiento en todo momento de importantes funciones de dirección política, y no sólo representativas, en manos del Presidente de la Generalidad. Con todo, es posible pensar que el Parlamento, aún aceptando la

57. Enmiendas del PSC y del PSUC. Véase nota 44.

dirección política general del Presidente, puede no estar de acuerdo con la gestión del Consejero delegado y, por lo tanto, parece aconsejable<sup>58</sup> abrir una vía procedimental a través de la cual la Cámara pueda expresar la censura, con carácter no constructivo, específicamente al Consejero delegado, como así lo contempla el ordenamiento vasco (art. 49 de la Ley 7/1981)<sup>59</sup>. Esta eventual regulación de la responsabilidad política separada del Consejero delegado debería extremar su precisión y rigor jurídico para evitar que pudiera ser utilizada por el Presidente de la Generalidad para rehuir su presencia en el Parlamento como ocurrió en la época republicana.

58. Véase R. Ribó. "El President i el Consell Executiu" en M. Caminal, J. Matas (Editors). *El sistema polític de Catalunya*. Madrid. Tecnos. 1998. Pág. 283. Con todo, contrariamente a lo apuntado por este autor, el establecimiento de la responsabilidad separada no situaría al Presidente por encima de la dinámica partidista a causa de sus indelegables funciones de dirección política.

59. Véase A. Saiz. Op. cit. Págs. 102-103.