

EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN

SUMARIO:

- I. *Introducción:* 1. La Diputación General de Aragón en la preautonomía: A) El Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo: el Pleno, el Presidente y los consejeros como órganos provisionales de gobierno. B) Departamentos y organización administrativa: impulso inicial y progresivo estancamiento posterior. C) Naturaleza jurídica y competencias de la Diputación General preautonómica. 2. El Ejecutivo en el Estatuto de Autonomía de 1982: A) El Ejecutivo en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía. B) Tramitación en las Cortes Generales del proyecto de Estatuto: modificaciones en la regulación del Ejecutivo. C) La reforma del Estatuto de 1996: antecedentes y principales modificaciones introducidas en la regulación del Ejecutivo.—

- II. *El Presidente:* 1. Rasgos generales y posición institucional. 2. Nombramiento, cese y sustitución: A) Nombramiento del Presidente. La investidura: a) Iniciación del procedimiento de nombramiento. b) Las «consultas » en el procedimiento de investidura. c) La sesión de investidura. d) El acto formal de nombramiento del Presidente. B) Supuestos de cese del Presidente: a) Celebración de elecciones a Cortes de Aragón. b) Aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza. c) Dimisión del Presidente. d) Incapacidad física o psíquica que le imposibilite para el ejercicio del cargo. e) Sentencia firme de los tribunales que imposibilite al Presidente el ejercicio del cargo. f) Pérdida de la condición de diputado de las Cortes de Aragón. g) Incompatibilidad no subsanada. C) Sustitución del Presidente. El Presidente en funciones. 3. Estatuto personal: A) Inviolabilidad e inmunidad parcial. B) Incompatibilidades. C) Derechos inherentes al cargo. 4. Funciones del Presidente: A) Funciones del Presidente como más alta representación de la Comunidad Autónoma: a) Representación de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con otras instituciones del Estado. b) Convocatoria de elecciones a las Cortes. c) La facultad de disolución de las Cortes. d) La firma de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. B) Funciones del Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma. C) Funciones del Presidente como jefe del Gobierno de la Comunidad Autónoma: a) La función de dirección de la acción de gobierno. b) Nombramiento y separación del Vicepresidente y de los consejeros. Determinación de la organización departamental. c) Funciones de coordinación directa del programa legislativo. d) Funciones relacionadas con las Cortes de Aragón. e) La firma de convenios de colaboración con las autoridades del Estado. f) La solicitud de dictámenes del Consejo de Estado y de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. 5. La estructura orgánica de la Presidencia. Órganos de asistencia directa al Presidente.—

III. *La Diputación General o Gobierno de Aragón*: 1. Introducción. 2. Estructura: A) Composición, nombramiento y cese. B) La figura del Vicepresidente. 3. Funciones del Gobierno: A) Funciones de dirección política. B) Funciones de dirección de la Administración. C) Funciones normativas: a) El ejercicio de la potestad reglamentaria. b) Ejercicio de la legislación delegada. Decretos legislativos de la Diputación General. D) Funciones relacionadas con la jurisdicción constitucional. E) Funciones de carácter interadministrativo. F) Funciones derivadas de carácter internacional. 4. Funcionamiento de la Diputación General: A) Normas de funcionamiento. B) La Secretaría del Gobierno. C) Forma de sus decisiones: Decretos y Acuerdos del Gobierno de Aragón. D) Las Comisiones Delegadas del Gobierno de Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo vamos a iniciar el estudio del Poder Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Trataremos en él del Presidente y del Gobierno de Aragón y, posteriormente, en el capítulo siguiente, nos referiremos a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pero es conveniente que, antes de entrar en el desarrollo individualizado de las instituciones del Presidente y del Gobierno (o Diputación General), hagamos un breve recorrido sobre el nacimiento de la Diputación General preautonómica y nos refiramos a la evolución que el Ejecutivo ha tenido en nuestra Comunidad Autónoma desde los primeros anteproyectos de Estatuto hasta el actual Estatuto de Autonomía.

1. LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN EN LA PREAUTONOMÍA

A) *El Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo: el Pleno, el Presidente y los consejeros como órganos provisionales de gobierno.*

Antes de aprobarse la Constitución española de 1978, por Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, se establecía un régimen preautonómico para Aragón. Situado en el contexto de la efervescencia regionalista y generalización de las reivindicaciones autonómicas que se producían en España desde el comienzo de la transición política, el Real Decreto-Ley tenía como antecedente inmediato un anteproyecto de régimen provisional de autonomía aprobado en Albarracín, en julio de 1977, por la Asamblea de parlamentarios aragoneses elegidos en las primeras elecciones generales de 15 de junio de 1977.

En su exposición de motivos esta disposición manifestaba su voluntad de dar satisfacción, aunque fuera de forma provisional, al deseo que el pueblo aragonés «ha manifestado

reiteradamente en diferentes momentos del pasado y del presente de contar con instituciones propias dentro de la unidad de España », precisando además que, al instituir la Diputación General, el Real Decreto- Ley «no condiciona la Constitución ni prejuzga la existencia, contenido y alcance del Estatuto de Autonomía que en su día pueda tener Aragón».

La Diputación General de Aragón preautonómica constituye de esta manera el antecedente inmediato de la posteriormente instituida por el Estatuto de Autonomía de 1982. Sin embargo, su naturaleza, funciones y régimen jurídico son netamente diferentes.

La constitución de la Diputación General preautonómica responde a la necesidad de ofrecer una solución política transitoria en el marco general de la iniciación de un proceso de transformación de las estructuras del Estado centralista en un Estado autonómico cuyo modelo definitivo estaba aún en ese momento muy lejos de poderse precisar.

Su misión fundamental habría de ser, a la postre, asentar los cimientos de un posible régimen autonómico definitivo y servir de institución política impulsora para la consecución de dicho objetivo.

Esa naturaleza transitoria e instrumental incide en la configuración y características del ente preautonómico creado y explica las dificultades que comporta su definición jurídica precisa.

Así, la Diputación General de Aragón se define en el artículo 30 del Real Decreto-Ley como «órgano de gobierno de Aragón», lo que pone de manifiesto la voluntad política de configurar formalmente el ente preautonómico como un auténtico gobierno, aunque lo cierto es que las facultades en orden a «gobernar » que el propio Decreto-Ley le atribuye y el escaso volumen de transferencias recibidas durante el período preautonómico hacen difícil poder afirmar que tal calificativo respondiera a una realidad efectiva.

Para ejercer esa función de gobierno el Decreto-Ley creaba dos tipos de órgano: el Pleno y los consejeros.

El Pleno tenía una composición muy peculiar para un órgano de esta naturaleza, cuya explicación debe encontrarse necesariamente en el antes citado carácter provisional e instrumental del ente que se creaba: doce parlamentarios aragoneses, los Presidentes de las Diputaciones Provinciales y un representante de los municipios de cada provincia aragonesa serían los miembros del máximo órgano colegiado de gobierno que deberían elegir, de entre los consejeros parlamentarios, al Presidente de la Diputación General y, además, un Vicepresidente y un Secretario General. Del Presidente únicamente se decía que ostentaría «la representación legal de la Diputación General de Aragón». El Pleno podía atribuir a los consejeros parlamentarios la titularidad de las competencias que se fueran transfiriendo a la Diputación General.

B) Departamentos y organización administrativa: impulso inicial y progresivo estancamiento posterior.

En el marco normativo expuesto y en el social del despertar de un regionalismo durante mucho tiempo adormecido, se procedía a la creación de una ambiciosa estructura política (doce

Departamentos, entre los que se encontraban algunos como Justicia, Interior u otros que hoy no existen) confirmada posteriormente por el Reglamento de Régimen Interior de la Diputación General de Aragón, aprobado por el Pleno el 18 de noviembre de 1978, que además creaba nuevos órganos de gobierno y administración como la Comisión de Gobierno, los viceconsejeros y los directores generales.

La falta de impulso del proceso de transferencias en la fase preautonómica hizo que el tiempo acabara obligando a ajustar a la realidad competencial esta estructura organizativa que, progresivamente, se habría convertido en un caparazón vacío de las facultades necesarias para desarrollar una auténtica función de gobierno. El detalle de la evolución de este proceso lo desarrollaremos más adelante. Limitémonos ahora a señalar que la Diputación General de Aragón sólo adquiere una auténtica dimensión política cuando, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía y bajo su cobertura legal, se relanza el proceso de transferencia de competencias, asumiendo la Comunidad Autónoma en un corto período de tiempo una parte importante de las previstas en el texto estatutario en su redacción inicial de 1982.

De este modo, la Diputación General preautonómica, que nació en la difícil etapa de la transición de un impulso político y social espontáneo pero poco reflexivo y en cierto modo improvisado, sufrió durante más de cinco años de existencia el lastre derivado de la titubeante política estatal sobre la cuestión autonómica en aquel momento y de la falta de definición precisa del modelo territorial de Estado que se pretendía alcanzar. La distancia en el tiempo entre la creación del ente preautonómico y la aprobación del Estatuto de Autonomía supuso un notable desgaste para la credibilidad y afianzamiento en el cuerpo social de los órganos preautonómicos de autogobierno, que durante estos años anduvieron erráticos y con escaso peso propio en el entramado de instituciones político-administrativas de Aragón.

C) Naturaleza jurídica y competencias de la Diputación General preautonómica.

De la imprecisión con que se configuraron los entes preautonómicos puede dar idea la dificultad que planteó en su momento la definición de su propia naturaleza jurídica dentro de las categorías acuñadas por el Derecho público. El Decreto de creación atribuía a la Diputación General de Aragón «personalidad jurídica en relación con los fines que se le encomienden», especificando previamente que el territorio de Aragón era «el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel», configurando en principio a aquélla como un ente de base territorial. A este respecto, Embid Irujo puso de manifiesto cómo el ente preautonómico aragonés no podía ser considerado como una mancomunidad interterritorial ni como una región política, sino como un *tertium genus*, «algo nuevo y original cuya creación se debe al momento político especial en que ha surgido».

Otro de los elementos a que necesariamente hay que referirse para definir a la Diputación General preautonómica es el de sus competencias, enumeradas en el artículo 8 del Real Decreto-Ley de creación.

La primera de ellas, «elaborar y aprobar las normas reglamentarias de su régimen interior...», constituye una competencia elemental de cualquier ente público dotado de un mínimo de autonomía: la potestad de autoorganización con sujeción a los principios estructurales básicos del Real Decreto-Ley citado, que dio lugar a la aprobación del Reglamento de Régimen Interior vigente hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, es ésta la única potestad de carácter normativo atribuida a la Diputación General, carente de potestad reglamentaria externa sobre las competencias transferidas, lo que confirma el carácter transitorio y de difícil encuadramiento jurídico del ente preautonómico.

Por otra parte, se atribuía a la Diputación General de Aragón la facultad para «integrar y coordinar las actuaciones y funciones de las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza en cuanto afecte al interés general de Aragón...».

Esta importante competencia, cuyo efectivo ejercicio hubiera podido consolidar la posición del ente preautonómico en un momento en que las competencias transferidas eran muy escasas, adoleció, sin embargo, de una utilización prácticamente nula por problemas derivados de la resistencia de las Diputaciones Provinciales a perder el protagonismo político que habían llegado a adquirir. Así, el conflicto entre el regionalismo emergente y un provincialismo en forzoso retroceso tiene en un primer momento un saldo negativo para la Diputación General de Aragón, que se convierte a veces en una simple correa de transmisión de intereses provinciales superpuestos y refractarios a la propia idea regional.

Perdida la posibilidad de coordinar las instituciones provinciales, la consolidación y reforzamiento de la Diputación General de Aragón sólo podía venir de las transferencias de competencias que recibiera y que configuraban su tercer apartado competencial: «Gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfieran la Administración del Estado y, en su caso, las Diputaciones Provinciales».

Ya hemos señalado que las transferencias de competencias de la Administración del Estado durante ese período fueron escasas, como también lo era la capacidad de acción del ente preautonómico sobre las mismas, limitada a la simple gestión. Ello podía encontrar su explicación en el desconocimiento del futuro contenido competencial de un Estatuto de Autonomía todavía sin redactar.

En cuanto a los posibles traspasos provenientes de las Diputaciones Provinciales, por las mismas razones antes apuntadas, nunca se llegaron a realizar. La Comisión Mixta Diputación General de Aragón-Diputaciones Provinciales, prevista en el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, se creó el 29 de abril del mismo año, dentro del plazo de un mes que establecía dicha norma, pero su vida fue tan lánguida como beligerante el recelo de los responsables políticos a su efectivo funcionamiento.

En la misma línea, la utilización prevista en el artículo 9.º del Real Decreto-Ley de los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales por la Diputación General para la ejecución de sus acuerdos se convierte en letra muerta cuando el ente preautonómico crea su propio aparato administrativo, ajeno y distinto al de entidades provinciales.

En definitiva, a la hora de efectuar una valoración global del significado y funcionamiento de la Diputación General de Aragón en la fase preautonómica, es inevitable señalar que, si nació con un indudable caudal de ilusión social y energía política, las dificultades derivadas del propio proceso de construcción del Estado de las Autonomías y de la incompreensión, personalismo e inexperiencia de algunos responsables políticos del momento hicieron que su objetivo de impulso y consolidación de un proyecto de gobierno autónomo en Aragón estuviera, en el momento de ultimarse el período transitorio, muy lejos aún de alcanzarse.

2. EL EJECUTIVO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

A) *El Ejecutivo en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía.*

Tras las vicisitudes que provocaron la paralización temporal del proceso autonómico aragonés por los desacuerdos políticos surgidos en cuanto a la vía de acceso al autogobierno, en mayo de 1981 se constituyó la Mesa de Partidos para la Autonomía con la finalidad de desbloquear el proceso y acordar las bases para la elaboración de un anteproyecto de Estatuto, utilizando la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución.

Una de las bases apuntadas establecía que «las Instituciones de la Comunidad de Aragón son: las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno, su Presidente y el Justicia de Aragón». Así, por un lado, se afirmaba definitivamente la posibilidad, ya entonces reconocida con carácter general, de que Aragón, aunque accediera a la autonomía por la vía del artículo 143, podía tener las mismas instituciones de autogobierno que las Comunidades de primer grado, incluyéndose además una específica de Aragón por su simbolismo y su significado histórico, el Justicia.

Se evitaba, sin embargo, para denominar al Ejecutivo la utilización del término «Diputación General», también de gran tradición histórica, quizá por el desgaste que el mismo había sufrido durante la etapa preautonómica; así, el Ejecutivo se configuraba con un Presidente y un Consejo de Gobierno, que el acuerdo recogía (pese a las objeciones de algunos partidarios de aludir exclusivamente al Consejo de Gobierno) como instituciones diferenciadas.

Como consecuencia de los acuerdos de la Mesa de Partidos, el 13 de junio de 1981 se constituyó la Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales de Aragón, órgano constitucionalmente previsto para redactar el proyecto de Estatuto de Autonomía, nombrándose en este caso una Ponencia redactora que culminó sus trabajos en Alcañiz el 25 de junio de 1981.

En el anteproyecto elaborado por la Ponencia se establecían como órganos institucionales de la Comunidad Autónoma «las Cortes de Aragón, la Presidencia, el Consejo de Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y el Justicia de Aragón».

Se respetaba así en el texto de la Ponencia el diseño del Ejecutivo acordado en la Mesa de los Partidos, aunque se sustituía con notable imprecisión el término Presidente por la Presidencia.

Por otra parte, se incluía como institución propia de la Comunidad Autónoma el Tribunal Superior de Justicia, lo que entraba en colisión con la configuración unitaria del Poder Judicial en la Constitución española.

En el anteproyecto existía también un título dedicado a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, subdividido en dos capítulos, uno relativo a los principios generales de su organización y funcionamiento y otro dedicado a las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales, redactado este último en una dirección mucho menos «provincialista» que la que finalmente prevalecería en su tramitación parlamentaria, como consecuencia de los acuerdos preautonómicos UCD-PSOE y del «Informe de la Comisión de Expertos».

Remitido el anteproyecto elaborado por la Ponencia a la Asamblea Mixta, ésta inició pronto sus sesiones, aprobándose tras intensos e interesantes debates el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón, que se remitiría a las Cortes Generales. Las modificaciones en relación con la regulación del Ejecutivo en el texto de la Ponencia fueron pocas y de escaso relieve. La enumeración de las instituciones sigue siendo la misma, incluido el Tribunal Superior de Justicia, y los capítulos dedicados al Presidente, Consejo de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma prácticamente no varían, si se exceptúa, como ha puesto de relieve Manuel Contreras, la sustitución de la mención a la Presidencia por el Presidente, al ser éste un órgano unipersonal. El propio autor ha puesto de manifiesto cómo no se aceptó, sin embargo, «una enmienda que pretendía cambiar la denominación del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma —Consejo de Gobierno lo llamaba el anteproyecto— por la de Diputación General de Aragón, en base a razones históricas y de enraizamiento popular».

También el capítulo dedicado a las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales mantuvo su redacción inicial, pese a las múltiples enmiendas e intervenciones proclives a su modificación con objeto de reforzar el papel de la provincia. Es posible que la previsible y cercana aprobación de los pactos autonómicos hiciera optar a los defensores de la causa provincial por no plantear un conflicto sobre un tema cuya solución podía venir a través de dichos acuerdos.

El proyecto aprobado por la Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales fue remitido al Congreso de los Diputados en julio de 1981 y su tramitación no culminó hasta julio de 1982.

B) Tramitación en las Cortes Generales del proyecto de Estatuto: modificaciones en la regulación del Ejecutivo.

Las modificaciones introducidas en las Cortes Generales en relación con el tratamiento del Ejecutivo fueron básicamente las siguientes:

— En primer lugar, en cuanto a la enumeración de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma se mantienen las Cortes, el Presidente, la Diputación General (que sustituye al término Consejo de Gobierno) y el Justicia.

Así, desaparece de la relación el Tribunal Superior de Justicia, que no podía considerarse, como se ha indicado, institución propia de la Comunidad Autónoma, manteniéndose el Justicia pese a no encajar en el esquema constitucional previsto para la organización de las Comunidades Autónomas en el artículo 152 de la Constitución.

— En segundo lugar, se procede a la modificación de la denominación del órgano colegiado de gobierno, que pasa a recibir el nombre de Diputación General; la recuperación de este término, abandonado temporalmente por razones políticas coyunturales, fue precedida de amplios debates en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, aunque finalmente fue votado por unanimidad.

— Se mantiene, sin embargo, la diferenciación institucional entre el Presidente y la Diputación General, a pesar de la existencia de enmiendas dirigidas a soslayarla que proponían una única referencia a la Diputación General, lo que contradecía lo dispuesto por la propia Constitución.

— En relación con el título dedicado a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se introdujeron modificaciones derivadas de los «pactos autonómicos», alguna de las cuales se incorporó literalmente al Estatuto. En esta línea, el capítulo dedicado a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales sufrió considerables alteraciones directamente inspiradas en el diseño de organización territorial que propugnarán los citados pactos, cuya escasa operatividad real posterior ha demostrado el acierto en este punto de la primera versión del texto aprobado por la Asamblea Mixta.

C) La reforma del Estatuto de 1996: antecedentes y principales modificaciones introducidas en la regulación del Ejecutivo.

Aragón nunca se sintió a gusto en el marco excesivamente estrecho del Estatuto de 1982. Este descontento afloró en distintas ocasiones, y especialmente en una manifestación multitudinaria en abril de 1993 reclamando autonomía plena y un nuevo Estatuto que permitiera su equiparación con las Comunidades Autónomas de primer nivel.

Como consecuencia de ello se constituyó en las Cortes de Aragón una Comisión, con presencia de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, con objeto de redactar una propuesta consensuada de reforma del Estatuto tanto en sus aspectos competenciales como en los institucionales.

La Comisión finalizó sus trabajos en pocos meses y los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón presentaron una iniciativa conjunta que permitió que la propuesta de reforma fuera aprobada por el Pleno del Parlamento aragonés, en sesión celebrada el 30 de junio de 1994, por unanimidad de los sesenta y siete diputados.

Se trataba de una reforma en profundidad del Estatuto, sin precedentes en el proceso autonómico español, que, en el caso de prosperar en las Cortes Generales, podía abrir un

camino hacia la equiparación de las Comunidades Autónomas constituidas por el artículo 143 de la Constitución.

En lo que hace referencia específicamente al Ejecutivo, la propuesta de reforma contenía las siguientes novedades:

— Se suprimían las cautelas del Estatuto, cuyo origen se encontraba en el Informe de la Comisión de Expertos y en los pactos preautonómicos UCDP SOE, relativas a la limitación del número de Departamentos o Consejerías del Gobierno autonómico.

— Se incorporaba la posibilidad de que el Presidente pueda presentar la cuestión de confianza. Esta institución había tenido que ser establecida por ley ordinaria ya que el Estatuto de 1982 no la contemplaba.

— Se establecía, asimismo, a través de una fórmula extraña e indirecta, la facultad del Presidente de disolver las Cortes, ausente también en el Estatuto de 1982: en efecto, la propuesta de reforma, en su Disposición Adicional primera, establecía que «una Ley de las Cortes de Aragón regulará el ejercicio por el Presidente de la Diputación General de la facultad de disolución de la Cámara».

— Respecto de la Administración de la Comunidad Autónoma se suprimían algunos de los preceptos que también procedían de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos. Por ejemplo, la obligatoriedad de que los servicios periféricos de la Administración se articularan a través de las Diputaciones Provinciales o de que los directores generales fueran designados entre funcionarios públicos.

La propuesta de reforma se remitió a las Cortes Generales, pero excusas de carácter reglamentario supusieron que el debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados no pudiera producirse hasta el 15 de noviembre de 1995, fecha que hacía imposible finalizar su tramitación ya que las Cámaras estaban a punto de disolverse.

Al iniciarse la Legislatura 1996-2000 se reitera la propuesta de reforma, produciéndose el primer debate de totalidad en el Pleno del Congreso el 11 de junio de 1996 y el debate en el Pleno del Senado el 4 de diciembre del mismo año.

En sede parlamentaria se producen algunas modificaciones e innovaciones no sustanciales respecto de la propuesta de reforma remitida por las Cortes de Aragón, pero son muy escasas las que afectan al régimen jurídico del Ejecutivo. En realidad, quizá la única que merece destacarse es la regulación directa por el propio texto del Estatuto de la facultad del Presidente de disolver las Cortes, con algunas limitaciones a las que nos referiremos en su momento. Esta fórmula es jurídicamente más correcta que la recogida en la propuesta de reforma, ya que la regulación por ley ordinaria de dicha facultad era muy discutible aun trayendo causa de una Disposición Adicional del Estatuto.

II. EL PRESIDENTE

1. RASGOS GENERALES Y POSICIÓN INSTITUCIONAL

Tanto la Constitución española, cuando en el artículo 152.1 describe la organización institucional de las Comunidades Autónomas, como nuestro Estatuto de Autonomía, cuando en su artículo 11 especifica las instituciones de autogobierno, se refieren de forma separada al Presidente y al órgano colegiado de gobierno o Diputación General.

Ello tiene como lógica consecuencia que el texto estatutario regule también por separado la figura del Presidente en el capítulo segundo y la Diputación General (o Gobierno de Aragón) en el capítulo tercero, apartándose así del esquema clásico en los sistemas políticos de naturaleza parlamentaria, en los que el Presidente del Ejecutivo es objeto de tratamiento legal junto con el Gobierno que preside, como ocurre en la propia Constitución española cuando, en su Título IV, regula el Gobierno y la Administración del Estado.

Este tratamiento diferenciado responde a la especial posición institucional que los presidentes de Comunidades Autónomas ocupan en el entramado de instituciones políticas autonómicas; por un lado y como es habitual en los regímenes parlamentarios, presiden el Gobierno de la Comunidad del que forman parte, pero también son representantes del ente autonómico en su totalidad, situándose desde este punto de vista a la cabeza del conjunto de instituciones políticas en que éste se vertebra. Podría decirse plásticamente, como ha puesto de relieve Muñoz Machado, que ocupan la doble posición de jefe de Gobierno y de un «jefe de Estado» inexistente.

Esto no quiere decir que por ello el sistema político autonómico se acerque a los de naturaleza presidencialista, porque en él no se da ninguna de sus características propias. En efecto, la elección del Presidente y su acción de gobierno emanan de la Asamblea Legislativa y responde políticamente ante ella, lo que constituye el sustrato básico de los sistemas parlamentarios.

El Presidente es por ello, ante todo, jefe de Gobierno, ocupando la posición jurídica propia de éste en un régimen parlamentario, modulada, por un lado, por un poder limitado de disolución de la Cámara y, por otra parte, por un reforzamiento de su posición derivado de reunir la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en el territorio.

Hay que destacar, por otra parte, la marcada tendencia de algunas de las primeras leyes que regularon el Gobierno y la Administración en las distintas Comunidades Autónomas a reforzar los poderes ejecutivos del Presidente de la Comunidad, especialmente patente en las leyes catalana y vasca. Esta dirección puede considerarse acertada si se tiene en cuenta el importante papel ejecutivo y gestor que deben desarrollar las Comunidades Autónomas en el sistema de funcionamiento del Estado autonómico, que justifica una posición de liderazgo individual del máximo responsable del Ejecutivo que garantice la mayor eficacia y celeridad en la gestión de los asuntos públicos.

En la legislación aragonesa de desarrollo del Estatuto, la figura del Presidente fue regulada por primera vez por la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la

Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es necesario destacar que el proyecto de Ley remitido por el Gobierno autónomo contenía un conjunto de instrumentos dirigidos a reforzar la posición política del Presidente dentro del Gobierno. Sin embargo, en el proceso de elaboración parlamentaria del texto legal, los grupos políticos entonces en la oposición criticaron el proyecto por considerarlo excesivamente «presidencialista», suprimiéndose en aras del acuerdo algunos de los mecanismos de reforzamiento ejecutivo de la posición del Presidente.

En la actualidad, es la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), la que regula, en sus artículos primero al decimotercero, la figura del Presidente. Aunque mantiene en líneas generales los criterios de la Ley anterior, incorpora algunas novedades relevantes en cuanto a las facultades del Presidente, a las que nos referiremos posteriormente.

2. NOMBRAMIENTO, CESE Y SUSTITUCIÓN

A) *Nombramiento del Presidente. La investidura*

a) *Iniciación del procedimiento de nombramiento .*

El artículo 21 del Estatuto de Autonomía establece que «el Presidente de la Diputación General de Aragón es elegido por las Cortes de Aragón, de entre sus diputados, y nombrado por el Rey».

Una de las características fundamentales del sistema parlamentario de gobierno es la elección por la propia Cámara, al comienzo de cada legislatura, del Presidente del Ejecutivo, como expresión de la confianza previa del Parlamento para poder formar Gobierno y comenzar a gobernar.

Debe destacarse en primer lugar, a este respecto, que las Cortes de Aragón no eligen a todo el Gobierno, sino exclusivamente a su Presidente, y, por otro lado, la exigencia de que el candidato propuesto para ocupar la presidencia deba ser necesariamente diputado de las Cortes, condición que no se exige para la Presidencia del Gobierno del Estado, lo que constituye un mecanismo de reforzamiento del carácter representativo y de la especial primacía que en el sistema político autonómico se atribuye al Presidente.

El procedimiento de elección del Presidente previsto en nuestro Estatuto de Autonomía es una copia casi exacta del establecido para la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación en las Cortes Generales. Se pone en marcha de ordinario al comienzo de cada legislatura, pero también, una vez iniciada ésta, en los casos legalmente previstos de cese del Presidente, es decir, todos los supuestos regulados en el artículo 3.1 de la LPGA: después de la celebración de elecciones a Cortes de Aragón; aprobación de una moción de censura; denegación de una cuestión de confianza; dimisión; incapacidad física o psíquica que le imposibilite para el ejercicio de su cargo; sentencia firme de los Tribunales que le imposibilite el ejercicio de su

cargo; pérdida de la condición de diputado de las Cortes de Aragón; incompatibilidad no subsanada, debiendo exceptuarse de esta relación el supuesto de aprobación de una moción de censura, porque al tener ésta carácter «constructivo» e incorporar un candidato alternativo a la presidencia, si prospera, queda éste automáticamente investido sin necesidad de proceder a una nueva elección.

Así, el artículo 22 del Estatuto de Autonomía (EA) dispone que «el Presidente de las Cortes de Aragón, previa consulta con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente, y oída la Mesa, propondrá un candidato a Presidente de la Diputación General».

No hace referencia específica la norma estatutaria, a diferencia del artículo 99.1 de la Constitución, a cuáles sean los supuestos que provocan la iniciación del procedimiento, pero parece obvio que debe iniciarse junto al supuesto de producirse la renovación de las Cortes cuando sobrevengan algunas de las circunstancias citadas al hacer referencia al artículo 3.1 LPGA.

En este sentido, el Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA), en su artículo 158.2, al referirse a la propuesta de candidato del Presidente de las Cortes, especifica que deberá formularse «en el plazo máximo de diez días desde la constitución de las Cortes, cese del Presidente o de producirse el supuesto previsto en el apartado segundo del artículo 22 del Estatuto de Autonomía», y, por su parte, la LPGA, al completar la relación de supuestos en que se produce el cese del Presidente, permite conocer de forma exhaustiva las causas que provocan la activación del procedimiento de sustitución.

b) *Las «consultas» en el procedimiento de investidura.*

Las consultas, como hemos visto, las deberá realizar el Presidente de las Cortes «con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente».

Ésta es la expresión utilizada por el artículo 22.1 EA, sobre el que es preciso efectuar algunas observaciones.

En primer lugar, hay que precisar que las consultas deberán realizarse obligatoriamente antes de efectuar la primera propuesta de candidato. Para proceder a dicha propuesta el Presidente deberá «oír a la Mesa de las Cortes» previamente, sin que el criterio de la misma le vincule. Este trámite de audiencia previa de la Mesa, inexistente en el procedimiento previsto para la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación y al que hace referencia expresa el RCA (art. 158.1), deberá desarrollarse una vez consultadas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, por lo que parece que el Presidente deberá trasladar al órgano parlamentario el contenido de dichas consultas con objeto de que pueda pronunciarse con conocimiento de causa.

Por otra parte, cabe preguntarse si dichas consultas deben realizarse obligatoriamente antes de cada una de las propuestas de candidato sucesivas, en caso de fracaso de otra anterior, o sólo antes de la primera. Tanto el Estatuto de Autonomía como el Reglamento de las Cortes especifican que en el caso de que el candidato propuesto no obtenga la mayoría necesaria «se

tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente», con lo que parece remitirse íntegramente al procedimiento previsto para la primera propuesta, lo que pone de manifiesto, como ha observado Bar Cendón, la voluntad del ordenamiento de que las consultas se lleven a cabo antes de cada una de las posibles propuestas.

Las consultas deberán realizarse «con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente» (art. 22.2 EA), especificando el Reglamento de las Cortes que se efectuarán con los «representantes designados por los partidos o coaliciones electorales con representación parlamentaria». Así, ha de excluirse que los consultados deban ser los grupos parlamentarios (el artículo 99 de la Constitución utiliza el término más confuso de «grupos políticos con representación parlamentaria»), sino los partidos o coaliciones que hayan obtenido algún escaño en las Cortes de Aragón y a través de los representantes designados por éstos, que podrán no coincidir con los portavoces de los grupos parlamentarios e incluso no tener la condición de diputados. Por otra parte, considera en general la doctrina que ha analizado este trámite parlamentario, tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, que el hecho de que el Rey o los presidentes de los Parlamentos autonómicos vengán obligados a consultar a los grupos políticos antes de proponer candidato no excluye que, con objeto de obtener una mayor información para decidir sobre la propuesta, se desarrollen otras consultas al margen de las preceptuadas.

Como ya se ha indicado anteriormente, el criterio expresado por los grupos políticos al evacuar las consultas no vincula al Presidente de las Cortes, que tiene libertad, en teoría, para proponer al candidato que considere idóneo de entre todos los diputados del Parlamento, pudiendo hipotéticamente darse el caso de que propusiera un candidato distinto a los «cabezas de fila» oficiales que los partidos o coaliciones hayan ofrecido a lo largo de las consultas.

Es éste por ello uno de los momentos en que la posición del Presidente de las Cortes adquiere un mayor relieve, dependiendo su valor efectivo de la composición política de la Cámara en cada legislatura. La existencia de una mayoría absoluta convierte la propuesta en un acto mecánico desde el punto de vista político, ya que, además de no existir otra alternativa que el candidato del partido o coalición mayoritario, el Presidente de las Cortes será, lógicamente, un diputado perteneciente a dicha fuerza política. Sin embargo, en caso de no existir esa mayoría, el papel moderador y de equilibrio del Presidente puede resultar decisivo para encontrar una solución de gobierno estable para la Comunidad.

El artículo 158.2 RCA determina que la propuesta de candidato «deberá formularse dentro del plazo máximo de diez días a partir de la constitución de las Cortes, cese del Presidente o desde que se produzca el supuesto señalado en el apartado segundo del artículo 22 del Estatuto de Autonomía». Éste es también el plazo máximo que debe mediar entre las sucesivas propuestas que puedan producirse en el caso de no prosperar la primera (art. 22.2 EA).

c) *La sesión de investidura.*

Efectuada la propuesta debe procederse a la convocatoria de la sesión de investidura. No se establece en el Estatuto ni en el Reglamento de las Cortes (como ocurre también en la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados) el plazo de que dispone el Presidente de las Cortes para convocar dicha sesión, aunque parece deducirse que deberá efectuarse inmediatamente después de efectuada la propuesta.

En la sesión, que dará comienzo por la lectura de la propuesta por uno de los secretarios de la Mesa, el candidato deberá exponer, sin límite de tiempo, «el programa político del Gobierno que pretende formar», solicitando posteriormente la confianza de la Cámara, que deberá pronunciarse, por consiguiente, tanto sobre el programa como sobre el candidato.

No está obligado el candidato a desvelar en la sesión de investidura la composición de su futuro Gobierno, aunque es frecuente que los grupos políticos que se oponen a la investidura del candidato critiquen en sus intervenciones el desconocimiento a la hora de votar de los futuros miembros de la Diputación General. No obstante, debe insistirse en que la confianza se otorga únicamente al Presidente y a un programa, y no a los miembros del Gobierno, que gozan exclusivamente de la confianza del propio Presidente, que es quien los nombra y cesa libremente.

Por otra parte, la sesión de investidura se desarrolla en dos fases: en la primera se procede a la exposición del programa por el candidato, suspendiéndose durante veinticuatro horas para reanudarse nuevamente con objeto de proceder a un debate sobre el programa en el que intervienen los grupos parlamentarios presentes en la Cámara. Finalizado el debate se procede a la votación, que deberá efectuarse de forma nominal y pública, a diferencia de las restantes votaciones parlamentarias sobre personas, que son siempre secretas, lo que parece constituir un mecanismo de control por los grupos políticos del sentido del voto de sus diputados en un acto fundamental en la legislatura como es la investidura.

Establece el Estatuto que el candidato para ser elegido deberá obtener en primera votación mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los miembros de derecho de la Cámara. Ello supone que la abstención o ausencia de algún grupo parlamentario o diputado de la Cámara tiene el valor de un voto negativo, debiendo tenerse en cuenta, por otra parte, que el número de referencia para efectuar el cómputo podría no ser el de sesenta y siete diputados establecido por la Ley electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el caso de que algún electo no hubiera adquirido la condición de miembro de derecho de la Cámara o por posibles sentencias de anulación de algún proceso electoral.

Si el candidato no obtiene la mayoría absoluta en primera votación (que no irá precedida de intervención alguna) cuarenta y ocho horas después, otorgándose en este caso la investidura por mayoría simple, el trámite anterior puede convertirse en innecesario y superfluo.

Se ha hecho referencia ya anteriormente a que en caso de no conseguirse mayoría simple en segunda votación deben efectuarse sucesivas propuestas, siguiéndose el procedimiento

establecido para la primera. En relación con estas propuestas sucesivas se han planteado algunos problemas de importancia.

En primer lugar, se ha cuestionado la posibilidad de volver a presentar como candidato a quien ya ha sido rechazado anteriormente. Parece, en principio, contradictorio que quien ya ha sufrido una votación negativa del Pleno de la Cámara pueda obtener la confianza de la mayoría al cabo de unos días. No obstante, con carácter restrictivo, parece aconsejable que se admita esta posibilidad si se valora un posible cambio de posiciones políticas ante una eventual disolución o, incluso, una modificación del programa político sometido por el candidato a la confianza parlamentaria.

Por otra parte, dispone el Estatuto que, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes sin que ningún candidato obtenga la confianza de la Cámara, el Parlamento electo quedará disuelto, procediéndose a la convocatoria de las próximas elecciones.

Nuestro Estatuto de este modo ha optado (a diferencia de otros Estatutos como el navarro o el andaluz, que disponen en este caso la investidura automática del candidato perteneciente al partido político con mayor número de escaños, fórmula heterodoxa y criticable desde la perspectiva de la pureza del sistema parlamentario) por trasladar de nuevo al electorado la solución de un problema que no ha podido encontrar adecuada respuesta parlamentaria.

Sin embargo, al referirse el texto estatutario exclusivamente a la disolución en el caso de no ser investido ningún candidato dentro de dos meses desde la constitución de las Cortes, se plantea un problema de qué ocurre en aquellos otros supuestos en que habiendo quedado vacante la Presidencia (dimisión, fallecimiento, incapacitación, etc.) debe procederse al nombramiento de nuevo Presidente, pudiendo, por tanto, reproducirse la situación antes descrita.

Parece claro que se trata de una laguna legal del texto estatutario que ha venido a corregir el artículo 160.3 del Reglamento de las Cortes, que dispone que ese plazo de dos meses comenzará a computarse «desde la primera votación de investidura, cuando este procedimiento hubiera sido iniciado como consecuencia del cese del Presidente de la Diputación General por alguna de las causas legalmente establecidas, distinta de la celebración de elecciones a Cortes de Aragón».

d) *El acto formal de nombramiento del Presidente.*

Si un candidato tiene la confianza de las Cortes aragonesas deberá procederse al acto formal de nombramiento. Será el Presidente de las Cortes (artículo 2.2 LPGA) quien efectúe la propuesta de nombramiento al Rey, que lo nombrará por Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Aragón.

El acto de nombramiento tiene, como es lógico, naturaleza reglada y deberá ser refrendado, como todos los actos del Rey, «por el Presidente del Gobierno o Ministro a quien corresponda», correspondiendo en este caso el refrendo al Presidente del Gobierno. Hay que poner de relieve, sin embargo, que el acto del Monarca de nombramiento del Presidente del

Gobierno lo refrenda el Presidente del Congreso de los Diputados, por lo que ha habido quienes han defendido un refrendo por el Presidente de las Cortes en el caso aragonés. Lo cierto es que esta opción sólo tendría respaldo jurídico si se hubiera previsto constitucionalmente (o al menos en el Estatuto, como ocurre en el caso vasco), no siendo posible en el contexto normativo vigente. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de la competencia para refrendar del Presidente del Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 56.3 y 64.1 de la Constitución, sin admitir interpretaciones extensivas por analogía.

El plazo para que el Presidente, una vez nombrado, tome posesión de su cargo será de diez días desde la publicación del Real Decreto en el Boletín Oficial de Aragón (art. 2.4 LPGA).

B) Supuestos de cese del Presidente.

Los supuestos de cese del Presidente no vienen suficientemente especificados en el Estatuto de Autonomía.

Éste se refiere en el artículo 28.1 al cese de la Diputación General, es decir, del Gobierno en su conjunto, que también son supuestos de cese del Presidente. Pero hay que acudir a las normas de desarrollo, y concretamente a la LPGA y al RCA, para encontrar una regulación específica y pormenorizada de esta cuestión. El artículo 3.1 LPGA enumera los supuestos de cese del Presidente de la Diputación General, que analizamos a continuación.

a) Celebración de elecciones a Cortes de Aragón.

Celebradas elecciones cesará el Presidente, aunque continuará en funciones hasta la toma de posesión del Presidente elegido por las nuevas Cortes. El cese se produce de manera formal cuando se publica el Real Decreto de cese del Presidente saliente y, al mismo tiempo, el de nombramiento del Presidente entrante, aunque sus efectos prácticos se producen tras la toma de posesión de este último. Si el Presidente es reelegido se publicará únicamente el Real Decreto de nombramiento.

b) Aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza.

La moción de censura está contemplada en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía y la cuestión de confianza en su artículo 23. La introducción de esta última institución se produjo en la reforma del Estatuto por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ya que en su redacción de 1982 no estaba prevista la cuestión de confianza.

El propio Estatuto en el citado artículo 17.3 dispone que por Ley de Cortes de Aragón aprobada por mayoría absoluta se regule el procedimiento de la moción de censura. No es lógico, sin embargo, que el Estatuto remita a una ley esta regulación, ya que su lugar natural debería ser

el Reglamento parlamentario, sin necesidad de ley interpuesta. De este modo, la moción de censura se regula en el Estatuto, en la LPGA y en el propio Reglamento de las Cortes.

No obstante, el artículo 8 de la LPGA, advirtiendo los riesgos de esa redundancia normativa, remite en la práctica los aspectos procedimentales de la moción a lo que establezca el Reglamento de las Cortes, y hace lo mismo en relación con la tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza (art. 10.2 LPGA).

En caso de prosperar una moción de censura cesa automáticamente el Presidente de la Diputación General y queda investido como tal el candidato alternativo propuesto (art. 9 LPGA). Asimismo, si las Cortes niegan la confianza al Presidente, éste cesará, debiendo procederse a la elección de un nuevo Presidente. No es necesario, por tanto, un acto formal de dimisión del Presidente tras la pérdida de la confianza, sino que el cese se produce de forma automática.

c) Dimisión del Presidente.

La dimisión es también, lógicamente, una de las causas del cese del Presidente. Deberá ser presentada ante el Presidente de las Cortes, que deberá aceptarla necesariamente, iniciándose a continuación el procedimiento parlamentario dirigido a la elección de un nuevo Presidente.

d) Incapacidad física o psíquica que le imposibilite para el ejercicio del cargo.

Los casos de notoria incapacidad psíquica o física que inhabilite al Presidente para el ejercicio de su cargo pueden motivar la incapacitación del mismo por las Cortes de Aragón, lo que provocará su cese automático.

No especifica la LPGA si la incapacidad habrá de ser de carácter definitivo; en primer lugar, por la dificultad que muchas veces puede entrañar un diagnóstico de esta naturaleza y, además, porque una incapacidad notoria de duración imprevisible puede aconsejar el relevo.

Teniendo en cuenta que se trata de una decisión extremadamente delicada, la Ley introduce la cautela (por algunos criticada) de que sea el propio Gobierno, la Diputación General, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros, quien proponga a las Cortes la incapacitación, de tal manera que la Cámara no puede tomar iniciativa por sí misma a este respecto.

Las Cortes deberán adoptar la decisión de incapacitación del Presidente por mayoría absoluta. Podría haber sido también otra fórmula alternativa idónea reservar a las Cortes la iniciativa en materia de incapacitación del Presidente pero aumentando la mayoría exigible para adoptarla, con objeto de garantizar una decisión plenamente objetiva y al margen de posibles intereses de partido.

Debe quedar claro que nada tiene que ver este tipo de incapacitación con la regulada en el Código Civil. En la incapacitación del Presidente, la Cámara actúa como único órgano responsable político de la misma y al margen de aquellos procedimientos que pudieran haberse desarrollado en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas.

e) *Sentencia firme de los tribunales que imposibilite al Presidente el ejercicio del cargo.*

La Ley utiliza en este caso el término «imposibilite», que es más amplio en cuanto a su contenido que la expresión más técnica «inhabilitar». En este último caso, el cese se produciría en el supuesto de sentencias que llevaran aparejada la pena de inhabilitación, mientras que con la redacción legal citada podría entenderse que es causa de cese cualquier sentencia que imposibilite efectivamente para el ejercicio de las funciones de Presidente, por lo que podrían entenderse incluidas todas las penas que supongan la privación de libertad efectiva.

Ocurre, sin embargo, que así como en los casos de inhabilitación judicial el automatismo del cese presidencial que la Ley dispone puede estar justificado, en los casos de privación de libertad (que podría ser por un tiempo reducido) debería haberse previsto una intervención posterior de las Cortes que valorara la situación específica de modo similar a la prevista en el procedimiento de incapacitación anteriormente analizado.

Hay, no obstante, quien considera que en este caso el término imposibilitar equivale a inhabilitar y que, por tanto, sólo las sentencias firmes con penas que incluyan efectos inhabilitantes pueden provocar el cese del Presidente.

f) *Pérdida de la condición de diputado de las Cortes de Aragón.*

Esta causa de cese, también automático, del Presidente de la Diputación General encuentra su justificación en la obligación de tener la condición de diputado para ser nombrado, de modo que si se pierde esa condición debe producirse el cese en la presidencia.

g) *Incompatibilidad no subsanada.*

Como posteriormente veremos, el Presidente está sometido a un riguroso régimen de incompatibilidades, regulado en el artículo 21.4 del EA y desarrollado en el artículo 5 de la LPGA.

No obstante, existe en la actualidad una inexplicable imprecisión legal sobre la forma y momento concreto de producirse el cese por esta circunstancia.

En primer lugar, y frente a la regulación de la antigua LPDGA de 1984, que concedía al candidato investido un plazo de quince días para subsanar posibles incompatibilidades, la actual LPGA no establece plazo alguno. Por otra parte, la Ley de 1984 establecía que en el caso de que no se subsanara la incompatibilidad en dicho plazo, el Pleno de la Cortes de Aragón declarararía la incompatibilidad, produciéndose el cese del Presidente. Tampoco la LPGA hace la más mínima referencia al órgano legitimado para comprobar y declarar tal circunstancia, por lo que parece conducir la decisión última a los Tribunales de Justicia, tras el correspondiente recurso jurisdiccional, en el caso de que alguien pudiera estimar que se está produciendo una situación de incompatibilidad del Presidente no subsanada.

C) *Sustitución del Presidente. El Presidente en funciones.*

Es preciso referirse también a la regulación legal de las sustituciones temporales del Presidente, tanto en caso de cese hasta que se produzca el nombramiento de un nuevo titular como en los supuestos más habituales de ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal. Dispone a este respecto la LPGA que en los casos de cese por convocatoria de elecciones, aprobación de una moción de censura, pérdida de una cuestión de confianza o dimisión, el Presidente deberá continuar en el ejercicio del cargo hasta que su sucesor haya tomado posesión, previsión lógica que garantiza la continuidad en el ejercicio de la gestión, como ya se indicó anteriormente.

En los restantes supuestos de cese, dada su naturaleza, y en caso de fallecimiento, «ejercerá provisionalmente las funciones de Presidente el Vicepresidente o el Consejero a quien corresponda según el orden de prelación de los Departamentos». En estos casos el sustituto tendrá la condición de Presidente en funciones (art. 4.2 LPGA).

La propia Ley dispone que el Presidente en funciones no podrá plantear la cuestión de confianza ni ser objeto de una moción de censura, ejerciendo el resto de las facultades del Presidente, sin que exista, por tanto, limitación alguna en sus funciones pese a la situación de interinidad.

Un supuesto diferente de sustitución del Presidente es el de la suplencia habitual en los casos de ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal del titular. En estos casos, cuando exista Vicepresidente, será éste el sustituto y, en el caso de no existir, «el Consejero a quien corresponda según el orden de prelación de los Departamentos o aquel a quien el Presidente designe expresamente », otorgándose en este último caso al Presidente la facultad de modificar según su criterio el orden automático de sustitución.

3. ESTATUTO PERSONAL

A) *Inviolabilidad e inmunidad parcial.*

El Estatuto de Autonomía atribuye al Presidente las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parcial, que son propias del estatuto personal de todos los diputados de las Cortes de Aragón.

La inviolabilidad supone que no puede ser sometido a proceso judicial, tanto durante su mandato como después de haber cesado en él, por los votos y opiniones que hubiera vertido en el ejercicio de su cargo. No se atribuye específicamente al Presidente en su condición de tal, sino como diputado (ni el EA ni la LPGA se refieren en especial a la inviolabilidad del Presidente, haciéndolo, sin embargo, la última, a su inmunidad parcial).

El privilegio de inviolabilidad se extiende, por tanto, a las actuaciones desarrolladas por el Presidente «en el ejercicio del cargo de diputado», debiendo entenderse que sólo se halla

cubierto por el manto de este tipo de protección el ejercicio de la función parlamentaria y no el resto de posibles acciones realizadas al margen de la misma. Se protegen también las opiniones emitidas una vez que el Presidente haya cesado en su cargo de diputado, siempre que estén relacionadas con el ejercicio de su función parlamentaria anterior.

El Presidente goza también, como los restantes diputados de las Cortes, del privilegio de inmunidad denominada parcial (STC de 12 de noviembre de 1981), al que hace referencia específica la LPGA con ocasión de regular el estatuto personal del Presidente. Dispone esta Ley en su artículo 6.1 que «el Presidente, durante su mandato y por los actos directivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrá ser detenido ni retenido sino en el supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón».

Como puede observarse al leer el precepto, no estamos ante el privilegio de inmunidad propiamente dicho (como el otorgado a los diputados y senadores de las Cortes Generales), que incluiría la necesidad de suplicatorio previo a la Cámara antes de poder iniciar cualquier proceso judicial, sino básicamente ante un fuero especial, consistente en que el órgano judicial competente para decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio deberá ser el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Por otra parte, el precepto antes citado dispone, en su apartado 2, que fuera del territorio de Aragón «la responsabilidad personal del Presidente será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

El Reglamento de las Cortes atribuye a su Presidente como unción la vigilancia y control del cumplimiento de estos privilegios, facultándole, en su artículo 14, para adoptar «cuantas medidas estime convenientes en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de las Cortes y de sus miembros» desde el momento en que conozca la detención de un diputado o cualquier otra acción judicial o gubernativa que pueda obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria.

B) *Incompatibilidades.*

El Presidente de la Diputación General, lo mismo que el Presidente del Gobierno de la Nación, está sometido a un riguroso sistema de incompatibilidades que garantice la plena dedicación a su función y la más absoluta objetividad y distanciamiento de intereses particulares al desarrollarla.

Tanto el artículo 21.4 EA como después el artículo 5.1 LPGA, establecen la prohibición de que el Presidente ejerza actividades profesionales o mercantiles o cualquier función pública que no derive de su cargo, impidiéndole también el ejercicio de otras funciones representativas distintas a las del mandato parlamentario. En relación con esta última prohibición se ha venido entendiendo que no puede interpretarse en un sentido absolutamente estricto, ya que podría derivar de ella, incluso, la incompatibilidad con cargos representativos en los partidos políticos, lo que estaría en contradicción con la práctica habitual, generalmente admitida (tanto en el

ámbito nacional como autonómico), de que los presidentes mantengan sus cargos directivos en los partidos desde los que accedieron a sus puestos de representación política.

Al mismo tiempo, el propio artículo 5.2 de la LPGA exige que el Presidente formule declaración de bienes referida al día de su toma de posesión, así como de cualquier actividad que le produzca ingresos de cualquier clase, ante la Mesa de las Cortes de Aragón, en el plazo de dos meses desde su toma de posesión. Se trata, por tanto, de una declaración que incluye tanto los bienes patrimoniales de cualquier tipo como las actividades de las que puedan derivarse percepciones económicas.

Esta declaración puede considerarse en realidad redundante en relación con la que como diputado le obliga a realizar el Reglamento de las Cortes, ya que aunque es cierto que la que efectúe como Presidente se refiere a fecha posterior (bien sea tras la elección al principio de la legislatura o en el transcurso de ella), también lo es que la que presenta como diputado está obligado a modificarla cada vez que se produzca una variación significativa. El Reglamento de las Cortes (art. 18.3) establece que las declaraciones de los diputados (y por tanto la del Presidente) se inscribirán en un Registro de Intereses que tendrá carácter público, a excepción de lo que se refiere a los bienes patrimoniales.

Cuando el Presidente cese estará obligado a presentar declaración de bienes referida a dicha fecha en el plazo de dos meses.

C) Derechos inherentes al cargo.

El Presidente de la Diputación General tiene derecho al tratamiento de excelencia y a la utilización de la bandera de Aragón como guión (única autoridad de la Comunidad Autónoma a la que explícitamente se atribuye por ley este derecho), además de otros honores que por razón de su cargo puedan establecerse.

Desde el punto de vista protocolario y dado que es la autoridad que representa de ordinario al Estado en el territorio de la Comunidad, le corresponde un puesto preferente, incluso, a los vicepresidentes y ministros del Gobierno en los actos oficiales que en el mismo puedan desarrollarse.

Los derechos económicos del Presidente se concretan en las retribuciones que anualmente se fijan en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

El Presidente, aunque no lo establezca la Ley, debe tener derecho también a un régimen asistencial. Lógicamente, deberá procurarse que éste sea una continuación del que disfrutara en sus anteriores ocupaciones profesionales o laborales, debiendo, en el caso de no existir cobertura previa alguna, ser dado de alta en el Régimen General de la Seguridad Social.

4. FUNCIONES DEL PRESIDENTE

Ya hemos tenido ocasión de referirnos anteriormente al triple orden de funciones que corresponden al Presidente de la Diputación General, como más alta representación de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado y como jefe del Gobierno de Aragón. Analizaremos a continuación las competencias que le corresponden en el desarrollo de cada una de esas funciones.

A) Funciones del Presidente como más alta representación de la Comunidad Autónoma

Como ha observado Bar Cendón, esta representación no es una representación política, que corresponde a las Cortes, sino simbólica, en la medida que el Presidente representa al conjunto de la organización autonómica, situándose en la cúspide de las instituciones que la integran.

Por otra parte, el Presidente es el representante legal de la Comunidad Autónoma cuando actúa como persona jurídica única, es decir, como un todo, y no cuando lo hace alguno de sus órganos institucionales. Así, cuando actúan las Cortes como institución diferenciada las representará su Presidente o el órgano legitimado en cada caso; o si actúa la institución del Justicia, será su titular el que ejerza la representación de la misma.

Hechas estas precisiones, podemos pasar a referirnos específicamente a aquellas facultades relacionadas en la LPGA que podemos convencionalmente considerar integradas en dicha función.

a) Representación de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con otras instituciones del Estado.

Dispone la LPGA (art. 12.1) que el Presidente ostenta la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en sus relaciones con otras instituciones del Estado, lo que constituye una consecuencia directa de su condición de representante supremo de la Comunidad.

Hay que volver a repetir aquí lo antes indicado, debiéndose insistir en la voluntad legal de que el Presidente ostente una representación simbólica unitaria de la Comunidad, que desarrollará cuando ésta en su conjunto se relacione con el Gobierno de la Nación, con otros poderes del Estado o con las restantes Comunidades Autónomas. En estos casos en que es necesario que la Comunidad Autónoma de Aragón esté representada exteriormente por un único interlocutor, éste deberá ser su Presidente.

b) Convocatoria de elecciones a las Cortes.

Corresponde también al Presidente convocar las elecciones a las Cortes de Aragón, así como la convocatoria de éstas, una vez elegidas, para que se reúnan en sesión constitutiva (art. 12.4 LPGA).

Puede entenderse que estas competencias las ejerce el Presidente no tanto como jefe del Poder Ejecutivo, sino como Presidente de la Comunidad Autónoma, del conjunto de sus instituciones.

Ha de tenerse en cuenta que el acto de convocatoria de elecciones en los casos de finalización natural del mandato está diseñado por el artículo 11 de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LECAA) con un carácter mecánico, ya que se dispone que «se efectuará mediante el decreto del Presidente de la Diputación General, en los plazos determinados en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo cada cuatro años».

La razón del tenor de este precepto, que se incluyó por reforma de la Ley de 20 de mayo de 1991, es la intención de homogeneizar los procesos electorales de las Comunidades Autónomas (con la excepción de Cataluña, País Vasco y Galicia), haciéndolos coincidir además con las elecciones locales. El argumento básico esgrimido para justificar esta reforma fue la inconveniencia, carestía y disfuncionalidad de un sistema electoral que condujera a una situación de goteo permanente de procesos electorales. Sin embargo, siempre ha habido también posiciones en contra de esta fórmula legal de quienes consideran que recorta la capacidad autónoma de decisión de los presidentes de las Comunidades Autónomas en un tema de gran trascendencia política.

Lógicamente, este automatismo no se produce cuando la convocatoria se efectúa no como consecuencia de la finalización natural del mandato, sino tras el ejercicio por el Presidente de la facultad de disolución anticipada o en otros supuestos; aunque en estos casos, como veremos después, el mandato de los diputados quedará limitado a lo que reste de legislatura, volviendo, por tanto, a coincidir todas las convocatorias en el siguiente proceso electoral.

c) La facultad de disolución de las Cortes.

En la primera redacción del Estatuto de Autonomía no figuraba la facultad del Presidente de la Diputación General de disolver las Cortes.

Esta facultad se ha venido considerando, sin embargo, con carácter general como uno de los elementos básicos del equilibrio y contrapeso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en que se asienta el sistema parlamentario.

Sin embargo, como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos y subsiguientes pactos autonómicos UCD-PSOE, se optó, en la práctica totalidad de los Estatutos, por prescindir de esta competencia del Presidente con objeto de evitar una posible tendencia a la proliferación de procesos electorales autonómicos. Lo cierto es, sin embargo, que el tiempo ha venido demostrando que la existencia de la citada facultad presidencial era un elemento casi indispensable para la propia coherencia y funcionamiento regular del sistema: existen situaciones en la vida parlamentaria que, posiblemente, sólo pueden tener respuesta en la disolución anticipada del Parlamento.

Ello supuso que en la Comunidad Autónoma se planteara un debate sobre la introducción por ley ordinaria de la facultad de disolución. Existían argumentos contrarios a esta posibilidad apoyados, básicamente, en que una institución esencial en el sistema político sólo podía ser introducida mediante reforma del Estatuto. Sin embargo, en contra de este argumento se oponían otros favorables a la regulación por ley de la facultad de disolución.

En la redacción de la LPGA prevaleció la tesis favorable a la introducción de la facultad de disolución a través de una ley ordinaria, pero matizada por un conjunto de mecanismos de limitación. Así, el artículo 11.1 establecía que «el Presidente, previa deliberación de su Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura».

No obstante, el propio artículo indica que el Presidente no podrá acordar la disolución de las Cortes cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura ni antes de que transcurra un año desde la última disolución provocada por este procedimiento. Y, en todo caso, la nueva Cámara que resultase elegida tendría un mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria. Es decir, que no sería el mandato natural de cuatro años, como ocurre en las Cortes Generales y en los Parlamentos de Cataluña, País Vasco y Galicia, sino un mandato excepcional que culminaría en el momento en que de forma simultánea se convocaran, en el último domingo de mayo correspondiente, las elecciones autonómicas y locales.

La reforma del Estatuto de Autonomía de 1996 afectó a la regulación de la facultad del Presidente de disolver las Cortes.

Se ha indicado anteriormente que tanto el texto elaborado por la Comisión de partidos redactora de la reforma como el propio texto aprobado por el Pleno de las Cortes el 30 de junio de 1994 utilizaban una extraña fórmula en este punto, ya que se limitaban a introducir una disposición adicional en la que se indicaba que una ley de Cortes de Aragón regularía la facultad del Presidente de disolución de las Cortes.

Esta discutible fórmula fue corregida en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, optándose por regular la facultad de disolución con el suficiente desarrollo en el capítulo II, relativo al Presidente.

Así, el artículo 23 del Estatuto, tras la reforma, establece que «el Presidente, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura». Dicha disolución deberá ser acordada por Decreto del Presidente en el que habrá de convocar elecciones.

Se establecen, no obstante, las siguientes limitaciones al ejercicio de dicha facultad:

- No podrá acordarse la disolución en el primer período de sesiones de la legislatura.
- Tampoco podrá acordarse cuando reste menos de un año para que termine la legislatura ordinaria.
- No podrá acordarse antes de que transcurra un año desde la última disolución por el mismo procedimiento, ni tampoco cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

— En todo caso, la nueva Cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria.

Junto a estas limitaciones no habituales, existe otra que sí está recogida en la Constitución (art. 115.2) respecto del ejercicio de la facultad por el Presidente del Gobierno de la Nación: la imposibilidad de disolver cuando esté en trámite una moción de censura.

Sobre la nueva regulación estatutaria de la facultad de disolución surgieron posiciones divergentes: hay quienes la han defendido como un importante paso adelante que resuelve en el propio texto del Estatuto un problema sobre cuya existencia había un acuerdo generalizado; pero también hay voces que se han manifestado contrarias a las limitaciones establecidas, utilizando como argumento básico su inexistencia en los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia.

La cuestión es, como ya indicamos anteriormente, si la necesidad de homogeneizar y simultaneizar los procesos electorales autonómicos es razón suficiente para justificar las mencionadas limitaciones. Es cierto que un permanente estado de convocatorias electorales sucesivas podría generar graves distorsiones en el funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, pero también lo es que limitaciones como la duración cercenada del mandato representan una solución extraña al propio sistema electoral individualmente considerado.

Por otra parte, la reforma del Estatuto en este punto produjo una antinomia en relación con la regulación de la facultad de disolución por la LPGA. Siendo la reforma estatutaria posterior prevalecía esta, pero era necesario cohonestar ambos textos legales: esta antinomia ha sido resuelta por la reciente reforma del apartado 3 del artículo 11 de la LPGA que adapta el texto de este precepto a las disposiciones del Estatuto.

Dispone, por otra parte, la Ley electoral aragonesa que el Decreto de convocatoria «deberá especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción » (art. 13.4), en conformidad con los criterios reglados que la propia Ley establece.

De esta manera, en congruencia con lo establecido en el ámbito estatal por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), se unen en un mismo Decreto del Presidente un acto de naturaleza política enmarcado en el juego de relaciones políticas entre los altos órganos de la Comunidad Autónoma, y por tanto no sometido a control jurisdiccional alguno, con un acto de naturaleza administrativa y además reglado, como es el de fijar, de acuerdo con unos criterios legales previamente definidos, el número de diputados por circunscripción electoral.

No parece acertada, por ello, la técnica legislativa utilizada al regular esta cuestión. Habría sido más correcta la previsión de dos Decretos diferenciados, uno del Presidente convocando las elecciones y otro de la Diputación General determinando los escaños por circunscripción.

No hay duda, en cualquier caso, de la posibilidad de impugnar en la vía contencioso-administrativa aquel precepto o preceptos del Decreto de convocatoria que pudieran aplicar indebidamente las prescripciones legales en orden a la citada determinación de escaños.

Hay que anotar que el sistema de distribución provincial de escaños establecido inicialmente en el artículo 13 de la LECOA adolecía de una grave laguna: cómo operar en el caso de que la

aplicación automática de dichas reglas pudiera contravenir lo dispuesto en el artículo 19 EA, que establece que «las Cortes de Aragón estarán integradas por un número de diputados comprendido entre 60 y 75, correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada ».

El descenso de habitantes en la provincia de Teruel y el correlativo ascenso en la de Zaragoza en los últimos años suponía que, con ocasión de la convocatoria de las elecciones autonómicas de 1999, la aplicación automática de los criterios de la LECAA infringiera dicho precepto estatutario.

Ello obligó a una precipitada reforma del artículo 13 antes de la convocatoria que resolvió la contradicción.

Además de convocar las elecciones, el Presidente también convoca a las Cortes de Aragón para que se reúnan en sesión constitutiva. A este respecto, la LECAA establece que en el propio Decreto de convocatoria deberá determinarse la fecha de la sesión constitutiva, «que tendrá lugar dentro del plazo de un mes, a contar desde el día de celebración de las elecciones».

El artículo 1 del Reglamento de las Cortes de Aragón establece, por su parte, que las Cortes «se reunirán dentro del plazo de quince días siguientes a la proclamación de los diputados electos, el día y a la hora señalados en el Decreto de convocatoria del Presidente de la Diputación General cesante y, en su defecto, el decimoquinto día hábil siguiente al de dicha proclamación», regulación que puede ser técnicamente más correcta que la anterior al tomar como referencia el dato obligado de la proclamación de diputados electos pero que podría resultar contradictoria con la misma.

d) La firma de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

La suprema representación de la Comunidad aragonesa tiene su expresión también en la facultad, atribuida al Presidente, de firmar los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

Estos acuerdos o convenios deberán ser ratificados en todo caso por las Cortes de Aragón, según disponen los artículos 16.f) EA y el 225 del Reglamento de las Cortes.

Parece oportuno que estos convenios entre Comunidades, en los que la Comunidad aragonesa establece una relación jurídica con otra Comunidad al más alto nivel, sean firmados por el Presidente en cuanto que representa a la Comunidad en su conjunto.

Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas despertaron en el proceso de elaboración de la Constitución intensos debates, detrás de los cuales latía el riesgo político que hubiera representado el principio de una posible federación de regiones. Por ello, tras sucesivas modificaciones del texto del precepto constitucional que regulaba este tema, se llegó a una solución de compromiso que ha presentado, no obstante, muchos problemas de interpretación.

Así, el artículo 145 de la Constitución, tras disponer que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas», establece que «los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

Se deduce, pues, de este precepto constitucional la existencia de dos posibles tipos de convenios o acuerdos entre Comunidades Autónomas: unos, los tradicionales convenios interadministrativos para la gestión de servicios, y los restantes cuyo contenido no se precisa, aunque es de suponer que se han querido incluir aquí todos aquellos acuerdos de una mayor trascendencia política, siempre que respeten, como se ha indicado, la prohibición de fórmulas federativas.

En el primer caso, como hemos visto, basta con una comunicación a las Cortes Generales, mientras que en el segundo es precisa la autorización de éstas.

En nuestro Estatuto de Autonomía existe únicamente una referencia específica a esta cuestión, ya antes citada, cuando se enumeran las funciones de las Cortes de Aragón, entre las que señala la de «ratificar los acuerdos o convenios de cooperación en los que la Comunidad Autónoma de Aragón sea parte» [art. 16.f)], sin hacer otras concreciones en cuanto a los distintos tipos de convenios, cuestión que adolece en el texto estatutario de una notable oscuridad.

Por su parte, el Reglamento de la Cortes en su artículo 255 establece la necesidad de someter a ratificación de la Cámara tanto los convenios para la gestión y prestación de servicios como los acuerdos de cooperación. El debate sobre la ratificación tendrá lugar en el Pleno de la Cámara y se desarrollará de acuerdo con el procedimiento establecido para los debates de totalidad.

A los efectos que en este momento nos interesan debe tenerse en cuenta también que antes de producirse el acto de firma por el Presidente de la Comunidad, la Diputación General, como órgano colegiado de gobierno (art. 16.9 LPGA), tendrá que haber dado su aprobación al correspondiente convenio o acuerdo de cooperación, por lo que la decisión en el proceso de instrumentación de un convenio la comparten, de un lado, la Diputación General, que aprueba su texto, y, de otro, las Cortes, cuya ratificación es necesaria, actuando el Presidente al firmarlo en el ejercicio de su función específicamente representativa.

Una vez que los convenios o acuerdos de cooperación han sido aprobados, firmados y ratificados en la Comunidad Autónoma, se procederá a su remisión a las Cortes Generales.

B) Funciones del Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma.

Seguendo los pasos de la Constitución de 1931, el artículo 152.1 de nuestro texto constitucional vigente establece que los presidentes de las Comunidades Autónomas ostentan la «representación ordinaria del Estado» en el territorio de la Comunidad.

El Estatuto aragonés hace referencia explícita a esta condición del Presidente en el artículo 21.2. Esta representación se le otorga al Presidente como consecuencia de la idea de integración de las Comunidades Autónomas en el Estado, concebido como Estado-ordenamiento, es decir, como concepto unitario con el que se hace referencia a la totalidad de la organización jurídico-política del Estado, y no al concepto del Estado-organización, que distingue el Estado de otras organizaciones públicas que conviven en su seno, como las Comunidades Autónomas o los entes locales. Desde esta perspectiva de Estado-ordenamiento, las Comunidades Autónomas son parte del Estado, «son Estado», y es por ello lógico que su Presidente ostente en su territorio la representación ordinaria del mismo, encarnando los principios de unidad y continuidad.

Si la representación ordinaria del Estado en Aragón la ostenta el Presidente de la Diputación General, la representación del Gobierno de la Nación corresponde al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, institución creada por el artículo 154 de la Constitución, que «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad». El término «Administración del Estado» se utiliza en este precepto en un sentido estricto (el de Administración General del Estado), debiendo excluirse, por tanto, del mismo a las Administraciones local y autonómica.

En su calidad de representante ordinario del Estado en la Comunidad, corresponde al Presidente de la Diputación General «promulgar, en nombre del Rey, las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en el Boletín Oficial del Estado, en un plazo no superior a quince días desde su aprobación» (art.12.3 LPGA).

El Presidente aragonés promulga, por tanto, las leyes aragonesas en nombre del Rey, por lo que en este caso actúa, sin duda, como representante del Estado-ordenamiento. Es obligatoria la publicación tanto en el Boletín Oficial de Aragón, que es la que sirve de referencia para la entrada en vigor de las leyes, como en el Boletín Oficial del Estado, incumpléndose en la práctica habitualmente, en esta última, el plazo máximo de quince días estatutariamente establecido. No se hace referencia, sin embargo, en el Estatuto a la facultad de sanción de las leyes, lo que parece acertado si se tiene en cuenta el carácter específicamente real de la sanción y la escasa trascendencia efectiva de su ejercicio.

C) Funciones del Presidente como jefe del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

a) La función de dirección de la acción de gobierno.

La función de mayor trascendencia del Presidente de la Diputación General es, sin duda, la de dirección del órgano superior colegiado de gobierno de la Comunidad.

Ya anteriormente hemos hecho referencia a la especial posición política que ocupa el Presidente, que le sitúa entre los miembros de su Gobierno como el auténtico director e impulsor de la política gubernamental.

En este sentido, no debe pasar desapercibido el distinto tratamiento que la Constitución y el Estatuto de Autonomía conceden a la posición y funciones de los Presidentes de los Ejecutivos nacional y autonómico. En el primer caso, la Constitución atribuye claramente al Gobierno la «dirección de la política interior y exterior», reservando al Presidente la «dirección de la acción de gobierno », mientras que el Estatuto atribuye al Presidente «la dirección y coordinación de la acción de gobierno» y a la Diputación General el ejercicio de la función ejecutiva, sin hacer referencia explícita a la dirección de la política del Gobierno.

Por ello, aunque podría argumentarse que dentro del concepto de «función ejecutiva» puede incluirse la dirección política, parece que la voluntad del Estatuto es la de configurar una presidencia «fuerte» que garantice una eficaz acción del Ejecutivo.

La LPGA concreta en su artículo 12.2 que corresponde al Presidente «dirigir y coordinar la acción del Gobierno» (no la acción de gobierno, como dice el Estatuto), con todo el haz de competencias de determinación de la dirección política que ello supone; correspondiendo al Gobierno establecer, bajo la dirección del Presidente, «la política general» (art. 14.1) y «las directrices de la acción de gobierno», competencia esta última que deberá ejercer también de acuerdo con las indicaciones del Presidente.

Al margen de las dudas interpretativas que puedan surgir de la lectura de los anteriores textos legales, lo cierto es que la situación general del Presidente en el sistema institucional autonómico y su capacidad de nombramiento y cese de los miembros de su Gobierno hacen posible una clara preeminencia del mismo en la dirección política del Gobierno. En realidad, el liderazgo presidencial dependerá en mayor medida de circunstancias personales y de la realidad política que exista detrás de cada Gobierno que de las prescripciones legales a que se ha hecho referencia.

Como director de la acción del Gobierno, corresponde al Presidente convocar y presidir las reuniones de la Diputación General y velar por el cumplimiento de sus decisiones, ordenando su ejecución, así como convocar y presidir las reuniones de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

También firmará los Decretos de la Diputación General, que deberán ser refrendados por el consejero o consejeros a quienes corresponda su ejecución, y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Asimismo, el Presidente resolverá los conflictos de atribuciones que puedan plantearse entre los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 12.16 LPGA).

b) Nombramiento y separación del Vicepresidente y de los consejeros. Determinación de la organización departamental.

Al Presidente le corresponde el libre cese y nombramiento de los miembros de su Gobierno, facultad ordinaria de todos los jefes de Ejecutivo en un sistema parlamentario.

El Presidente nombra a los consejeros y, en su caso, al Vicepresidente una vez investido, a través de un Decreto de la Presidencia, de acuerdo con la organización departamental previamente establecida por el propio Presidente.

Así, aunque la LPGA en su artículo 15 establece los Departamentos en que se organiza la Comunidad Autónoma, lo que podría indicar una posición favorable a atribuir esta función a la Ley, cuando menciona las competencias del Presidente enumera entre ellas la de «determinar el número y funciones de los Departamentos del Gobierno de Aragón», deslegalizando a favor de aquél esta facultad.

La atribución de esta competencia al Presidente es razonable si se tiene en cuenta que, en otro caso, al iniciar una legislatura estaría vinculado por la organización gubernamental preexistente y, o bien debería remitir a las Cortes un proyecto de ley de modificación antes de efectuar los nombramientos (lo que retrasaría la formación del Gobierno), o bien debería hacer los nombramientos conforme a la anterior estructura, lo que parece políticamente inconveniente.

c) Funciones de coordinación directa del programa legislativo.

El artículo 12.18 de la LPGA atribuye al Presidente la función de «coordinar el desarrollo del programa legislativo del Gobierno de Aragón y la elaboración de disposiciones de carácter general», competencia que parece implícita en la dirección de la acción de gobierno pero que, probablemente, se ha querido atribuir expresa y directamente (no a través del Departamento de Presidencia) al Presidente para reforzar la unidad de acción de los distintos Departamentos en el ejercicio de la actividad normativa.

d) Funciones relacionadas con las Cortes de Aragón.

Se atribuyen también al Presidente una serie de importantes funciones en relación con el Parlamento aragonés. Ya se ha hecho referencia anteriormente a la posibilidad de que plantee ante las Cortes la cuestión de confianza. También puede proponer la celebración del debate general sobre orientación política de la Diputación General (o debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma), conforme a lo previsto en el artículo 170 del Reglamento de las Cortes.

Este precepto reglamentario prevé que el Pleno de las Cortes celebre un debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma cuando lo solicite el Presidente de la Diputación General, la Mesa de la Cámara o tres grupos parlamentarios. La legitimación exigida por el Reglamento para solicitarlo hace que en la práctica (salvo en legislaturas con fragmentación de la oposición al menos en tres grupos parlamentarios) sea el Presidente quien controle el momento de celebrarse el debate, que suele tener lugar una vez al año.

En el marco de este debate pueden presentar los grupos parlamentarios propuestas de resolución relacionadas con su contenido, que son votadas cuando finaliza. Cabe la posibilidad, además, de presentar propuestas que supongan un rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno que, si prosperan, pueden ser equivalentes, desde un punto de vista político, a una moción de censura encubierta. En efecto, si con objeto de debatir la política general del Gobierno de Aragón, las Cortes, a través de una resolución de la Cámara, se pronuncian en contra de la misma, el Presidente no estará jurídicamente obligado a presentar su dimisión, que sólo puede ser forzada a través del mecanismo de la moción de censura, pero la estabilidad y credibilidad política de su Gobierno quedarán seriamente comprometidas.

e) La firma de convenios de colaboración con las autoridades del Estado.

La firma de estos convenios, que son un modo habitual de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cada vez más utilizado, se reserva en principio al Presidente, que, no obstante, puede delegar esta facultad en el Vicepresidente o los consejeros.

Mientras los convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas son poco frecuentes, los convenios con los distintos Departamentos y organismos de la Administración General del Estado son muy utilizados y uno de los instrumentos más idóneos de cooperación administrativa en el Estado de las Autonomías, sobre todo para la ejecución de competencias concurrentes o compartidas. Por eso, en estos casos, parece que el Presidente actúa como jefe del Gobierno y es lógico que esté prevista la posibilidad de delegar, e incluso hubiera sido razonable la atribución directa de esta competencia a los consejeros en las materias de su respectivo Departamento.

f) La solicitud de dictámenes del Consejo de Estado y de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 5/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, corresponde únicamente al Presidente solicitar dictámenes del Consejo de Estado en los términos establecidos en la legislación vigente.

El Presidente puede también solicitar dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (arts. 12.22 y 57 LPGA), cuya creación, organización y competencias fueron obra de la propia LPGA, pero esta facultad se atribuye también con carácter directo a los consejeros.

5. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PRESIDENCIA. ÓRGANOS DE ASISTENCIA DIRECTA AL PRESIDENTE

En el artículo 19 de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (LACA), está prevista la posibilidad de que el Presidente disponga de un Gabinete para su asistencia directa. El propio precepto establece que también podrá existir un Gabinete de relaciones con los medios de comunicación y una Secretaría particular. Los miembros de estos órganos de asistencia directa tendrán el carácter de personal eventual de confianza, siendo nombrados y cesados libremente por el Presidente, y cesarán en todo caso automáticamente cuando él cese.

Por otra parte, la Ley citada en su artículo 14.3 establece la posibilidad de que se adscriban directamente al Presidente otros órganos administrativos, incluso, con carácter excepcional, organismos autónomos.

De acuerdo con este marco normativo, en la actualidad el Decreto 100/1999, de 3 de septiembre, establece la estructura orgánica dependiente directamente de la Presidencia:

- Por un lado, como órganos de apoyo directo, el Gabinete del Presidente y el Gabinete de Comunicación, en los que se integran un conjunto de asesores.
- Por otro lado, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Relaciones con las Cortes, ambas con nivel orgánico de Dirección General.

Con respecto a estas últimas pueden existir dudas de una posible interferencia o duplicación de funciones en relación con la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que desarrolla competencias en parte muy similares a las anteriores.

Asimismo, se adscriben directamente al Presidente la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas y la Oficina del Gobierno de Aragón en Madrid. No parece razonable desde el punto de vista organizativo la dependencia directa de estas Oficinas del Presidente, que deberían tener su ubicación lógica en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

III. LA DIPUTACIÓN GENERAL O GOBIERNO DE ARAGÓN

1. INTRODUCCIÓN

La Diputación General es el órgano superior colegiado de gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón; es el Gobierno de la Comunidad, integrado por el Presidente y los consejeros por él designados.

El Estatuto de Autonomía quiso, por razones históricas, denominar al Gobierno o Consejo de Gobierno, Diputación General. No obstante, durante algunos años se produjo en nuestra legislación una notable confusión terminológica, utilizándose indistintamente (y, a veces, intentando encontrar diferencias) los términos Diputación General, Gobierno de Aragón y Consejo de Gobierno para referirse al máximo órgano colegiado de gobierno en Aragón.

La LPGA optó finalmente por el término Gobierno de Aragón, oficializando lo que venía siendo habitual en la práctica, por lo que hoy podemos utilizar indistintamente las denominaciones Diputación General, que utiliza el Estatuto, o Gobierno de Aragón, que utiliza la LPGA, para referirnos a la misma realidad.

La Diputación General responde, ante todo, a los caracteres de un Gobierno en los sistemas de naturaleza parlamentaria: órgano colegiado en el que se encarna la función ejecutiva y que responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes de Aragón. Ya se ha indicado que su Presidente no es, como el sistema parlamentario más clásico, un *primus inter pares*, correspondiéndole una intensa función de liderazgo en la dirección política de la Comunidad.

2. ESTRUCTURA

A) *Composición, nombramiento y cese.*

El artículo 24.2 EA establece que «la Diputación General estará constituida por el Presidente y los consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente ». En concordancia con este texto, el artículo 14.2 de la LPGA dispone que «el Gobierno de Aragón se compone del Presidente y los consejeros», añadiendo a continuación que «cada consejero estará al frente de un Departamento, sin perjuicio de la existencia de consejeros sin cartera».

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996, se eliminaron las cautelas procedentes de los pactos autonómicos UCD-PSOE de 1981, incorporadas a buena parte de los Estatutos elaborados por la vía del artículo 143 de la Constitución, que establecían la imposibilidad de que el número de consejeros con responsabilidad ejecutiva excediera de diez. No parece que la estructura política de la Comunidad Autónoma exija un Gobierno con más de diez Departamentos, ni se ha planteado hasta el momento presente, pero tampoco era razonable mantener esta limitación en el texto del Estatuto de Autonomía.

A tenor de ambos preceptos, podrá haber consejeros «con cartera», que tengan asignada la dirección de un Departamento, y consejeros «sin cartera» a los que no se atribuyan responsabilidades ejecutivas. No se ha abusado en Aragón de esta última figura. De hecho, sólo una vez se procedió a utilizarla a través del nombramiento de un consejero para Asuntos de la Comunidad Europea durante la primera mitad de la tercera legislatura.

Los consejeros, una vez nombrados como miembros del Gobierno, responden solidariamente ante las Cortes de Aragón, sin perjuicio de responsabilidad directa de cada uno de ellos por su

gestión ya que, además de miembros del Gobierno, son órganos unipersonales de dirección de los Departamentos de la Administración aragonesa.

Por otra parte, la Diputación General cesa en todos los supuestos de cese del Presidente, en función de la estricta relación de confianza que une a éste con su Consejo. Así, el artículo 28 EA dispone que la «Diputación General cesará tras la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión, fallecimiento o incapacitación de su Presidente», debiendo continuar la Diputación cesante en funciones hasta la toma de posesión de la nueva.

B) *La figura del Vicepresidente.*

El Estatuto de Autonomía no hace referencia explícita al posible nombramiento de un Vicepresidente de la Diputación General.

Ello provocó en su momento el debate sobre la posibilidad de introducir la figura a través de una ley ordinaria. La respuesta parece que debía ser negativa en el caso de que el Vicepresidente, o Vicepresidentes, se configuraran como cargos independientes y diferenciados del de consejero, ya que se estaría actuando contra la letra del Estatuto, que designa como únicos miembros del Gobierno al Presidente y los consejeros. Sin embargo, podía defenderse como posible una modificación legislativa que permitiera el nombramiento de uno o varios consejeros como Vicepresidentes: esta solución sería respetuosa con el texto estatutario, evitaría la proliferación de nuevos órganos políticos y podría dar respuesta a la posible necesidad de que el Presidente cuente con un «segundo » que ocupe una posición jerárquica superior al resto de los consejeros.

La LPGA optó por no recoger inicialmente esta figura. No obstante, con posterioridad, la Ley 11/1999, de 26 de octubre, de modificación de la LPGA, cambió de criterio introduciendo la posibilidad de que el Presidente nombre «a uno de sus consejeros como Vicepresidente» (art. 4.1.º de la LPGA).

Se configura, por tanto, como una opción, no como un órgano necesario, de tal modo que con el actual marco legal podrán configurarse gobiernos en los que pueda existir o no un Vicepresidente. Se inclina también la Ley por el nombramiento de un solo Vicepresidente.

La Disposición Adicional primera de la citada Ley de modificación establecía asimismo que, en el caso de que se nombre Vicepresidente, «su denominación a efectos oficiales comenzará por la mención de este último cargo, seguida por la relativa a su Departamento», y que «el Vicepresidente precederá siempre a los consejeros en el orden protocolario establecido».

En la actualidad existe un Vicepresidente, que es el consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales. Es lógico que, en el caso de nombrarse un Vicepresidente, éste sea precisamente el consejero citado ya que sus funciones horizontales y de coordinación se proyectan sobre los distintos Departamentos de la Administración aragonesa, pudiendo encontrar dificultades para una acción eficaz desde el mismo nivel jerárquico que los restantes consejeros.

En cuanto a las funciones del Vicepresidente, la Ley no es muy explícita: serán aquellas que pueda delegarle el Presidente, las que le otorgue el ordenamiento jurídico y las propias de su Departamento, además de la sustitución del Presidente en los supuestos de ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal.

Se trata, por tanto, de una figura que no incorpora en la práctica funciones nuevas o adicionales, sino que busca ante todo situar al consejero de la Presidencia en un nivel jerárquico superior a los restantes miembros del Gobierno.

En cuanto al estatuto personal del Vicepresidente, la Ley establece que en materia de incompatibilidades y fuero procesal estará equiparado al Presidente. Desde el punto de vista de honores y protocolo, cuando el Vicepresidente sustituya al Presidente tendrá derecho a los mismos honores y tratamiento que éste.

3. FUNCIONES DEL GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 24, dispone que «la Diputación General ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón», definiendo sus funciones de un modo escueto, que viene a desarrollar la LPGA. Indudablemente, como en cualquier Gobierno, pueden distinguirse dos funciones básicas: como órgano de decisión política y como órgano superior de la Administración de la Comunidad Autónoma. Le corresponde también el ejercicio de la potestad reglamentaria y otras funciones no menos importantes relacionadas con el Parlamento o con la activación de diversas competencias de control.

El artículo 16 LPGA enumera en una larga lista las competencias del Gobierno de Aragón, descendiendo a un detalle innecesario en una Ley de esta naturaleza. En realidad, sería una ingenuidad legislativa intentar referirse con carácter exhaustivo a todas las competencias del Gobierno en esta Ley y, por ello, algunas de las citadas en la relación mencionada no son competencias sustantivas o que contribuyan a conformar y definir la posición política del Gobierno. En el listado figuran, por otra parte, competencias que más parecen responder a un ejercicio de voluntarismo político que a una correcta aplicación de la técnica legislativa. Así, el punto 3 del artículo 16 dispone que corresponde al Gobierno de Aragón «promover cuantas iniciativas requiera la defensa del Estatuto», lo que constituye una obviedad, y «proponer [a las Cortes] la defensa de aquél mediante el oportuno proyecto de ley», lo que supone una reiteración innecesaria.

Por ello, no haremos en esta exposición una relación exhaustiva y pormenorizada de todas las competencias, sino que nos referiremos a las de mayor trascendencia y significación.

A) *Funciones de dirección política.*

La Diputación General es el órgano que «bajo la dirección de su Presidente establece la política general» (art. 14 LPGA) y al que corresponde «establecer las directrices de la acción de gobierno». Esta importante función de dirección política la desarrolla, como se ha indicado, bajo el liderazgo y protagonismo de su Presidente, que se convierte en auténtico centro impulsor de la política aragonesa.

En el marco de esta genérica función de dirección política pueden encuadrarse funciones como las siguientes:

— Aprobar los proyectos de ley, acordando su remisión a las Cortes de Aragón, así como determinar su retirada.

El ejercicio de la iniciativa legislativa por la Diputación General constituye uno de los instrumentos básicos de proyección de su acción de gobierno. Lógicamente, dentro del programa de gobierno de cualquier Ejecutivo deben figurar un conjunto de iniciativas legislativas enmarcadas en los objetivos de dicho programa, de cuyo cumplimiento dependerá en gran parte el éxito de la gestión gubernamental. Conviene que este programa se desarrolle bajo la coordinación directa del propio Presidente (competencia que le atribuye el art. 12 LPGA) y que responda a un calendario preciso y rigurosamente diseñado, sin perjuicio de la posible incidencia de circunstancias políticas coyunturales.

— Aprobar el proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y remitirlo a las Cortes de Aragón para su debate y aprobación como ley en su caso, así como velar por su ejecución.

La aprobación y remisión al Parlamento del proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma aragonesa cada ejercicio económico constituye una de las iniciativas básicas de la acción política del Gobierno: el proyecto de Presupuestos representa el programa político anual de la Diputación General para el año correspondiente, que en buena lógica deberá ser, a su vez, la traducción al ejercicio anual del programa de gobierno para la legislatura.

En el estado de gastos del proyecto de Presupuestos se contienen en cada sección (que vienen a corresponder con los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma) todos los programas específicos que el Gobierno pretenda desarrollar durante el año, proponiéndose en el estado de ingresos las fuentes que han de financiar dichos gastos.

Así, la decisión gubernamental sobre el reparto de asignaciones entre los diversos programas y la elección misma de los programas a desarrollar constituye el momento estelar anual en el campo de la adopción por el Gobierno de una decisión política.

Serán, no obstante, las Cortes de Aragón las que con carácter definitivo decidan sobre el Presupuesto, aunque la propia mecánica del sistema parlamentario, que hace suponer un suficiente apoyo del Gobierno en las Cortes, impedirá de ordinario que se produzcan modificaciones sustanciales.

La trascendencia política de la iniciativa presupuestaria la corrobora el hecho de que corresponda exclusivamente al Gobierno.

Por otra parte, las enmiendas presentadas por los diputados y grupos parlamentarios al proyecto de Ley de Presupuestos, si pretenden un aumento en un determinado programa presupuestario de una sección, deben plantear una disminución correlativa en otro de la misma sección.

En congruencia también con el control por el Ejecutivo de la iniciativa presupuestaria, se reconoce a la Diputación General, en el apartado 6 del artículo 16 LPGA, la facultad de «prestar o denegar la conformidad a la tramitación de las enmiendas o proposiciones de Ley que supongan un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, razonando su disconformidad». Con ello se trata de evitar posibles iniciativas electoralistas de los grupos parlamentarios de la oposición que puedan poner a la Diputación General en un compromiso financiero inabordable para las posibilidades económicas de la Comunidad.

Aunque debe precisarse que dicha facultad queda notablemente recortada por el Reglamento de las Cortes: sus artículos 125 y 139 establecen que, en caso de disconformidad razonada del Gobierno con las enmiendas o proposiciones de Ley citadas, el informe de disconformidad será debatido por la Comisión de Economía de las Cortes, que será quien decida en definitiva sobre su tramitación. El sistema arbitrado por el Reglamento debe considerarse correcto y acertado, ya que si se admitiera la paralización automática de las iniciativas de la oposición por la simple negativa del Gobierno a su tramitación, sin ningún control parlamentario, podría utilizarse dicha facultad de forma abusiva.

— Deliberar sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga presentar ante las Cortes de Aragón.

Ya se ha tratado con anterioridad de la institución de la cuestión de confianza, cuya presentación ante las Cortes corresponde al Presidente de la Diputación General. Baste ahora decir que la intervención previa deliberante de la Diputación General en un tema de esta trascendencia es una clara manifestación de la actuación del Gobierno como órgano de dirección política.

— Finalmente, la Diputación General desarrolla determinadas funciones relacionadas directamente con las Cortes de Aragón.

Así, puede solicitar de éstas que se reúnan en sesión extraordinaria, aunque la decisión definitiva sobre su celebración dependerá de la Mesa y la Junta de Portavoces de la Cámara, y es también el órgano competente para proponer en su caso a las Cortes de Aragón la incapacitación del Presidente, cuestión a la que ya nos hemos referido anteriormente, así como «proveer para el cumplimiento de las resoluciones de las Cortes de Aragón».

B) *Funciones de dirección de la Administración.*

Una de las misiones fundamentales del Gobierno es la dirección de la Administración Pública. A esta función directiva hace referencia el Estatuto en el artículo 43, y el artículo 14 LPGA ya citado.

Esta función, como la de dirección política, se proyecta en un múltiple haz de facultades de todo orden cuyo objetivo fundamental será conseguir que la Administración de la Comunidad Autónoma actúe con sometimiento a los principios de jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización, recogidos en el artículo 43.2 EA.

El artículo 16 LPGA hace mención específica de algunas facultades relacionadas con esta función. Así:

— El Gobierno de Aragón aprueba la estructura orgánica de los Departamentos, competencia cuyo ejercicio es de gran trascendencia ya que de un diseño correcto de la organización administrativa dependerá en gran parte que ésta actúe de una forma eficaz y coordinada.

— La Diputación General nombra también determinados cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, como directores generales y jefes o directores de servicio. La legislación aragonesa en este punto ha optado, frente a lo habitual en la Administración estatal y en otras Administraciones autonómicas, por que los nombramientos de los jefes de servicio sean efectuados también directamente por el Gobierno y no por los respectivos consejeros, lo que parece estar justificado si se atiende a las dimensiones de su planta administrativa — También corresponde a la Diputación General autorizar los gastos de su competencia, de acuerdo con lo que establezca la legislación financiera de la Comunidad Autónoma; habitualmente, aquellos que excedan de una cifra que haga aconsejable comprometer la voluntad de todos los miembros del Gobierno.

— El Gobierno de Aragón ejercerá también funciones en materia patrimonial: administrar y defender el patrimonio de la Comunidad o transigir sobre sus bienes y derechos; en materia de contratación y servicios: aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales en los contratos de obras y suministros o supervisar la gestión de los servicios públicos; o en materia de Función Pública: imponer la sanción de separación del servicio o despido disciplinario. Son competencias muy concretas que se recogen en leyes específicas y que, a nuestro juicio, era innecesario reproducir en esta Ley.

C) *Funciones normativas.*

a) *El ejercicio de la potestad reglamentaria.*

El Estatuto de Autonomía y la LPGA atribuyen a la Diputación General el ejercicio de la potestad reglamentaria. Lógica consecuencia del diseño político institucional del Estatuto, que

traslada a la Comunidad Autónoma los principios de relación y distribución de funciones previstos en la Constitución para los poderes generales del Estado.

El contenido de la potestad reglamentaria y los límites de su ejercicio deben entenderse plenamente coincidentes con la regulación estatal de la misma.

Hay que destacar, sin embargo, que los gobiernos autonómicos, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueden desarrollar tanto las propias leyes de la Comunidad Autónoma como las leyes del Estado en aquellos casos que ejercen exclusivamente competencias de ejecución, por lo que tal facultad cobra una especial dimensión ya que el control por el Parlamento de la Comunidad Autónoma será en estos casos posterior al ejercicio de la potestad y de naturaleza exclusivamente política.

Por otra parte, aunque la potestad reglamentaria está atribuida originariamente al Gobierno de Aragón, se prevé también (art. 25.6 LPGA) que los consejeros dicten disposiciones normativas para desarrollar las leyes o los reglamentos del Gobierno que habiliten específicamente para ello.

Es decir, los consejeros, por Orden del Departamento, pueden participar en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pero siempre en desarrollo de una ley o un reglamento del Gobierno que les haya habilitado específicamente para ello.

La exigencia de previa habilitación parece que, en principio, podría interpretarse como limitativa de las facultades normativas de los consejeros, pero al permitirse que por ley se efectúe directamente una habilitación a favor de éstos y no del Gobierno en su conjunto, podría estar abriéndose una vía excesivamente generosa para el ejercicio individualizado de la potestad reglamentaria.

Ha de tenerse en cuenta que es opinión generalizada que las potestades reglamentarias de los ministros (y de los consejeros autonómicos) deben estar limitadas al ámbito de la organización interna de sus Departamentos o de las relaciones especiales de sujeción. Sin embargo, la legislación aragonesa parece hacer posible que la ley encomiende directamente a los consejeros el desarrollo normativo de materias ajenas a la organización de sus respectivos Departamentos.

Resulta obligado, sin embargo, hacer una interpretación de los textos legales autonómicos acorde con la doctrina más autorizada y con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia TC 13/1988, de 4 de febrero).

De este modo, debe considerarse que aunque la potestad reglamentaria originaria pertenece al Gobierno, puede admitirse la posibilidad de delegaciones singulares en los consejeros. Ahora bien, el ámbito material de esas delegaciones específicas no podrá ser otro que los asuntos relacionados con la organización interna de sus Departamentos o con las relaciones de especial sujeción que nazcan de un título específico.

En cuanto a los titulares de la potestad reglamentaria serán, con las precisiones efectuadas, la Diputación General (o Gobierno de Aragón) y los consejeros. También al Presidente se le atribuye en dos supuestos específicos: la aprobación de las normas de organización de la

Presidencia y la aprobación o modificación de la estructura general del Gobierno en Departamentos.

Por ello, el artículo 29.2 LPGA establece que las disposiciones de carácter general o reglamentos del Presidente y del Gobierno adoptarán la forma de Decreto, y las de los consejeros, de Orden del Departamento correspondiente.

Por su parte, el artículo 30 de la citada Ley dispone que «las disposiciones de carácter general se ordenarán jerárquicamente según el respectivo orden de los órganos de los que emanen». No hay duda en la relación jerárquica entre los Decretos de la Diputación General y los Órdenes de los Departamentos, que serán las manifestaciones más habituales del ejercicio de la potestad reglamentaria. Mayores dificultades tendrá situar en dicha ordenación jerárquica los Decretos del Presidente, que no pueden considerarse subordinados a los del Gobierno. El problema, no obstante, es más teórico que real ya que la competencia normativa del Presidente se proyecta materialmente sólo sobre los supuestos específicos antes citados.

También hace referencia la LPGA a los principios de primacía de ley y reserva de ley, cuya infracción supondrá la nulidad de pleno derecho de los reglamentos que los infrinjan (art. 30.2 y 3).

En cuanto al procedimiento de la elaboración de las disposiciones de carácter general, establece la Ley que el proyecto deberá ir acompañado de una exposición de motivos, una memoria que justifique la necesidad de promulgación de la norma y una valoración de los efectos que, a juicio del Departamento proponente, puedan seguirse de su aplicación. Si la ejecución del reglamento conlleva efectos económicos, deberá acompañarse la propuesta de una memoria económica. Además, los reglamentos aprobados deberán incorporar una tabla de preceptos derogados o modificados por la nueva disposición (art. 30 LPGA).

Hay que decir que estas prescripciones procedimentales se incumplen con mucha frecuencia en la práctica, con la consiguiente merma en la calidad técnica de los reglamentos y con la aparición de problemas relativos a la seguridad jurídica.

Especialmente relevante es el tratamiento de la LPGA (art. 33) a los trámites de información y audiencia pública, recogiendo las actuales tendencias dirigidas a ofrecer una mayor publicidad y participación en la elaboración de los reglamentos. Así, el citado artículo establece la obligatoriedad de la información pública «cuando lo requiera la materia que sea objeto de la disposición general», aunque esa valoración la hará el Gobierno, debiendo dirigirse el Departamento que hubiera elaborado el proyecto a las asociaciones representativas de intereses colectivos y a los sindicatos, asociaciones empresariales y corporaciones públicas que pudieran resultar afectados por la disposición.

En los reglamentos ejecutivos de las leyes deberá emitir dictamen previo la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Aunque el dictamen no es vinculante, tiene un especial relieve dado el prestigio del criterio de este órgano consultivo. Su omisión supondrá la nulidad de pleno derecho del reglamento de que se trate.

b) *Ejercicio de la legislación delegada.*

Decretos legislativos de la Diputación General

La Diputación General tiene competencia para dictar decretos legislativos previa autorización por las Cortes a través de la correspondiente delegación legislativa. El artículo 15 EA establece que la potestad legislativa de las Cortes será únicamente delegable en la Diputación General «en los términos previstos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución», es decir, de acuerdo con los principios y límites que regulan esta delegación en la esfera estatal; la competencia de la Diputación General para dictar decretos legislativos está, a su vez, recogida en el artículo 16.5 LPGA; y la regulación específica de la delegación en el artículo 29 de dicha Ley.

Según esta regulación, quedan exceptuadas únicamente de la posibilidad de delegación legislativa las materias que afecten al desarrollo básico del Estatuto y la aprobación del Presupuesto.

Como requisitos para el ejercicio de la delegación se establecen los siguientes:

- La delegación deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando tenga por objeto la formación de textos articulados, y por ley ordinaria cuando se trate de refundir textos.
- La delegación se agotará por el uso que de ella haga la Diputación General mediante la publicación de la norma correspondiente.
- La delegación no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.
- En ningún caso podrán subdelegarse en órgano distinto de la Diputación General las facultades delegadas.

Por otra parte, en relación específica con las leyes de bases, se dispone que deberán delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

Asimismo, no podrán en caso alguno autorizar la modificación de la propia ley de bases o facultar a la Diputación General para dictar normas con carácter retroactivo.

En cuanto a la delegación para dictar decretos legislativos con objeto de refundir textos legales anteriores, la ley ordinaria que la autorice deberá determinar el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, «especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos».

Se prevé también que las leyes de delegación puedan establecer otras formas adicionales de control del ejercicio de la delegación por el Gobierno aragonés.

El Reglamento de las Cortes, como se ha indicado, dedica un Título al control sobre las disposiciones de la Diputación General con fuerza de ley, siguiendo lo establecido al respecto en los artículos 155 y 156 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así, la Diputación General, dentro de los quince días siguientes a haber hecho uso de la delegación, debe dirigir

a las Cortes una comunicación «que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla, y que será publicado en el Boletín Oficial de Aragón».

Por otra parte, el Reglamento prevé que si la ley de delegación establece que el control adicional del ejercicio de las facultades delegadas se desarrolle por las propias Cortes, los grupos parlamentarios, durante un período de treinta días a partir de la publicación del decreto legislativo, podrán formular objeciones al mismo en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que lo remitirá a la correspondiente Comisión dentro de los tres días siguientes para que emita dictamen al respecto en el plazo de diez días. Dicho dictamen habrá de ser debatido en el primer Pleno de las Cortes que se celebre con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo. El control tendrá los efectos jurídicos previstos en la propia ley de delegación.

D) Funciones relacionadas con la jurisdicción constitucional.

El artículo 26 EA establece que la Diputación General «podrá interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse en el Tribunal Constitucional» y, en su desarrollo, la LPGA dispone que corresponde al Gobierno de Aragón «acordar la interposición del recurso de inconstitucionalidad y cuantas otras actuaciones ante el Tribunal Constitucional correspondan al Gobierno de Aragón », inciso este último poco afortunado en el que debe considerarse incluida la presentación de conflictos de competencias, no citada expresamente.

El precepto estatutario tiene su apoyo inmediato en el artículo 162.1.a) de la Constitución en relación con su artículo 161, que han sido desarrollados posteriormente por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Ésta, en su artículo 32.2, limita, no obstante, los recursos de inconstitucionalidad de los Consejos de Gobierno y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas a «las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», haciendo una lectura muy restrictiva del texto constitucional, que supuso que se llegara a dudar de su constitucionalidad, aunque el Tribunal Constitucional posteriormente ha confirmado plenamente esta interpretación (STC de 23 de diciembre de 1982).

Ello supone que la Comunidad Autónoma tiene vedada la posibilidad de recurrir leyes del Estado que no afecten su ámbito de autonomía (concepto jurídico indeterminado cuya determinación corresponde al propio Tribunal Constitucional) ni las leyes de otras Comunidades Autónomas, ni siquiera sus propias leyes, es decir, que la Diputación General no está legitimada para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra las leyes que aprueben las Cortes de Aragón. La Diputación General es, por otra parte, el órgano legitimado para acordar el planteamiento de conflictos de competencias, tal y como establece el artículo 60 LOTC en desarrollo del artículo 161.1.c) en relación con el artículo 162.2 de la Constitución. Debe entenderse, por tanto, que así como en el caso del recurso de inconstitucionalidad están legitimadas para interponerlo tanto las Cortes de Aragón como la Diputación General, para plantear conflictos de competencia sólo lo estará esta última.

No obstante, como ha puesto de manifiesto Fernández Farreres, en el artículo 16.i) de nuestro Estatuto se contempla la posibilidad de que las Cortes de Aragón promuevan directamente conflictos ante el Tribunal Constitucional, lo que supone, según este autor, «un exceso de la norma estatutaria que viola el mandato constitucional contenido en el artículo 162.2 de la Constitución».

Por otra parte, la Diputación General comparecerá ante el Tribunal Constitucional representada por los letrados de sus Servicios Jurídicos, de acuerdo con la propia LOTC y el Decreto regulador de los Servicios Jurídicos de la Diputación General de Aragón.

E) *Funciones de carácter interadministrativo.*

La Diputación General es el órgano competente para aprobar los proyectos de acuerdos y convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas con carácter previo a su aprobación por las Cortes de Aragón (art. 47 LPGA). Ya hemos hecho referencia a este tema y a la participación del Ejecutivo aragonés en el proceso de aprobación de los convenios interadministrativos al analizar las competencias del Presidente, por lo que a lo dicho anteriormente nos remitimos.

Lo mismo puede decirse en relación con los convenios de colaboración con el Estado, que el Gobierno de Aragón deberá autorizar antes de su firma por el Presidente o un consejero, en los términos establecidos en el artículo 45 LPGA.

También corresponde al Gobierno adoptar los acuerdos por los que se designe un consejero para representarle en las distintas Conferencias Sectoriales Administración General del Estado-Comunidades Autónomas que puedan crearse, así como autorizar con carácter previo los convenios que puedan suscribirse en el marco de dichas Conferencias Sectoriales (art. 48 LPGA).

Las funciones de carácter interadministrativo se proyectan también en relación con las entidades locales. Así, se atribuye a la Diputación General la facultad de «establecer directrices de coordinación con las Diputaciones Provinciales en materias de interés general para Aragón» (art. 16.27 LPGA), competencia que hay que poner en relación con las previsiones de los artículos 74 y 161 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Igualmente, el Gobierno de Aragón podrá «establecer directrices acerca de la dirección y control del funcionamiento de los servicios y medios transferidos o delegados a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma», debiendo asimilarse aquéllas, aunque no las cite expresamente la Ley, a las comarcas y mancomunidades de municipios.

F) *Funciones derivadas de carácter internacional.*

Aunque el artículo 149.3 CE atribuye en exclusiva al Estado las relaciones internacionales, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan ejercer alguna función derivada de actos internacionales originarios de los órganos del Estado.

Así, los artículos 40.4 EA y 16.17 LPGA otorgan competencia a la Diputación General para adoptar las medidas necesarias para la ejecución dentro de su territorio de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales en cuanto afecten a competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Estos preceptos permiten al Gobierno aragonés dictar las disposiciones reglamentarias y realizar las actuaciones necesarias para aplicar en Aragón tanto los tratados internacionales como los actos de los organismos internacionales que puedan afectar a sus competencias.

Mariño Menéndez ha destacado dos características específicas de la regulación de esta cuestión en el artículo 40.4 EA: la primera de ellas es que se concreta la competencia general de ejecución en un órgano determinado, precisamente la Diputación General, lo que en principio podría parecer que excluye una participación de las Cortes en dicho proceso, aunque posteriormente en el propio Reglamento de las Cortes se establecen mecanismos de control. La segunda característica especial anotada por el autor citado es la expresa referencia del Estatuto a los actos normativos de las organizaciones internacionales, concebida sin duda para dar respuesta normativa en su texto al problema de la participación efectiva de la Comunidad Autónoma aragonesa en la aplicación del ordenamiento comunitario europeo.

5. FUNCIONAMIENTO DE LA DIPUTACIÓN GENERAL

A) *Normas de funcionamiento.*

En el artículo 42 LPGA se establecen las normas de funcionamiento de la Diputación General. No se entra en estos artículos, como es lógico en un texto legal, en excesivas precisiones sobre los procedimientos de funcionamiento interno del Gobierno, aunque éste podrá dictar instrucciones desarrollando y precisando el contenido de la Ley. De hecho, desde 1983 ha existido una instrucción para el funcionamiento de las reuniones del Gobierno, renovada y puesta al día en sucesivas ocasiones.

Por lo demás, las normas generales de funcionamiento del Gobierno de Aragón no difieren sustancialmente de las establecidas para los órganos colegiados en la legislación administrativa general.

El Gobierno de Aragón se reunirá mediante convocatoria de su Presidente, que será quien determine el orden y el día de la reunión. En principio, sólo podrán adoptarse acuerdos sobre asuntos que figuren en el orden del día, pero, en supuestos de urgencia apreciada por el Presidente, el Gobierno podrá deliberar y adoptar acuerdos sobre asuntos no incluidos en el

orden del día. El Presidente goza, por tanto, de plena disponibilidad sobre lo que haya de tratarse en las reuniones del Gobierno, aunque se garantiza a los consejeros un conocimiento previo de dichos asuntos, salvo en los casos de urgencia citados.

Para que pueda celebrarse una sesión será necesaria la presencia del Presidente o de quien lo sustituya y de la mitad al menos de los consejeros.

Por otra parte, se establece el secreto de las deliberaciones que tengan lugar en las reuniones de la Diputación General, lo que es norma común en todos los Gobiernos e incluso forma parte habitual del texto del juramento o promesa del cargo de sus miembros.

Sin embargo, en relación con los documentos que se presenten a las reuniones del Gobierno de Aragón, se garantiza únicamente su confidencialidad hasta que se hagan públicos. En este punto, la LPGA suaviza la anterior regulación de 1984, en la que se extendía también a los documentos el carácter secreto de las deliberaciones; la fórmula actual es más pragmática y realista, teniendo en cuenta la dificultad del cumplimiento efectivo del secreto respecto de los documentos que se presentan al Gobierno.

En cuanto al sistema de adopción de acuerdos, la Diputación General decide por mayoría de sus miembros presentes, dirimiendo el Presidente en caso de empate. Esta previsión legal choca, no obstante, con la realidad de un Ejecutivo nombrado y separado libremente por el Presidente, en el que en la práctica no será frecuente la adopción de decisiones por mayoría; aunque en los supuestos de Gobierno de coalición pueden producirse situaciones en las que sea más explicable llegar a la votación de una determinada decisión.

En realidad, como ya ha puesto de manifiesto Santamaría Pastor en relación con el funcionamiento del Gobierno de la Nación, en la Diputación General el liderazgo presidencial puede llegar a ser decisivo y su parecer determinante sin necesidad de recurrir a la votación de los asuntos, lo que supone una acentuación del principio denominado por la doctrina alemana *kanzlerprinzip* o «de canciller», en perjuicio del «de gabinete».

Por otra parte, desde un punto de vista formal, los acuerdos adoptados por el Gobierno deben constar en un acta que debe levantar el consejero que tenga atribuidas las funciones de Secretario. Dichas actas, dada su naturaleza, se redactarán lógicamente haciendo sucinta referencia a los acuerdos adoptados, sin que sea necesario que se refleje en ellas el contenido de las deliberaciones.

Finalmente, la LPGA prevé también que puedan asistir a las reuniones del Gobierno de Aragón funcionarios de la Comunidad Autónoma o expertos cuya asistencia autorice el Presidente, debiéndose limitar su presencia al asunto que deban informar (con ello se trata de que la opinión de los miembros del Gobierno pueda ser formada en determinados casos con las aportaciones de los técnicos expertos en el asunto sobre el que se deba decidir).

B) *La Secretaría del Gobierno.*

Entre las atribuciones del Gobierno de Aragón, el artículo 16.16 LPGA establece la de «atribuir a un consejero el carácter de Secretario del Gobierno».

Las funciones del consejero Secretario del Gobierno son fundamentalmente de orden interno y administrativo, destacando entre ellas, como antes hemos dicho, la redacción de las actas.

Su nombramiento corresponde no al Presidente, sino al propio Gobierno, lo que confirma ese carácter de órgano ad intra de la Secretaría.

Por sus funciones, el consejero que parece más afín a este tipo de tareas es el de Presidencia y Relaciones Institucionales, y a él ha estado encomendada la Secretaría durante las distintas legislaturas excepto la segunda, en la que dichas funciones se encomendaron al consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

No obstante, desde el nombramiento del consejero de Presidencia como Vicepresidente del Gobierno, puede no ser éste el órgano adecuado para ejercer la Secretaría, que normalmente no se encomienda a los cargos de rango superior dentro de los órganos colegiados. A este respecto, en algunos gobiernos ha existido la tendencia de incorporar a las reuniones a un alto funcionario del mismo con objeto de que se ocupe de las tareas de Secretaría, obviamente sin voz ni voto, con obligación de guardar el secreto de las deliberaciones del órgano. Tal solución fue la instrumentada en la Diputación General de Aragón preautonómica (aunque en ella no puede hablarse de la existencia de un verdadero Gobierno) y hoy no sería incompatible con las previsiones del Estatuto, aunque en la LPGA no se ha recogido, habiendo sido la experiencia sobre su utilidad práctica, en general, positiva.

C) *Forma de sus decisiones: Decretos y Acuerdos del Gobierno de Aragón.*

El artículo 43 LPGA establece que las decisiones del Gobierno adoptarán la forma de Decreto o de Acuerdo. Revestirán necesariamente la forma de Decreto las disposiciones de carácter general y cualquier otra decisión cuando así lo exija una disposición legal. En el resto de los supuestos se utilizará la forma de Acuerdo.

En este punto la LPGA rompe con la rigidez de la antigua Ley de 1984, que exigía en todo caso la forma de Decreto, incumpléndose en la práctica ya que seguía utilizándose la forma de Acuerdo para las decisiones de carácter interno.

Debe constatar, no obstante, que en la actualidad tampoco se respeta en determinados casos la legislación vigente. En efecto, hay determinadas decisiones del Gobierno que siguen adoptándose y publicándose como Decretos sin que ninguna ley lo disponga y que, por tanto, deberían revestir forma de Acuerdos.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que ni siquiera con las formas Decreto y Acuerdo se absorbe la realidad de variedades expresivas del Gobierno. Así, Santamaría Pastor, en relación con el Gobierno de la Nación, ha puesto de manifiesto que «esta simple dualidad resulta hoy gravemente limitativa, habida cuenta de la multiplicidad de actuaciones que el Gobierno debe

realizar: la actividad de programación y planificación y las relaciones con las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea, por no citar sino tres supuestos de especial relevancia, haría deseable que... se acuñase un abanico mucho más amplio de posibilidades expresivas (planes, programas, instrucciones, directivas, recomendaciones, comunicaciones, requerimientos, etc.)».

D) *Las Comisiones Delegadas del Gobierno de Aragón.*

La LPGA (art. 17) dispone que el Gobierno de Aragón «podrá constituir Comisiones Delegadas, de carácter permanente o temporal, para preparar asuntos que afecten a la competencia de dos o más Departamentos y elaborar directrices, programas o actuaciones de carácter interdepartamental».

De este modo, se configuran estas Comisiones no como auténticas Comisiones Delegadas con competencias decisorias, sino como simples órganos de preparación de asuntos interdepartamentales que deben trasladar sus propuestas al Gobierno de Aragón. Son órganos de trabajo de carácter interno y el Gobierno no puede delegarles competencias decisorias, como ocurre en el ámbito estatal.

Si puede considerarse razonable que no se traslade miméticamente a la esfera autonómica el modelo del Estado, es, sin embargo, criticable la denominación legal de estas Comisiones, que puede inducir a confusión. Si no pueden ejercer como órganos con competencias decisorias delegadas por el Gobierno, hubiera sido más conveniente conservar la antigua denominación de «Comisiones Interdepartamentales» de la Ley de 1984, que marcaba una clara diferencia entre estas Comisiones y las Comisiones Delegadas del Gobierno de la Nación.

Por otra parte, su creación, modificación o supresión se acordará por el Gobierno mediante Decreto «en el que se indicarán sus competencias y los consejeros que se integran en ellas». Cuando la Ley utiliza el término competencias debe entenderse que no lo hace en el sentido jurídico de competencias externas, sino en el de asuntos de carácter interno cuya preparación se les pueda encomendar.

La presidencia de estas Comisiones corresponderá al Presidente de la Diputación General, que podrá delegarla en el Vicepresidente o en uno de los consejeros que pertenezcan a ellas.