

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EN LA RECIENTE LEY 6/2004¹

POR

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Catedrático de Derecho Constitucional

I. LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL DOBLE MARCO DEL DERECHO COMPARADO Y DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

I. El derecho que rige en los Estados compuestos incorpora habitualmente ciertas figuras que, porque responden a su lógica más irrenunciable, nunca o casi nunca suelen faltar en ellos. Tal es el caso del Tribunal Constitucional en su condición de tribunal de conflictos o el de las segundas cámaras de composición territorial. Y ése es también, a los efectos que aquí nos interesan, el supuesto de la institución que ahora nos ocupa, sin duda una de las piezas que de una manera más visible singularizan a dicho modelo de Estado.

¹ Las páginas que siguen corresponden al comentario al artículo 31 del Estatuto de Autonomía murciano que el autor ha elaborado con destino a los «*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*» cuya coordinación comparte con el profesor Mariano García Canales.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Bastaría a comprobarlo el constatar que, salvo quizás en el caso excepcional de la Confederación Suiza, donde sus consabidos presupuestos convencionales (unidos a la condición fuertemente colegial del Ejecutivo de sus Cantones) hacen que allí la autoridad se personalice menos², lo normal es que en cada una de las unidades que forman los Estados compuestos aparezca una instancia de carácter personal llamada a operar como primera autoridad del territorio correspondiente, sobre el cual suele ejercer además un fuerte liderazgo y al que, en consecuencia, acaba personalizando hasta convertirse en su imagen.

Así sucede, por ejemplo, en Austria —sin duda una de las experiencias federales más significativas del área germánica— donde el *Landeshauptmann* o Presidente del *Land*, además de presidir y dirigir al Gobierno de su Estado como cometido nuclear de su cargo, acumula funciones propias de un órgano de la Federación dentro del *Land*, lo que le hace aparecer como una especie de gobernador o delegado del Gobierno federal dentro del mismo (a tal título es, por ejemplo, a ciertos efectos, jefe de la Administración federal indirecta en el *Land* correspondiente). Ello, amén de ostentar la representación oficial de su territorio en el interior y en el exterior de éste, con prerrogativas muy próximas a las de un auténtico Jefe de Estado entre las que se encuentran desde las de autenticar y publicar las leyes estatales en su territorio hasta las de relación con el Estado y con los otros *Länder*, pasando por las puramente simbólicas. Por lo demás, el *Landeshauptmann* austriaco, que nace con la confianza que le da la elección por el *Landtag* o Parlamento de su Estado, queda lógicamente sometido después a la posibilidad de una moción de censura; sin

² Aunque el Consejo de Gobierno de los Cantones tiene un Presidente, éste no pasa de ser un consejero más, miembro casi indistinto de un auténtico órgano colegiado; tan es así que cada año la Asamblea o Gran Consejo designa para cubrir dicho cargo (por ese solo año y sin que quepa la reelección inmediata) a uno de tales consejeros, lo que convierte prácticamente el puesto en rotatorio. Tampoco es posible que el Presidente ejerza sobre los otros miembros del Consejo un liderazgo *de facto* vía partido porque la singular composición de dicho órgano (elección directa de todos los consejeros en votación popular, y consiguiente incorporación de todos ellos a un Gobierno en el que están presentes todas las formaciones que obtuvieron consejero) así lo impide. Vid., por ejemplo, los artículos 49 a 51 de la Constitución del Cantón de Fribourg, de 7 de mayo de 1857. De ahí que las Constituciones de bastantes Cantones suelen terminar atribuyendo su representación en el interior y en el exterior de su territorio no a la persona del Presidente del Consejo sino —de una manera significativamente colegiada— al Consejo de Gobierno; valga por todos el artículo 9.º de la Constitución de Berna, de 6 de junio de 1993, que dice que: «*El Consejo de Gobierno representa al Cantón en el interior y en el exterior*».

embargo, para mayor refuerzo de tal instancia, su posición se ve considerablemente afianzada en este caso por la especificidad que presenta el sistema de formación de Gobierno en la mayoría de los *Länder*, donde es común que dicho órgano se constituya de manera proporcional por las principales fuerzas políticas presentes en la Cámara, lo que rebaja el sentido de una auténtica oposición parlamentaria al Gobierno y reduce las posibilidades de que esa censura contra el *Landeshauptmann* llegue siquiera a plantearse³.

En Alemania, asimismo, la posición del *Minister-Präsident* o Ministro Presidente de cada *Land*, que desde luego cuenta desde su investidura con la confianza de la mayoría del Parlamento de su Estado, trasciende a la que correspondería a un estricto Presidente del Gobierno en un régimen primerministerialista o de Canciller (por decirlo con la nomenclatura que mejor cuadra al modelo matriz del Estado alemán) y se extiende hasta ocupar funciones de representación exterior del *Land* o incluso, en ciertos casos, de auténtico ejercicio del derecho de gracia. Con todo, su efectiva preeminencia institucional sólo se entiende de manera completa si a las prerrogativas anteriores añadimos el recuerdo de que, habitualmente, en los *Länder* alemanes —fieles en esto al modelo del Estado central— la investidura del Ministro Presidente no se produce tras la previa exposición y defensa de su programa, trámite que aquí no existe, sino que versa exclusivamente y en directo sobre la persona del elegido, lo que no puede dejar de comunicar un intenso refuerzo a su liderazgo. Y a idéntica conclusión conduce la consideración del decisivo papel que esta figura juega en la determinación de la política total del Estado a través de su presencia en las múltiples sedes (*Bundesrat*⁴, Conferencia de Ministros Presidentes de los *Länder*...) en las que ésta se decide. Ello, por no mencionar la creciente trascenden-

³ Jaume VERNET cuenta que sólo una vez (en Kärnten en 1991, cuando gobernaba Jörg Haider y en razón de unas declaraciones políticas desafortunadas) ha funcionado en Austria la moción de censura contra el *Landeshauptmann*). Vid., *El sistema federal austriaco*, Madrid, 1997, pp. 87 y ss.

⁴ Aunque el Ministro Presidente no es miembro necesario del *Bundesrat*, puede serlo. Incluso, a efectos de evitar la dispersión de votos de la delegación de un mismo *Land* en la Cámara, se da la generalizada existencia de la figura del «...*Stimmführer*—jefe o director de voto— que normalmente coincide con el Ministro Presidente del *Land*, el cual ejerce así un poder decisivo en la determinación de los votos correspondientes a su delegación, cuando no decide incluso por él mismo, exclusivamente, el sentido de éstos. La práctica del *Bundesrat* ha llegado incluso a aceptar que él solo pueda dar todos los votos correspondientes a su *Land*, por lo que en realidad sólo se precisa su presencia...». Vid., Enoch ALBERTI: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, p. 146.

cia que tiene su cada día más frecuente actuación en los distintos foros de la Unión Europea en forma de incorporación a ciertos organismos europeos o de obligadas gestiones ante las autoridades comunitarias, a la postre otro modo de atraer y concentrar en su persona la representación de los intereses del *Land*.

Y si pensáramos —con muy buen criterio— que el mayor grado de personalización alcanzable por esta figura debe encontrarse en los Estados Unidos de América, donde el Gobernador de cada Estado ha nacido de unas específicas elecciones a Gobernador y queda además pertrechado de todo el poder que corresponde a tal autoridad en un sistema presidencial, pero creyéramos que este singular diseño es tan solo propio del modelo americano, haríamos bien en volver la vista hacia la muy reciente experiencia constitucional italiana en la que, rompiendo de forma abrupta con la solución hasta entonces imperante en su conocido modelo de Estado regional, se ha preferido optar por una significativa tendencia a la *presidencialización* del sistema de gobierno ideado para las Regiones, como si dicha inclinación marcara en este tema el signo de los tiempos. Así lo ha hecho la Ley constitucional núm. 1, de 22 de noviembre de 1999, la cual ha modificado el artículo 122 de la Constitución italiana para convertir en regla general («*salvo que el Estatuto disponga otra cosa*», dice el precepto) la recomendación de que, a partir de ahora, el Presidente de la Junta regional sea «*elegido mediante sufragio universal y directo*», y no por el Parlamento o Consejo regional y de entre sus miembros como indicaba la redacción precedente. Y así lo ha corroborado también la Ley constitucional núm. 2, de 31 de enero de 2001, al extender idéntico sistema de designación del Presidente a las Regiones con Estatuto especial, alguna de las cuales —Sicilia, por ejemplo— ya lo tenían establecido. Es cierto que el Presidente regional así designado está sujeto después a una posible moción de censura por parte del Consejo Regional (lo que aproxima el modelo a las formas propias de los sistemas *mixtos* o *semipresidenciales*), pero no hay que olvidar que las propias Leyes de reforma constitucional han querido fortalecer la posición del Presidente al compensar la posibilidad de esa censura con la advertencia al Consejo Regional de que la adopción de tal decisión conllevará (nuevo artículo 126 de la Constitución italiana) su disolución automática.

Queda claro, pues, que, en la complicada estructura de todo Estado compuesto, está llamada a ocupar un lugar cada día más relevante la figura de esta autoridad, la cual se constituye en cabeza institucional de la Región o del Estado miembro al que representa, cuya actividad política dirige y lidera con notable poder.

II. En el caso español, la incorporación al modelo de la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma es una consecuencia lógica de la opción realizada por el constituyente a favor del que después hemos dado en llamar *Estado de las Autonomías*.

Como es bien sabido, la CE no impone su existencia con carácter general, sino que, antes bien, la contempla tan solo en el artículo 152.1 como un mínimo estructural imprescindible (junto con la Asamblea legislativa y el Consejo de Gobierno) para aquellas CCAA que hubieran accedido al máximo nivel de autonomía por la vía del artículo 151. Respecto de ellas se extiende incluso a la fijación de un cierto pormenor que impone a los redactores del Estatuto correspondiente al exigirles que: a) el Presidente sea «elegido por la Asamblea»; b) que lo sea además «de entre sus miembros»; c) que su nombramiento se realice «por el Rey»; d) que le corresponda «la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella», tríada de funciones de la que después el legislador estatutario hará un intenso recurso; e) y que tanto el Presidente como los miembros del Consejo de Gobierno sean «políticamente responsables ante la Asamblea». Un diseño, por tanto, que se aproxima bastante al que acabamos de ver para el Ministro-Presidente de los Länder en el modelo germano.

Para las demás CCAA, en cambio, Murcia entre ellas, la Constitución no contenía previsión estructural alguna. Lejos de ello, el artículo 147.1 c) dejaba a la libre disposición de su Estatuto la incondicionada fijación de la «denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», de donde la figura del Presidente de la Comunidad podía incluso entrar o no entrar en su proyecto estructural y, caso de entrar, como era lo más previsible, podía hacerlo o no con el diseño establecido por el artículo 152 para el Presidente de las CCAA de máximo nivel. Sin embargo, por circunstancias que nos son sobradamente conocidas, todas las CCAA del 143 hicieron uso de esa facultad asumiendo también ellas —aunque no estuvieran obligadas a hacerlo— una estructura institucional idéntica a la de las CCAA de mayor techo autonómico. De esta manera, sin ser ello una imposición constitucional, las previsiones del artículo 152.1 de la CE pasaron a tener vigencia en todas las CCAA y, en lo que podríamos considerar como una sobreeficacia del principio de homogeneidad, sus EEAA acabaron reproduciendo incluso de forma mimética los enunciados de dicho precepto. Eso supuso, en consecuencia, no sólo el reconocimiento de la figura del Presidente sino además la decidida adecuación de su régimen a la larga lista de condiciones que, según hemos visto, el citado artículo 152.1 establecía para los Presidentes de las CCA de máximo nivel.

Por lo que hace a la Comunidad de Murcia, ésa es la explicación a la que debemos acogernos, pues, a la hora de interpretar la práctica totalidad de las previsiones contenidas en el artículo 31 de su Estatuto.

II. EL *ITER* ESTATUYENTE DEL ARTÍCULO 31. SU PROCESO DE ELABORACIÓN

El proceso de elaboración del artículo 31 del EAMU no estuvo sometido a demasiados vaivenes. Salvo modificaciones muy puntuales, se limitó a ir añadiendo sucesivas previsiones al muy parco contenido del Anteproyecto sobre el que comenzó sus trabajos la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales de la Región de Murcia. Sin embargo, la consideración de este *iter* estatuyente puede sernos útil, ya que nos permitirá entender, cuando lleguemos al lugar correspondiente, de dónde proceden determinadas formulaciones —extrañas de suyo, y aun bastante desafortunadas— que han acabado pasando al texto definitivo del precepto.

Al artículo 31 del borrador del citado Anteproyecto de Estatuto se presentaron en la Asamblea de Parlamentarios⁵ nueve enmiendas, siete de ellas dirigidas a su escueto perfeccionamiento técnico y, por lo tanto, carentes de mayor alcance, y otras dos, la núm 13 (Sr. Ezcurra) y la núm 71 (Partido Socialista) orientadas a añadir al precepto dos nuevos apartados a cuyo través se incorporaron al mismo dos cuestiones que su redacción inicial no contemplaba. Ambas enmiendas fueron debatidas y aceptadas en la sesión de 2 de marzo de 1981. La primera de ellas proponía adicionar, como así se hizo (actual 31.6), un apartado encargado de consignar las causas de cese del Presidente, y la segunda

⁵ El artículo 31 del citado borrador decía: «*Artículo 31: 1. El Presidente ostenta la suprema representación de la Región de Murcia y la ordinaria del Estado español en este territorio; lo es del Consejo Regional y dirige y coordina su acción. 2. El Presidente del Consejo Regional es elegido por la Asamblea Regional de entre sus miembros y nombrado por el Rey. La elección será por mayoría absoluta en primera y, en su caso, segunda convocatoria y por mayoría simple en posteriores, debiendo mediar como mínimo veinticuatro horas entre convocatorias. 3. El Presidente de la Comunidad Autónoma responde políticamente ante la Asamblea Regional. 4 Una ley de la Asamblea Regional, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, determinará el Estatuto personal del Presidente y su responsabilidad política*». Vid. la edición en CD-ROM de los libros de actas correspondientes, en *Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales de la Región de Murcia. Actas de las sesiones y Proyecto de Estatuto de Autonomía*, Consejería de Educación y Cultura, Murcia, 2002.

recomendaba incorporar, como también sucedió (actual 31.4), otro apartado en el que se contemplara la posibilidad de que el Presidente delegase temporalmente funciones ejecutivas en uno de sus Consejeros⁶.

Llegado el texto al Congreso de los Diputados como Proyecto de EAMU, el Grupo Socialista propuso en su enmienda 106, sin conseguirlo, la supresión del apartado 5 del precepto en el que se requiere una ley reforzada para el desarrollo de determinados aspectos del régimen legal del Presidente, y defendió con mejor fortuna otras dos enmiendas: la núm. 104 que sugería dar una nueva redacción al apartado 1 relativo a la investidura del Presidente y que, como indicábamos hace un instante y veremos luego, es la responsable del escaso acierto con que el EAMU ha terminado regulando el número de votaciones a celebrar respecto de cada candidato, y la núm. 105 por la que recomendaba, con mucho mejor criterio, la adición al mismo apartado 1 de un nuevo párrafo en el que se incluyera la previsión, olvidada por el Proyecto, de la necesidad de ir a la disolución automática si ningún candidato era investido en el plazo de dos meses. El Grupo Coalición Democrática presentó, a su vez, una enmienda, la núm 27, para perfeccionar el contenido del apartado 5 que, carente de justificación, fue rechazada⁷. Todas estas modificaciones las incorporó, en fin, muy tempranamente la Ponencia a su Informe de 9 de diciembre de 1981⁸ y, a partir de este momento, el texto del artículo en cuestión no volvió a ser discutido ni en el Congreso de los Diputados ni tampoco en el Senado, con lo cual la redacción alcanzada por el precepto en dicho Informe se convirtió en su redacción definitiva; esa que ha llegado a nosotros y sobre la que tendremos que trabajar, razón por la cual bueno será que la reproduzcamos aquí:

«1. El Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea Regional de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

La elección será por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada una de ellas, al menos, cuarenta y ocho horas.

⁶ *Asamblea de Parlamentarios...*, edición en CD-ROM cit., Libro3, pp. 390 y ss.

⁷ El texto de las enmiendas puede consultarse en el documento de uso interno del Congreso de los Diputados que contiene todas las presentadas al Proyecto.

⁸ Vid. el Informe de la Ponencia en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie H, núm.60-I-2, de 14 de diciembre de 1981.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Si transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato hubiera obtenido la confianza, el Presidente de la Asamblea la disolverá, convocando nuevas elecciones de acuerdo con la normativa electoral aplicable.

2. Al Presidente, que lo es también del Consejo de Gobierno, corresponde la suprema representación de la Región de Murcia y la ordinaria del Estado en su territorio.

3. El Presidente dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno y responde políticamente ante la Asamblea Regional.

4. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los consejeros.

5. Una ley de la Asamblea, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, desarrollará el procedimiento de elección del Presidente del Consejo de Gobierno, así como su estatuto personal y el procedimiento para exigir la responsabilidad política a que se refiere el apartado tercero de este artículo.

6. El Presidente cesa al finalizar el periodo para el que fue elegida la Asamblea Regional; también cesa por pérdida de la confianza otorgada, o por censura de aquélla, en los términos previstos en el capítulo siguiente, así como por dimisión, fallecimiento y condena penal, que lleve aparejada la inhabilitación para cargos públicos».

III. SOBRE LA RESERVA DE LA REGULACIÓN DEL PRESIDENTE A LEY CUALIFICADA QUE IMPONE ESTE PRECEPTO

Para el posterior desarrollo legislativo de las previsiones estatutarias relativas al Presidente, el artículo 31 del EAMU ha impuesto en su apartado 5 la exigencia de que dicho desarrollo se lleve a cabo mediante «una ley de la Asamblea, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros», lo que, aunque el precepto no lo diga de forma explícita, ha sido interpretado unánimemente en el sentido de considerar que dicha ley debe ser aprobada por mayoría absoluta. Establece así el EAMU un «reserva de ley reforzada» o «ley cualificada»⁹ sobre la materia, que debe ser objeto de algunas precisiones.

⁹ Sobre la categoría *leyes reforzadas*, C. BLANCO DE MORAIS, «La finalit  politica delle leggi rinforzate», en *Quaderni costituzionali*, anno XVIII, núm 1, pp. 27 y ss. Para el caso español en el marco autonómico, Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, «Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, año 2000, pp. 143 y ss.

a) La primera de ellas debe servir para pronunciarnos sobre la legitimidad constitucional de estas *leyes reforzadas* dictadas por las CCAA, entendiendo por tales aquéllas cuya adopción requiere una mayoría superior a la simple exigida para la aprobación de las demás leyes autonómicas. Por lo que respecta a esta cuestión, hemos de decir que esa legitimidad está fuera de dudas, siempre —claro está— que, tal y como tiene declarado el Tribunal Constitucional en su STC 179/1989, se cumpla la única condición que cabe imponerles, esto es, siempre que su existencia —la de cada una de dichas leyes— venga prevista por el correspondiente Estatuto de Autonomía¹⁰. Es así porque, si bien es cierto que la CE no ha impuesto ninguna condición a los Parlamentos autonómicos para la adopción de sus acuerdos (a diferencia de lo que ha hecho respecto del Parlamento del Estado al establecer en su artículo 79.2, como regla general, que Congreso y Senado deben adoptar sus acuerdos por mayoría simple, con lo cual cualquier excepción a dicha regla, las leyes orgánicas incluidas, sólo cabe si la propia CE la prevé), ello no ha sucedido sin embargo porque la Constitución considere que dicha condición no puede —y aun debe— existir cuando se trata de tales Parlamentos regionales sino porque, con toda coherencia, ha transferido la determinación del régimen de dichos acuerdos a los correspondientes Estatutos de Autonomía, los cuales, de este modo, podrán crear, si así lo estiman oportuno y para supuestos concretos —pero sólo para ellos— estas leyes de mayoría especial. El único parámetro desde el cual cabe juzgar su legitimidad es, por tanto, su expresa previsión por el propio Estatuto de Autonomía, condición que, en el caso murciano y por lo que hace a la ley llamada a regular la figura del Presidente, es claro que el artículo 31.5 del Estatuto cumple de manera sobrada.

En cumplimiento de dicha previsión y respaldada con tal mayoría, la Región de Murcia dictó, pues, en un primer momento la Ley 1/1982, de 18 de octubre, años después sustituida por la Ley 1/1988, de 7 de enero, cuyo lugar ha pasado a ocupar hoy la Ley 6/2004, de 28 de diciembre,

¹⁰ STC 179/1989, de 2 de noviembre, f. j. 7: «*La Constitución no regula las formas y métodos de adopción de Acuerdos por parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Es cierto que (...) el carácter democrático del Estado español que proclama el artículo 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos); pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple (...). Ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar (su) legitimidad (...) habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía*».

del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante, LPCG), a la que a partir de ahora tendremos que hacer constantes referencias.

Ello sentado, debemos añadir que sólo tres CCAA (Asturias, Navarra y Baleares) han optado por referir semejante refuerzo a la ley encargada de regular la figura del Presidente. Tal vez es así porque de esta opción se derivan, a dos bandas, ventajas (entre ellas, una mayor estabilidad de la ley en cuestión, y hasta un consenso más amplio en su respaldo) pero también inconvenientes que obligan a pensar más despacio las cosas. No perdamos de vista que la superior rigidez que tales *leyes reforzadas* comportan puede llegar a dificultar su reforma en el momento más inoportuno, y que además eso sucederá de manera innecesaria ya que la parte más sensible de dicho régimen, al estar incluida en el art. 31, está ya protegida por la propia rigidez del Estatuto de Autonomía.

b) Por lo que hace al ámbito cubierto por esta reserva a *ley reforzada*, es preciso aclarar que la misma no va referida al desarrollo de todas las cuestiones abordadas por el artículo 31 ni, por lo tanto, a la total regulación de la figura del Presidente, sino tan sólo a aquellos tres concretos y puntuales aspectos de la misma que su apartado 5 menciona: «*procedimiento de elección*», «*estatuto personal*» y «*procedimiento para exigir la responsabilidad política a que se refiere el apartado tercero...*». Otras cuestiones, por tanto, deben quedar fuera de tal exigencia. Por eso la Disposición Adicional Primera, apartado a), de la citada Ley 6/2004, la actual Ley reguladora del Presidente, ha precisado que sólo se requiere mayoría absoluta para modificar los capítulos I, II y III de su Título I (atribuciones, procedimiento de elección y estatuto personal del Presidente) y el capítulo II de su Título IV (procedimiento para exigir su responsabilidad). No, en cambio, para reformar los capítulos IV y V de su Título I (órganos de apoyo del Presidente; suplencia, sustitución y cese del mismo).

Otra cosa es que, al imponer el artículo 32.4 del EAMU idéntica *ley cualificada* para regular «... *la organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno...*» y el artículo 33.1 para normar, en general, las relaciones entre el Gobierno autonómico y la Asamblea Regional, de ahí se deriven consecuencias que terminen afectando también de rigidez, aunque sea de flanco, a aquellos aspectos de la figura del Presidente que tienen que ver —como no podría ser de otro modo— con tales ámbitos y, por lo tanto, a los otros Títulos de la citada Ley 6/2004 en los que esos extremos se regulan.

c) Ello establecido, es preciso indicar que, puesto que tales *leyes cualificadas* comportan siempre una inevitable derogación del *principio de mayoría*, no sólo no se debe multiplicar el número de dichas leyes, como hacen los Estatutos de algunas CCAA, sino que además —y por la misma lógica— la interpretación del ámbito de cada una de ellas debe hacerse de manera restrictiva. Es verdad que existen razones que pueden justificar su previsión (la principal de ellas, la intención de atraer un mayor consenso a su adopción, ya que, en el fondo, lo que esta figura hace es sustituir el *principio de mayoría* por el *principio de consenso* en beneficio de la propia ley y de los intereses de las minorías...), pero de ahí a propiciar un uso expansivo e indiscriminado de esta categoría hay una distancia que nada permite recorrer.

Traído este planteamiento al caso murciano, ello significa que, si bien todos los contenidos relativos al régimen jurídico del Presidente de la Comunidad que antes mencionamos deben ser objeto de una ley aprobada por mayoría absoluta, esa condición no debe extenderse —exigencia que el legislador ha respetado— a aspectos claramente segundos de dicho régimen, ya que la propia condición de esta ley como *ley de consenso* hace lógico que sólo vengan a parar a ella los contenidos esenciales.

d) Cabe preguntarnos, en fin, si el mandato que el EAMU realiza en el art. 31.5 es a «una» ley de la Asamblea, y por lo tanto obliga a codificar esta materia en un solo cuerpo legal, o si, por el contrario, es a régimen especial de mayorías y, en consecuencia, tal mandato puede considerarse satisfecho siempre que la mayoría absoluta intervenga en la adopción de la normativa correspondiente, aunque ésta quede dispersa. Desde luego, la intención del Estatuto parece clara y todo hace pensar que el legislador estatuyente ha concebido a dicha ley como una auténtica *lex consumens*, llamada a compendiar en ella todo el derecho relativo al Presidente de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el legislador no ha procedido de esta manera y en el artículo 10.2 de la LPCG, dentro del capítulo relativo al estatuto personal del Presidente, ha preferido remitir el régimen de incompatibilidades de éste a la Ley 5/1994, reguladora del Estatuto Regional de la Actividad Política, en la que se establece un régimen común de incompatibilidades para todos los Diputados y Altos Cargos de la Administración autonómica. No es una solución exenta de razones —la exposición de motivos de la LPCG las da— ni, por lo tanto, inaceptable sin más (de hecho, reproduce la optada por el artículo 14 de la Ley 50/1997 para el Gobierno central), pero sí abre el inconveniente que supone fundir en una misma regulación dos regímenes de incompatibilidades, el del Presidente y los Consejeros por un lado, y el de los demás Altos Cargos por otro, que el De-

recho distingue y, por lo tanto, somete a exigencias procesales distintas, mayoría absoluta en un caso, mayoría no reforzada en el otro, razón por la cual sí podría merecer alguna reserva. Con todo, hay que admitir que la concentración o no de tal régimen en una sola ley es más bien una cuestión de buena o mala técnica jurídica y, como tal, difícil de controlar.

e) En un orden de cosas próximo al de la cuestión anterior, pero con una entidad diferenciada, es necesario advertir finalmente que la *reserva* que el artículo 31.5 hace de la elección del Presidente y de la exigencia de su responsabilidad *a ley reforzada* no anula la simétrica *reserva a Reglamento parlamentario* que sobre los aspectos procesales de tales contenidos debe pesar, y que en el caso del EAMU encontramos implícitamente reconocida en su artículo 27.1, según el cual «*la Asamblea Regional (...) establece su propio Reglamento...*». Esta exigencia no debe decaer ni por el hecho de que la ley del Presidente sea también obra de la Asamblea ni en razón de que ambas normas requieran idéntica mayoría —la mayoría absoluta— para su aprobación, ya que entre ellas subsisten importantes diferencias de procedimiento (artículos 208 a 210 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, según los cuales el Gobierno pierde la iniciativa cuando se trata de la reforma del Reglamento parlamentario; la elaboración del texto en este caso corre a cargo de una comisión interna de la Cámara, etc...) que demuestran con toda claridad que no estamos ante categorías intercambiables. En consecuencia, esa condición codificadora que predicamos de la ley del Presidente debe de ceder ante las cuestiones de estricto procedimiento parlamentario (regulación de los debates de investidura, confianza o censura del Presidente, orden y tiempo de las votaciones, prerrogativas de los Grupos...), las cuales deberán quedar sustraídas al legislador y confiadas a la autonomía reglamentaria de la Asamblea Regional.

VI. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. *Caracterización del procedimiento de investidura optado por el EAMU.*

Conforme a las previsiones del artículo 31 del EAMU, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia deriva toda su legitimidad de la confianza que en él deposita la Asamblea Regional, trasunto de la que los ciudadanos tienen en sus representantes, de modo que sin ella el

Presidente no se puede mantener al frente de la Comunidad Autónoma ni ejercer las altas funciones que le corresponden. De ahí la profunda dimensión parlamentaria de la magistratura que nos ocupa, y de ahí también la vinculación del sistema mismo a las reglas de juego propias del régimen parlamentario.

La existencia de esta confianza la expresa la Asamblea Regional a través de la doble vía que le habilita el precepto que mencionamos: inicialmente, mediante el procedimiento de investidura que constata la existencia de dicha confianza en el momento de su designación («*el Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea Regional...*», dice su apartado 1) y, a partir de aquí, mediante la posibilidad de someterlo en cualquier momento a la eventual retirada de la misma, utilizando a tal fin los instrumentos de los que el sistema le dota («*el Presidente...responde políticamente ante la Asamblea Regional*», añade el apartado 3 del precepto citado).

Así pues, la elección del Presidente de la Comunidad Autónoma está estatutariamente atribuida en nuestro derecho a la Asamblea Regional, la cual hace efectiva su confianza en el candidato a dicho cargo mediante el oportuno procedimiento de investidura.

La caracterización de este procedimiento, de la que siempre suelen desprenderse consecuencias muy atendibles, viene facilitada en nuestro caso por el hecho de que el artículo 31 del EAMU haya reproducido prácticamente para esta Comunidad las mismas reglas que el artículo 99 de la CE tiene establecidas para la investidura del Presidente del Gobierno. En simetría, pues, con las notas que allí cualifican a este instituto, la investidura parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia se caracteriza por ser:

a) En primer lugar, una *investidura expresa*, esto es, derivada de un acto explícito de la Asamblea concretado en una votación singular que conduce a tal fin. Se aparta así el EAMU de la fórmula más clásica, mantenida todavía hoy tanto en Inglaterra, su país de origen, como en la mayoría de las monarquías europeas (Noruega, Dinamarca, Países Bajos...), según la cual la confianza inicial del Parlamento se induce —*investidura tácita*, pues— de la ausencia de censura en la primera comparecencia del Gobierno ante la Cámara. Comienza, pues, con ello nuestro derecho a dar signos de su preferencia por las formas más actuales y avanzadas de esta institución.

b) Es además una *investidura previa o de candidato*, es decir, otorgada a quien aspira a formar Gobierno y no a un Gobierno ya nombrado que, tras serlo, comparece ante la Cámara para constatar que

cuenta con su confianza. De nuevo aquí, la regulación optada por el EAMU se distancia de la que todavía es la más común en derecho comparado, con lo cual vuelve a mostrar su originalidad. De hecho, tan solo Alemania, Japón, Suecia y hoy la CE han excepcionado esa *investidura a posteriori* o sobre Gobierno ya constituido que en todos los demás sitios sigue siendo la norma habitual. No obstante, hay que decir que lo han hecho —ellos, y con ellos Murcia— con indudable acierto, ya que por estas vías se evita conceder la condición oficial de Gobierno (con todo lo que ello comporta; los italianos lo saben muy bien) a quien luego no va a poder consolidarse como tal.

c) En fin, la investidura establecida por el EAMU se caracteriza asimismo por ser una *investidura fuertemente personalizada* o, si se prefiere, claramente *presidencial*, ya que va referida a la persona del candidato a Presidente del Consejo de Gobierno y no al Consejo de Gobierno mismo, cuyos integrantes todavía ni siquiera se conocen. Una vez más, ello se produce en notorio contraste con lo que sucede en el modelo más clásico de investidura donde ésta se ha caracterizado siempre por ser *colegial*, esto es, atribuida al Gobierno como equipo y no sólo a su cabeza; y de nuevo, de esta singular característica se vuelven a derivar consecuencias muy significativas, esta vez para el sistema mismo. La principal de ellas es, lógicamente, el rotundo fortalecimiento de la posición institucional del Presidente y la simétrica potenciación de su liderazgo sobre el Consejo de Gobierno que de ahí se deducen. Es así porque, con esta particular conformación dada a la investidura (siguiendo la fórmula que introdujo en su día el artículo 63 de la Constitución alemana y de nuevo han seguido Suecia y Japón además de España) el programa de gobierno que logra el asentimiento de la Asamblea es sólo del candidato a Presidente de la Comunidad, con lo cual sólo suya es la confianza sobre la que todo el equipo soporta después su poder de gobernar. En definitiva, es la certificación más evidente (significativamente anterior incluso a la existencia del Gobierno mismo) de la primacía del Presidente sobre el resto del Gobierno.

2. Fase de consultas. La designación de un candidato a la Presidencia de la Comunidad

El procedimiento de investidura se activa, según precisa el artículo 8.1 de la LPCG, «*tras la celebración de elecciones a la Asamblea Regional y en los demás casos en que corresponda*», esto es, en todos aquellos supuestos en los cuales se produce el cese del Presidente anterior y queda vacante la Presidencia. Esta última referencia a *los de-*

más casos en que proceda ha creado algunos problemas de interpretación en algunas CCAA, pero no así en la de Murcia, donde el artículo 19.1 de la citada LPCG contiene —lo veremos en su momento— una relación exhaustiva de tales causas de cese, de las que lógicamente hay que descontar la disolución de la Asamblea (ya que en este caso hay que esperar también, como es natural, a la celebración de las elecciones inmediatas) y la adopción en su contra de una moción de censura, porque, al ser ésta *constructiva*, lleva incorporada la investidura automática de otro Presidente.

El citado procedimiento se inicia con la celebración de una serie de consultas cuya realización encomienda el derecho al Presidente de la Asamblea Regional y cuya finalidad es concluir en la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma. Así lo establece artículo 8.1 de la LPCG según el cual el Presidente de la Asamblea

«... en el plazo de diez días, previa consulta a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, y convocará a la Cámara para la celebración del Pleno de investidura y elección del Presidente de la Comunidad».

Con dicha previsión, el legislador murciano se ha decantado por uno de los dos modelos de designación de candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma que se barajan en nuestro Estado de las Autonomías y cuya opción no es ni mucho menos indiferente. Frente a un primer modelo seguido por ciertas CCAA en el que esa capacidad de designación se confía en directo a las propias fuerzas políticas presentes en la Cámara, permitiendo a cinco diputados con su firma (Asturias) o a los grupos parlamentarios (Valencia) o —lo que no es lo mismo— a los grupos políticos con representación parlamentaria (País Vasco) que la hagan, el legislador autonómico murciano ha preferido venirse al modelo más común y confiar dicha tarea a un interlocutor institucional, en este caso, el Presidente de la Asamblea. Que se trata de dos modelos muy distintos no sólo en su formato sino también en sus consecuencias, es algo obvio. Baste pensar que en el primer modelo, el que F. Bastida denomina *de impulso político* por quedar confiado éste a la directa intervención de las fuerzas políticas, cada grupo presenta o puede presentar a su propio candidato, con lo cual el procedimiento se ve en la necesidad de desarrollarse a partir de aquí con la presencia concurrente de una pluralidad de candidaturas, lo que inevitablemente condiciona el modo posterior de debatirlas y de votarlas. En cambio, en el modelo que, por razones evidentes, denominamos *de impulso institucional*, si bien es cierto que la propia condición de la fórmula así elegi-

ÁNGEL GARRORENA MORALES

da impone la necesidad de incorporar al procedimiento una instancia de dicha naturaleza que ordene las propuestas de los distintos grupos políticos, de esa presencia se deriva la existencia de una sola candidatura, cosa que sucede, a nuestro juicio, con ventaja, ya que permite que el debate y votación de la investidura no tenga que versar nunca en este caso sobre más de un candidato a la vez¹¹.

El órgano al que se confía en el caso murciano esta mediación es el Presidente de la Asamblea Regional, solución que ya inició en Suecia el *Nuevo Instrumento de Gobierno*, en 1974, al encomendarla al Presidente del Parlamento sueco, y que parece la más razonable¹². Dicha autoridad está sujeta a plazo en el cumplimiento de su labor. En concreto, deberá tener concluidas las consultas y formulada su propuesta, según vimos, dentro de los diez días que siguen a la constitución de la Cámara («*al comienzo de cada legislatura*», dice el artículo 8.1 de la LPGC) o a la vacante de la Presidencia. Algunas Comunidades, como Madrid, no ponen plazo a dicho encargo, y otras, como Andalucía, lo extienden a quince días. Lo que la norma, sin embargo, no dice es qué sucede si, en alguna ocasión, ese tiempo se muestra insuficiente para cumplir tal objetivo. Lógicamente, en este caso, habrá que admitir la necesidad, inevitable, de superar dicho plazo. Con todo, lo más probable es que esta situación nunca se llegue a producir (pensemos que, en el mucho más complejo sistema estatal de partidos, suelen bastar cinco o seis días para que las consultas queden evacuadas). Por lo demás, si la misma se produjera, sería signo de dificultades mucho más graves que el mero incumplimiento de un plazo.

Durante este tiempo, el Presidente de la Asamblea debe recibir a los representantes designados por todos los grupos con presencia en la Cámara a efectos de recabar de ellos su opinión sobre los distintos designables. La fórmula empleada por el artículo 8.1 de la LPCG para identificar a tales formaciones es idéntica a la utilizada por el artículo 99

¹¹ Francisco J. BASTIDA: «De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno», en *Parlamento y Constitución. Revista de las Cortes de Castilla-La Mancha*, núm. 5, 2001; pp. 45 y ss. En el caso de la Comunidad Valenciana hay que hacer la salvedad de que el artículo 3 de la Ley 5/1983 ha soslayado la concurrencia de candidaturas haciendo que se debata y vote en primer lugar la propuesta por el grupo que cuente con mayor número de diputados.

¹² Algunas Monarquías europeas (Bélgica, Holanda...) han introducido a estos efectos la figura del *formador* o *informador*, experimentado político al que comisiona la Corona para realizar en su nombre las consultas y proponerle el nombre del encargado de formar Gobierno. Con todo, la fórmula *sueca* es técnicamente preferible.

de la CE y, en consecuencia, idéntica debe ser también su interpretación. Por «*grupos políticos con representación parlamentaria*» no debemos entender, por tanto, los *grupos parlamentarios* constituidos como tales en el seno de la Asamblea Regional sino toda fuerza política que haya alcanzado algún escaño en ella, aunque no tenga grupo propio. Su comparecencia, por otra parte, no tiene por qué corresponder al portavoz del grupo parlamentario, cuando éste sea el caso, sino a la persona de la formación política correspondiente que ésta tenga a bien designar. Aparte de ello, cabe la duda de si, además de estos contactos necesarios, el Presidente de la Asamblea puede extender sus consultas a otras personalidades externas al ámbito de las fuerzas presentes en el Parlamento. La norma no lo impide, con lo cual será prudente no cerrar dicha posibilidad. Sin embargo, en el caso de que el Presidente decidiera hacer uso de ella, deberá atenerse en tal recurso a muy severas razones de estricta necesidad institucional (tal vez algún anterior Presidente de la Cámara que pueda aportar su experiencia en una situación similar, y poco más...) a fin de que dicha extensión quede reducida —como debe— a mínimos estrictos.

Formalmente, el Presidente de la Asamblea Regional no está vinculado por las propuestas que los grupos le hagan. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada de inmediato. Significa, desde luego, que el Presidente dispone de un cierto margen de discrecionalidad allá donde existan combinaciones políticas igualmente tanteables; nunca que tal prerrogativa le habilite para operar al margen de los resultados electorales, a los que viene en todo momento vinculado. A la postre, la suya es una facultad condicionada institucionalmente por el fin que la justifica, y todo lo que suponga salirse de ese fin es hacer un uso inconstitucional e ilegítimo —no consentido por el derecho— de dicho poder.

En fin, el único requisito impuesto por el ordenamiento jurídico a la persona que vaya a ser designada como candidato es que posea la condición de parlamentario, esto es, de miembro de la Asamblea Regional. Se trata de una exigencia que el derecho no impone, en cambio, para el candidato a Presidente del Gobierno del Estado español y que muchos ordenamientos comparados tampoco contemplan. Pero el artículo 152.1 de la CE así lo dispuso para las CCAA regidas por él y desde ahí ha acabado pasando, sin que ello fuera obligado, a todas las demás Comunidades, incluida la de Murcia cuyo EAMU dice en su artículo 31.1 que el Presidente es elegido por la Asamblea Regional «*de entre sus miembros*». Esta condición intensifica, sin duda, el carácter parlamentario del sistema de gobierno que la incorpora, y así suele ser entrevista —en positivo— por la mayor parte de la doctrina. Sin embargo, no

tratándose de una exigencia inexcusable hoy en el modelo parlamentario como prueba el hecho de que muchas Constituciones adscritas al mismo no la contemplan, tal vez hubiera sido un acierto soslayar su mención en el Estatuto. De hecho, aunque estemos hablando de una posibilidad excepcional, nada impide que existan situaciones en las cuales, por las causas que fuere (convulsiones dentro de un partido que hacen que su nuevo líder no sea diputado regional; crisis muy particulares de las que se pudiera salir recurriendo a una figura externa a la Cámara...), esa exigencia podría acabar operando como un lastre capaz de cerrar puertas en vez de abrirlas.

3. *Debate y votación parlamentaria de la investidura*

Al momento procesal de las consultas le sigue la *fase estrictamente parlamentaria* de la investidura, aquélla en la cual la Asamblea Regional procede a debatir el programa de gobierno del candidato, razón por la cual es legítimo pensar que dicha confianza se otorga a su persona, pero también al programa que en este acto presenta, con lo cual —dejémoslo dicho de paso— cualquier alteración sustancial introducida en el mismo obliga al Presidente a volver a presentarse ante la Asamblea para renovar la confianza que inicialmente obtuvo.

La necesidad de que a la votación de investidura le preceda el oportuno debate no viene impuesta por el EAMU y, de hecho, algunos sistemas parlamentarios lo excluyen de forma expresa; así, por ejemplo, la actual Constitución alemana, cuyo artículo 63 dice que «*el Canciller Federal será elegido por el Bundestag sin debate alguno...*» y, bajo su influjo, las Constituciones de los distintos *Länder* alemanes. No obstante, con muy buen criterio, tanto la LPCG en su artículo 8.2 como el artículo 158 del Reglamento de la Asamblea Regional (RARMU, en adelante) han optado por incluirlo. «*El candidato propuesto —dice la primera de tales normas— expondrá ante la Asamblea su programa de gobierno y solicitará la confianza de la Cámara, abriéndose a continuación el correspondiente debate*». Ese debate, según concreta el RARMU en el precepto citado, se iniciará con la intervención del candidato, el cual podrá exponer su programa de gobierno sin limitación de tiempo y concluirá solicitando la confianza de la Cámara para el mismo. La sesión debe interrumpirse durante al menos doce horas, tras lo cual interviendrá un representante por cada grupo parlamentario por tiempo máximo de treinta minutos cada uno, comenzando por el grupo parlamentario de la oposición que tenga mayor número de diputados y siguiendo por los demás atendido el orden decreciente de su número de miembros, has-

ta concluir con la intervención del grupo que hubiera propuesto al candidato. El candidato podrá contestar individual o conjuntamente a tales intervenciones, también sin límite de tiempo. El debate se cerrará con un segundo turno de diez minutos concedido a cada grupo para que fije su posición y con la intervención final del candidato, a la que el RARMU atribuye un tiempo máximo de veinte minutos.

Lo que, en cambio, ni la LPCG ni el RARMU han incluido entre sus previsiones es la obligación del candidato de informar a la Cámara sobre la composición del Ejecutivo que piensa formar si es investido, con lo cual la designación misma de las personas que han de acompañarle en su equipo de Gobierno queda así sustraída al procedimiento de investidura y a la confianza del Parlamento autonómico y entregada al libre criterio del futuro Presidente.

Una vez cerrado el debate, debe procederse a la votación. Respecto de ella, es preciso comenzar por decir que la regulación dada a dicho acto por el EAMU en su artículo 31.1 es bastante insatisfactoria, ya que, además de utilizar inadecuadamente el término *convocatoria* para referirse a lo que son *votaciones*, nos deja en la incomodidad de no saber cómo debe desarrollarse este trámite. Advirtamos que, según su texto, la elección o investidura del Presidente «*será por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea en primera convocatoria y por mayoría simple en las posteriores debiendo mediar entre cada una de ellas, al menos cuarenta y ocho horas*», lo que literalmente entendido parece significar que, tras la primera votación en la que el candidato no hubiera obtenido la mayoría absoluta, deberían celebrarse segundas terceras y sucesivas —«*posteriores*»— votaciones sobre el mismo candidato en las que ya sólo se exigiría la mayoría simple. Es cierto que podemos salvar esa dificultad considerando que la referencia del artículo 31.1 no está hecha a *posteriores o sucesivas votaciones* sino a *posteriores o sucesivas candidaturas*, pero entonces nos encontramos con que el plazo de cuarenta y ocho horas que aquí se fija resulta ilógico si es que dentro de él han de tener lugar nuevas consultas cuya duración será de suyo imprevisible (signo claro de que, probablemente, no es en ello, sino en otro tipo de interregno, en lo que estaba pensando el legislador), y además nos enfrentamos al fiasco de que el primer candidato no sería así jamás objeto de una segunda votación en la que pudiera bastar la mayoría simple, lo que de nuevo es absurdo. Añadamos, en fin, que en la misma línea de confusión comienza moviéndose el artículo 158 del RARMU, cuyo apartado i) vuelve a hablar de «*mayoría absoluta en primera convocatoria y (...) mayoría simple* —advírtase el plural— *en las posteriores...*», aunque sus apartados j) y k) dejen después las cosas en su sitio.

Puestos a buscar la causa de una formulación tan poco afortunada, nos encontramos con que su clave está en el propio proceso de elaboración del EAMU, en el cual la previsión de un número indeterminado de votaciones *posteriores* o sucesivas a la primera no es tanto un error o incorrección de mera técnica cuanto algo efectivamente querido. En el Proyecto de EAMU que llega en mayo de 1981 al Congreso de los Diputados, esas votaciones son, desde luego, más de dos, ya que el candidato a Presidente es elegido allí «*por mayoría* (hay que entender absoluta) *en primera y en su caso segunda convocatoria (...)* y *por mayoría simple en las posteriores...*»¹³. Y es que en la mente del legislador estaba todavía a esas alturas del proceso un concreto modelo a todas luces muy distinto del que al final ha acabado por prevalecer. Así lo prueba más claramente incluso el hecho de que la *Disposición transitoria* 1.4 del EAMU, que daba normas provisionales para la investidura del primer Presidente en ausencia entonces de toda posible ley de desarrollo, estableciera que el Presidente de la Asamblea Regional debía proclamar candidatos a la investidura (así, en plural, sin fase de consultas y concurrentemente) a todos aquéllos que le fuesen presentados como tales con la firma de al menos cinco diputados. Por que se estaba pensando, pues, en un modelo de candidaturas plurales y concurrentes (vid. lo que más arriba se dice sobre dicho modelo y sobre su diferencia con el que allí llamábamos modelo *de impulso institucional*), es por lo que el artículo 31.1 pudo partir y partió en el proyecto del EAMU con una redacción que sugiere —que todavía hoy sigue sugiriendo, de forma inapropiada— la posible existencia de más de una votación sucesiva, orientadas las dos primeras a tantear la mayoría absoluta y dirigidas las posteriores —podrían ser varias, si se produjera un empate— a proveer una solución final en la que ya sería posible optar entre los distintos candidatos por mayoría simple. Después la idea no prosperó, pero nadie corrigió una formulación que, a partir de ahí, resulta de todo punto inadecuada.

Esa corrección ha tenido que hacerla, por tanto, el legislador autonómico en el texto de las sucesivas leyes que han regulado la figura del Presidente de la Comunidad. La actual LPCG ha venido así a parar en su artículo 8.3 y 4 a una redacción que reproduce prácticamente las reglas de la votación de investidura establecidas para el Estado por el artículo 99.3 de la CE. Según ello, «*la elección* (del candidato cuya investidura se decide), *en primera convocatoria, requerirá el voto de la mayoría ab-*

¹³ Sólo una enmienda del Grupo Socialista del Congreso redujo esas dos primeras votaciones por mayoría absoluta a una, haciendo, por tanto, que el precepto quedara con su redacción actual.

soluta de los miembros de la Asamblea Regional», y «de no conseguirse la mayoría absoluta, el mismo candidato podrá someterse a una segunda votación, cuarenta y ocho horas después de la anterior, bastando para la elección, en esta segunda convocatoria, la mayoría simple».

Por lo demás, este sistema de doble votación ha sido criticado como inútil por la doctrina tanto en el Estado como en las CCAA ya que, si para quedar investido Presidente basta contar con la mayoría simple de la Cámara, una sola votación será suficiente a acreditarlo, y si además el candidato está respaldado por la mayoría absoluta, esta votación (única) también conseguirá ponerlo de manifiesto. No obstante, no hay que minusvalorar la que probablemente fue la intención del legislador al establecer tal posibilidad: instar a las fuerzas políticas a esforzarse por trabar mayorías sólidas y estables, lo que siempre es positivo, aunque ya se sepa que el solo texto de la norma no tiene la virtud de producir tal resultado. En fin, tan solo precisar que la segunda votación, al versar sobre un mismo candidato y un mismo programa, no exige la celebración de un nuevo debate.

4. Dos cláusulas de utilización subsidiaria: propuestas sucesivas y disolución de la Asamblea

Para el supuesto en el cual todo este complejo proceso no concluyera en la investidura del candidato propuesto, el artículo 31 del EAMU y el artículo 8. 5 y 8 de la LPCG han establecido dos cláusulas de utilización subsidiaria, simétricas a las previstas por el artículo 99. 4 y 5 de la CE.

I. La primera de ellas habilita al Presidente de la Asamblea para que, producida tal situación, formule sucesivas propuestas a favor de otros candidatos, siempre previa celebración de las oportunas consultas y dejando transcurrir entre propuesta y propuesta al menos cuarenta y ocho horas. Respecto de estos posteriores candidatos debe repetirse, lógicamente, todo el proceso de debate y votación que ya nos es conocido. La única diferencia a considerar es la posibilidad de que, para estos nuevos candidatos, deje de exigirse la mayoría absoluta impuesta en la primera votación y pase a bastar desde el principio la mayoría simple. Es ésta una interpretación que no cabe hacer respecto del Estado porque allí el artículo 99.4 de la CE refiere la exigencia de que el procedimiento se desarrolle «*en la forma establecida*» (se entiende, para la primera candidatura) a la total tramitación de las sucesivas propuestas, pero que sí resulta factible en el caso del artículo 8.5 de la LPCG ya que

aquí la cláusula «*en la forma anteriormente establecida*» queda referida tan solo a la fase de consultas y a la consiguiente propuesta de candidato que debe hacer el Presidente de la Asamblea («...*el Presidente de la Asamblea formulará sucesivas propuestas en la forma anteriormente establecida*», dice el precepto) y no al resto del procedimiento ni, por tanto, a la votación con la que éste se cierra. A mayor abundamiento, la torpe redacción del artículo 31.1 del EAMU que ya conocemos podría ser útil también para avalar dicha interpretación —si ello conviniera— en la medida en que reduce esta búsqueda de una mayoría absoluta a la primera convocatoria («...*mayoría absoluta en primera convocatoria... mayoría simple en las posteriores*»).

Cuestión aparte, que la doctrina viene resolviendo de modo positivo, es la de si en estas sucesivas ocasiones puede volver a ser candidato quien ya haya sido rechazado por la Cámara al hilo de una propuesta anterior. En nuestro criterio, nada lo impide. No será lo normal, pero perfectamente puede ocurrir que, en el tiempo que media entre ambas propuestas, los grupos políticos hayan alcanzado nuevos acuerdos, o incluso que el candidato (no se olvide que la investidura versa sobre el programa) haya introducido modificaciones más o menos pactadas en éste que hagan factible el que ahora sí alcance la mayoría requerida.

II. La segunda de tales cláusulas de utilización subsidiaria es mucho más radical en sus efectos, pero necesaria si tenemos en cuenta que la propuesta de nuevos candidatos no es una fórmula que pueda prolongarse hasta el infinito y que a las crisis institucionales conviene ponerles un final. La establece el artículo 31 del EAMU en su apartado 1, párrafo tercero —también la LPCG, artículo 8.8— el cual dispone que si transcurrieran dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato hubiera obtenido la confianza de la Cámara, el Presidente de la Asamblea la disolverá, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones a fin de que un nuevo Parlamento pueda intentar cumplir con éxito la tarea que el anterior no pudo llevar a cabo.

Algunos EEAA han evitado tan traumática consecuencia diseñando un procedimiento de investidura que no puede concluir en frustración. Así sucede en Andalucía (artículo 37.5 de su Estatuto) o en Castilla La-Mancha (artículo 14.5 del suyo), donde, transcurridos dos meses sin lograr investir a ningún candidato, queda automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños; e igualmente en Valencia (artículo 3 de la Ley 5/1983) donde la investidura es automática a favor del candidato de la lista más votada. Y, en principio, parecería que ello es hábil porque, por estas vías, se evita el elevado coste que siempre supone una nueva y tan próxima convocatoria elec-

toral. Sin embargo, aun ello admitido, parece técnicamente más rigurosa la solución optada por el EAMU, habida cuenta de que el supuesto que contemplamos tan sólo se producirá en situaciones de gravísima crisis institucional, y en éstas no tiene ningún sentido resolver el problema invistiendo forzosamente a un Presidente que difícilmente va a poder gobernar, ya que la experiencia inmediata está probando que no cuenta con la confianza del Parlamento.

Otra cosa es establecer si el derecho nos obliga a que agotemos el plazo de los dos meses, de tal modo que sólo transcurrido dicho tiempo sea posible llegar a la disolución. El problema se plantea, o bien cuando el fracaso de las dos o tres primeras propuestas hace presumible la inutilidad de prolongar el procedimiento, aunque siga habiendo teóricos candidatos con los que probar fortuna, o bien cuando nos enfrentamos abiertamente a la inexistencia de candidaturas (posibilidad extrema, pero no impensable si una situación excepcional amenaza con debilitar la legitimidad del investido, sea éste quien fuere, lo que desanima a todos: Comunidad de Madrid, junio de 2003). El espíritu de la norma, que no es otro que mantener al menos durante dos meses a las fuerzas políticas en el empeño de dotar de Gobierno a la Comunidad Autónoma, impide dispensar el cumplimiento de dicho plazo en el primero de los supuestos, lo que además supondría dejar a la discrecionalidad del Presidente de la Asamblea la apreciación de una circunstancia en exceso compleja, tarea para la cual el derecho no lo tiene habilitado. Distinto es, sin embargo, el caso en el cual, de manera declaradamente irreversible, nadie aceptara ser candidato a la investidura, ya que aquí el supuesto de hecho con el que nos encontramos hace inútil y convierte en absurdo el cumplimiento mismo de la norma. En esta ocasión no sería muy forzado interpretar que no es eso lo querido por el derecho y dar por agotado el plazo correspondiente. Sin embargo, lo más aconsejable sería que tal resultado no quedara confiado a la interpretación sino que lo estableciera la propia norma, para lo cual bastaría que el artículo 31 dijera que procede la disolución automática cuando hubieran transcurrido dos meses sin quedar investido ningún candidato o cuando no existieran candidaturas, evitando así el mantenimiento de un *impasse* que no tiene sentido alguno.

5. *La moción de censura constructiva como procedimiento extraordinario de investidura*

El procedimiento que acabamos de comentar es el común u ordinario para la investidura del Presidente, esto es, el que seguirá a la ce-

lebración de las elecciones autonómicas o a cualquiera de las habituales causas de cese del Presidente anterior. Sin embargo, ya dijimos que una de estas causas de cese —la moción de censura acordada por la Asamblea— tenía un régimen singular cuya especificidad afecta al tema que estamos tratando. Ello es así porque en el EAMU, siguiendo el modelo de la CE, la moción de censura es *constructiva*, con lo cual su depósito exige la propuesta de un candidato alternativo a la Presidencia de la Comunidad, y su adopción comporta, automáticamente, la investidura de éste. Dicho de una manera más técnica, la moción de censura es entre nosotros un auténtico *acto complejo*, mitad censura para el Presidente que está en el poder, mitad investidura para el candidato que aspira a ocuparlo, y en consecuencia, se constituye como *otra forma* de proveer a la investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma o, lo que es igual, como un efectivo procedimiento extraordinario de investidura.

El EAMU no se refiere a él en el artículo 31 sino en su artículo 33.4, el cual —completado por los artículos 163 a 169 del RARM— constituye la regulación de la moción de censura (y, por lo tanto, de este procedimiento excepcional de investidura) en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma murciana.

6. El nombramiento por la Corona. Su refrendo

Una vez investido el candidato de la confianza parlamentaria, sea ello mediante el procedimiento ordinario o como consecuencia de la adopción de una moción de censura constructiva, todavía resta una tercera y última fase —la del nombramiento por la Corona— para que la designación del Presidente de la Comunidad quede formalizada en derecho y alcance su debida eficacia. Así lo dispone el artículo 31.1 del EAMU según el cual el Presidente *es «nombrado por el Rey»*, y a idéntico resultado tienden asimismo los artículos 8.6 de la LPCG y 158.1) del RARMU, los cuales, con una redacción prácticamente similar, ordenan al Presidente de la Asamblea que, una vez elegido por la Cámara el candidato, lo comunique *«inmediatamente al Rey a los efectos de su nombramiento»*.

En base a ello, el Tribunal Constitucional ha definido al nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma como un *acto compuesto* en el que concurren, de un lado, el Parlamento autonómico al que corresponde su elección, y de otro lado el Monarca al que incumbe el nombramiento final del elegido (STC 16/1984, f.j.4.). Sin embargo, ésta no es una caracterización demasiado rigurosa, ya que —como

bien puso de relieve Carles Viver unos años antes¹⁴— si estuviéramos ante un verdadero *acto complejo* (que no es el caso) todavía se trataría de un *acto complejo desigual* en el que, de ambas voluntades intervinientes, sólo la de la Asamblea autonómica resultaría sustantiva y decisoria. De hecho, la redacción del citado artículo 158.l) del RARMU se nos antoja reveladoramente exacta cuando, para referirse a la investidura parlamentaria del Presidente, dice «*una vez elegido el Presidente de la Comunidad Autónoma...*». Es que la elección del Presidente la perfecciona la sola voluntad del Parlamento, quedando reducida la intervención de la Corona a la mera certificación de tal acto parlamentario. Por eso la verdadera calificación del acto regio de nombramiento nos lleva a considerarlo como un auténtico *acto debido*, fruto de una potestad jurídicamente vinculada y de ejercicio obligatorio —al que, por tanto, el Rey no se puede negar— como debe serlo siempre la potestad del Monarca en una Monarquía parlamentaria.

Ello aparte, la intervención de la Corona en el nombramiento de los Presidentes autonómicos estaba prevista por el artículo 152.1 de la CE para los de las CCAA del 151, pero no para los de las demás. No obstante, todas ellas, Murcia incluida, han trasladado esta exigencia al procedimiento de designación de sus Presidentes. Con tal decisión, lo que el legislador ha pretendido es significar determinados aspectos de la total estructura del Estado de las Autonomías que merecen alcanzar una expresión institucional y por estas vías lo consiguen. Así lo ha expresado claramente el Tribunal Constitucional al decir que, con esta intervención del Monarca «*se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo*», de donde «*el nombramiento por el Rey de la persona elegida por el Parlamento autonómico no tiene otro sentido que el (...) de hacer visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad*» (STC 5/1987, ff.jj. 5 y 6).

Como todo acto de la Corona, el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia debe ir refrendado. Ninguna norma autonómica —a diferencia de lo que sucediera en otras CCAA— dice a quién corresponde dicho refrendo. En la doctrina es bastante común la opinión que considera que éste debería quedar a cargo del Presidente del Parlamento regional, en simetría con lo que establece el artículo

¹⁴ Carles VIVER «La figura del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *Revista jurídica de Catalunya*, 1980, núm.1, pág 143.

64.1 de la CE para el nombramiento del Presidente del Gobierno central (donde refrenda el Presidente del Congreso) y en atención además a la mayor proximidad institucional del mismo con el acto refrendado¹⁵. Sin embargo, esa misma doctrina reconoce la imposibilidad constitucional de que ello sea así mientras el régimen establecido para el refrendo por el citado artículo 64.1 de la CE determine tasadamente la lista de órganos a los que se concede la facultad de refrendar, lista en la cual, por supuesto, los Presidentes de los Parlamentos autonómicos no se encuentran. En consecuencia, y de acuerdo con lo que tiene establecido además la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tras declarar inconstitucional el precepto de la Ley vasca 7/1981 que atribuía el refrendo en este caso al Presidente de su Parlamento, el refrendo del nombramiento del Presidente de la Comunidad corresponde al Presidente del Gobierno de la Nación en su condición de refrendante residual (para todos aquellos actos que no tengan un refrendante específico).

La formalización del nombramiento debe realizarse mediante Real Decreto, el cual, según establece el artículo 7 de la LPCG, ha de ser publicado simultáneamente en el BOE y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. El Presidente cuenta, a partir de ahí, con un plazo de cinco días para tomar posesión de su cargo —artículo 8.7 de la LPCG— debiendo interpretarse la ausencia de toma de posesión como una forma implícita de renuncia al cargo que abriría el proceso de designación de un nuevo Presidente.

V. LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE

1. *Las funciones del Presidente de la Comunidad Autónoma. Su triple identidad*

El artículo 152.1 de la CE estableció un esquema trimembre a la hora de concretar las funciones de los Presidentes de las CCAA a los que se refiere el artículo 151: al Presidente de la Comunidad, dice su texto, le «...corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla...». A partir de ahí, ese esquema se ha hecho clásico y ha acabado pasando también a los Estatutos de todas las demás CCAA,

¹⁵ Vid. por todos, Eliseo AJA y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1985, pág 258, donde se refiere a esta solución como «más racional».

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA...

incluida la de Murcia. Según ello, el Presidente de la Comunidad Autónoma murciana ejerce funciones como *representante supremo de la Región*, como *representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma* y como *Presidente del Consejo de Gobierno* cuya actuación *dirige y coordina*. Así lo dice el artículo 31.2 y 3 del EAMU, y sobre esa misma planta ha concretado igualmente sus funciones la LPCG en sus artículos 2 a 5.

(i) *El Presidente como supremo representante de la Región de Murcia*: Pese a su aparente simplicidad, no es nada fácil determinar cuál sea el efectivo alcance de este primer cometido que el EAMU atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma. De hecho, realizar de manera adecuada su identificación exige que comencemos por despejar ciertas imágenes equivocadas que habitualmente se adhieren a este enunciado y suelen entorpecer su correcto entendimiento. La primera de esas percepciones inconvenientes nos obliga a precisar que la *suprema representación* a la que aquí se hace referencia la ejerce el Presidente respecto de la Región de Murcia en cuanto Comunidad Autónoma o complejo institucional, esto es, en cuanto *conjunto de instituciones* que hace efectivo su autogobierno, y no respecto del *pueblo de la Región de Murcia*, ya que esta segunda forma de representación —más política, menos institucional— está atribuida por el artículo 21.1 del EAMU a la Asamblea Regional. La posibilidad, por tanto, de que el Presidente de la Comunidad exprese, a este título y en directo, una voluntad personal que valga como voluntad del *cuero político*, es decir, de los ciudadanos, debe ser remota, por no decir inexistente. Sin duda, su actividad en esta zona actualizará siempre una opinión que equivaldrá a la de la Comunidad entera, pero —insistimos—, a este título, tan solo podrá hacerlo trasladando o expresando el criterio de aquellas instituciones que, en cada caso y para cada ámbito de decisión, tengan atribuida la competencia correspondiente; sin que afecte en nada a este modo de ver las cosas el que el Presidente tenga además una posición en tales instituciones (dominio de la mayoría en el Parlamento; liderazgo sobre el Consejo de Gobierno) que le permita controlar después dicha voluntad y, por lo tanto, coincidir materialmente con ella.

La segunda de las imágenes a desplazar es aquella que piensa al Presidente de la Comunidad Autónoma en su condición de *supremo representante de la Región* como una especie de Jefe del Estado de la Comunidad correspondiente, cuando ésta es una simetría que sólo muy limitadamente se puede mantener. Es cierto que, al título que ahora nos ocupa, le corresponden al Presidente de la Comunidad Autónoma ciertos cometidos de formalización, de solemnización o de actualización de la Comunidad en su persona que se aproximan a los que se suelen

atribuir a un Jefe de Estado. Pero ni todos los que se producen en esta zona le corresponden a él (no hay que olvidar que la Comunidad también es *Estado* y que, por lo tanto, la Corona sigue cumpliendo funciones de este tipo respecto de todo el conjunto) ni tampoco otras funciones que habitualmente solemos referir a la Jefatura del Estado, y que tienen que ver con su cualidad como árbitro o poder moderador situado por encima de las distintas fuerzas políticas, pueden venir a parar a las manos del Presidente autonómico porque su singular condición poliédrica (*suprema representación* de la Región, pero también *cabeza de su poder ejecutivo*) hacen imposible que tal cosa suceda.

En consecuencia, la *representación suprema de la Región de Murcia* que incumbe al Presidente de la Comunidad le define, básicamente, como un poder de identificación o de personificación de la unidad y la continuidad de la Comunidad Autónoma murciana en aquellas relaciones internas y externas (esto es, con otros poderes de la misma Comunidad, con el Estado o con las otras CCAA) en las que tal presencia institucional unitaria se haga precisa. Así lo ha entendido el artículo 3 de la LPCG, el cual, en una lista innecesariamente más extensa que la incluida en las Leyes del Gobierno de otras CCAA y de manera no siempre acertada, refiere al Presidente de la Comunidad Autónoma, a este título, hasta nueve cometidos concretos de los que intentaremos dar cuenta agrupándolos como sigue:

a) Al Presidente de la Comunidad, en cuanto alta magistratura de la misma, le incumbe desde luego (apartado 1 del citado precepto) «*representar a la Región en sus relaciones con las demás instituciones del Estado*». Es ésta una atribución que hay que entender en términos convenientemente abiertos, capaces de abarcar desde sus lógicas presencias protocolarias hasta ciertas comisiones institucionales algo más sustantivas (como, por ejemplo, la que prevé el artículo 155 de la CE, según el cual es a él a quien dirige el Gobierno el correspondiente requerimiento en el caso de que la Comunidad no cumpliera las obligaciones que la CE o las leyes le imponen, o la que se derivaría de un turno de comparencias de los Presidentes autonómicos ante el Senado sobre determinado tema), y susceptibles de incluir, asimismo, desde su capacidad de ostentar la representación de la Comunidad en sus contactos con el Estado hasta la posibilidad de actuarla en las relaciones que aquélla mantenga con las otras CCAA, a la postre también *Estado* a los efectos del precepto que aquí nos ocupa. En virtud de esta capacidad de asumir la suprema representación institucional de la Comunidad Autónoma en el exterior —ante el Estado y ante las demás CCAA— vienen a parar aquí otras dos atribuciones del Presidente que el artículo 3, ahora apartados 6 y 7, menciona: la de «*procurar la coor-*

dinación, al mayor nivel, de las actuaciones de la Comunidad Autónoma con las que correspondan al Estado en la Región de Murcia» (enunciado que tal vez hubiera sido mejor omitir y que, en todo caso, hay que interpretar muy restrictivamente, reducido a aquella alta coordinación en la que estén implicados contenidos que no tengan tan solo un mero carácter gestor, vinculado a la específica función de gobernar, ya que entonces habría que creer que esas relaciones las mantiene como Presidente del Consejo de Gobierno y su mención corresponde a otro sitio) y la de «*firmar los convenios o acuerdos de cooperación que se celebren con otras comunidades autónomas*» (simple poder de formalización que, de todos modos, el artículo 7 de la Ley 7/2004, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional, se ve en la necesidad de racionalizar después puntualizando que su ámbito afecta tan solo a aquellos convenios que la Comunidad celebre con otras CCAA o con el Estado y que suscriban los Ministros, lo que permite que, en los demás casos, salvo avocación de la competencia por parte del Presidente, la firma corresponda al Consejero indicado por razón de la materia).

b) El Presidente asume, asimismo, al título que ahora nos ocupa, atribuciones como *magistratura de impulso institucional* según las cuales es a él a quien le compete «*convocar elecciones a la Asamblea Regional*» y, una vez celebradas las elecciones, «*convocar a la Asamblea electa*» (apartado 2 del citado artículo 3). También le incumbe, en su caso, «*acordar, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la disolución de la Asamblea Regional, con antelación al término natural de la legislatura...*». No obstante, es necesario precisar que al Presidente tan solo le compete, como *representante supremo de la Región* y a este título, —diga lo que diga la ley— la formalización de dicho acto, ya que la decisión material de ir a la disolución del Parlamento autonómico la habrá tomado como cabeza del Gobierno, en el lógico juego de interacciones que en todo sistema parlamentario existe entre el Gobierno y las Cámaras. El artículo 3 incluye, en fin, un apartado 4 («*velar por el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados por la Asamblea Regional*») que podría ser también atraído a este segundo bloque de atribuciones, pero del que —dada su escasa definición— tal vez hubiera sido más razonable que el legislador hubiera prescindido.

c) En la línea más clásica de las funciones encomendables a la magistratura suprema en todo cuerpo político, al Presidente le corresponde además actuar, de un lado, como *fons honoris* («*proponer la concesión de honores y distinciones de la Comunidad autónoma...*», dice el apartado 9 del artículo 3) y, de otro, como autoridad a la que quedan reservados ciertos nombramientos («*nombrar* —afirma su apar-

tado 5— en el ámbito de la Comunidad Autónoma, los cargos que las leyes determinen»).

d) En fin, a las anteriores añade el apartado 8 del citado precepto una última atribución de alcance muy puntual cuya calificación incluso como tal *atribución* podría ser discutida: la de «solicitar el dictamen del Consejo Jurídico (...) en los términos establecidos por su ley reguladora».

(ii) *El Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma*: Respecto de la condición del Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, la doctrina es unánime en advertir que esta función la cumple haciendo presente en la Región al *Estado-comunidad*, esto es, al Estado como conjunto estatal u organización global, ahí incluidos los ciudadanos y las propias CCAA, y no respecto del *Estado-aparato*, lo que le convertiría en un mero agente o funcionario del Estado central, cosa que desde luego no es. En nuestro modelo de Estado compuesto, esto último es imposible, entre otras razones, porque el artículo 154 de la CE ha constitucionalizado a la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, con lo cual ese papel está cubierto. De este modo, el efectivo sentido de la función que nos ocupa no es otro que el de significar la inserción de la Comunidad Autónoma en esa unidad superior que es el Estado, al tiempo que —en dirección contraria— expresa la condición unitaria del Estado dentro de la Comunidad Autónoma. No es, por tanto, éste un cometido menor; pero sí difícil de traducir en concretas facultades. De ahí que la mayoría de las leyes de desarrollo que se ocupan de dicha cuestión, y en esta misma línea nuestra LPCG en su artículo 4, hayan sido absolutamente parcias a la hora de enumerar las atribuciones que corresponden al Presidente autonómico como tal representante ordinario del Estado. Esa enumeración se reduce prácticamente en todas las CCAA a la mención de dos concretas facultades: a) la de «promulgar, en nombre del Rey, en el plazo de quince días desde su aprobación, las leyes de la Asamblea y los decretos legislativos, y ordenar su inmediata publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, así como en el Boletín Oficial del Estado...»; y b) la de «disponer la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia»; c) el mencionado artículo 4 de la LPCG ha añadido a las anteriores una tercera facultad, la de «mantener relaciones con el Gobierno de la Nación», cuyo efectivo contenido no resulta nada fácil de discernir, al menos si se ha de considerar distinto del contemplado por el artículo 3. 1 y 6, el cual le encomienda, según vimos, las relaciones con las diversas instituciones del Estado e incluso la coordinación

al más alto nivel de sus respectivas actividades como parte de su identidad en cuanto *representante supremo de la Región*, o si ha de resultar distinguible de aquellos contactos que trabe con dicho órgano en su condición de cabeza del Gobierno regional. Algunas normas de otras Comunidades, como el artículo 8, c) de la Ley 1/1983 de la Comunidad Autónoma de Madrid, hablan de «*mantener relaciones con la Delegación del Gobierno a los efectos de una mejor coordinación de las actividades del Estado y las de la Comunidad...*», pero tampoco parece que esta fórmula ayude mucho más a saber de qué estamos hablando.

(iii) *El Presidente de la Comunidad como Presidente del Gobierno regional*: Sin perjuicio de la condición institucionalmente *suprema* o más eminente que presentan alguno de los cometidos anteriores, la función de mayor densidad política entre las que el EAMU encomienda al Presidente de la Comunidad Autónoma es aquella que le erige en Presidente del Consejo de Gobierno y, en razón de ello, le atribuye una posición de preeminencia sobre dicho órgano que le permite orientar y dirigir su actividad. En definitiva, el Presidente de la Comunidad Autónoma es, ante todo, el Jefe del Gobierno regional, lo que significa que al mismo le corresponde una participación decisiva en la función de gobierno, sin perjuicio de que ésta no le esté atribuida a él en directo sino que lo esté —según afirma literalmente el artículo 32.1 del EAMU— al Consejo de Gobierno como órgano colegiado.

Del planteamiento anterior ya se deduce, pues, cuál es la cuestión principal a solventar en la correcta identificación de esta tercera función del Presidente. Se trata, con toda claridad, de resolver en qué punto de equilibrio han quedado articulados por el EAMU y por sus leyes de desarrollo las respectivas posiciones del Presidente y del Consejo en su convergente incidencia sobre la función de gobernar. Dicho de otro modo, el problema aquí es saber cómo ha resuelto nuestro derecho la inevitable tensión que hoy en todas partes existe entre el *principio presidencial* y el *principio de colegialidad*, esto es, entre la atribución al Presidente de una alta capacidad de personalizar la acción de gobierno que podría ir incluso en detrimento de la condición colegial del órgano en su conjunto, y el obligado recuerdo de que la función sigue estando todavía estatutariamente atribuida al Consejo de Gobierno como colegio, lo que, llevado al extremo, reduciría al Presidente a la posición de un mero *primus inter pares*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, la solución adoptada por el EAMU reproduce buena parte de las piezas previstas por la CE para el Gobierno central y, en consecuencia, es claro que se decanta por un modelo balanceado hacia el liderazgo del Presidente, el cual

no es así un *primus inter pares* sino, antes bien, un auténtico *primatus tenens*, esto es, el efectivo detentador de una neta posición de superioridad sobre el resto de los miembros del colegio. La exposición de motivos de la Ley 50/1997 dice para el Gobierno del Estado que «*el Derecho comparado es prácticamente unánime en consagrar la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno*», a lo que añade que «*nuestra Constitución y, por tanto, también la Ley se adscriben decididamente a dicha tesis*». Y lo que dice la Ley 50/1997 para el Gobierno central vale, *mutatis mutandi*, para el juego de correcciones que existe entre el Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia. Ello no obstante, a nuestro juicio ese desequilibrio a favor del *principio presidencial* nunca debería ser absoluto, porque —como empieza hoy a recordar la doctrina alemana respecto de su propio modelo, muy semejante al nuestro— cuando la Constitución o el EAMU atribuyen la función de gobernar a un concreto órgano, lo hacen al Gobierno como colegio y no a su cabeza, con lo cual de ahí se deriva también la necesidad de atender en su actuación determinadas exigencias del *principio de colegialidad*. Diríamos que, según el modelo que comentamos, al Consejo de Gobierno le corresponde «*dirigir la política regional*» (así lo dice el artículo 32.1 del EAMU) y al Presidente le incumbe (artículo 31.3) dirigir al Consejo de Gobierno que dirige la política regional.

A este esquema responde, por tanto, el desarrollo que el artículo 5 de la LPCG ha acabado dando a las previsiones estatutarias relativas a la participación en la función de gobierno que corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma. Según una larga lista de diecinueve apartados que aquí apenas podemos compendiar, al Presidente le pertenece:

a) Ante todo, la fijación del programa de gobierno y el establecimiento continuado de sus directrices generales. Podríamos, por tanto, hablar de una primera y primordial función a la que cabría definir como *función programática o de determinación política general*. Así lo dice, en términos casi idénticos a los que acabamos de utilizar, el artículo 5.1 («*establecer las directrices generales de la acción del Gobierno regional, con arreglo a su programa político*»), aunque el verdadero alcance de este primer y cardinal cometido del Presidente sólo se aprecia si completamos la lectura del precepto citado con la del artículo 8.2 de la misma LPCG donde ya sabemos que se afirma que el referido programa es suyo («*el candidato expondrá ante la Asamblea su programa de gobierno...*»). Al Presidente, por tanto, no sólo es que le corresponda la dirección del Consejo de Gobierno en la conducción del programa, es

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA...

que le pertenece la facultad de establecer personalmente ese programa y de obtener para el mismo la confianza del Parlamento autonómico, aunque después los demás miembros del Consejo puedan —como deben— compartir sus previsiones y trabajar para lograr su cumplimiento. Evidentemente (lo sabemos, porque ya lo dijimos en otro lugar), de esta primera función se derivan para el Presidente buena parte de las razones que justifican luego su primacía sobre el resto del equipo de gobierno.

b) Además, al Presidente le corresponden determinadas facultades cuyo conjunto pone en sus manos una auténtica *función de dirección colegial* que no es sino una manifestación más del efectivo liderazgo que está llamado a ejercer sobre el Consejo de Gobierno. En razón de ello, es el Presidente (artículo 5.2 a 7 y 12 de la LPCG) quien, ante todo, nombra y cesa a los miembros de ese colegio, esto es, al Vicepresidente y a los Consejeros, además de hacerlo con el personal de su directa confianza; es él también quien fija el orden del día, convoca, preside y dirige las reuniones del Consejo de Gobierno; quien mantiene la unidad y coordina las tareas del Ejecutivo regional, al tiempo que resuelve los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los Consejeros; quien establece el régimen de sustituciones entre éstos; y quien finalmente decide qué Consejero debe ostentar la condición de Portavoz del Gobierno o de Secretario del Consejo de Gobierno y cuál debe representar a dicho órgano en la Junta de Portavoces de la Asamblea. Al margen de lo anterior, pero muy conectado a ello y con una incidencia fundamental, la LPCG ha reforzado además la posición del Presidente sobre el resto del equipo permitiéndole que sea él quien personalmente piense y decida la propia estructura del Consejo de Gobierno, ya que, según el artículo 5.3, al Presidente le corresponde crear, suprimir o modificar la denominación y competencia de las Consejerías cuando así lo considere oportuno, cosa que puede hacer en cualquier momento de su mandato y no sólo al inicio del mismo como preveía la anterior Ley 1/1988.

c) En la medida en que el programa y la confianza de la Asamblea Regional son suyos, la LPCG ha concentrado asimismo en el Presidente todas aquellas atribuciones que configuran una efectiva *función de impulso, compromiso y defensa del programa de gobierno ante el Parlamento*. Por eso el artículo 5 en sus apartados 9, 13 y 14 dice que a él le corresponde impulsar la elaboración y presentación ante la Cámara de los proyectos de ley incluidos en dicho programa, así como proponer la celebración de debates generales sobre la política del Gobierno en la Asamblea Regional, y sólo él puede —bien que previa deliberación del Consejo de Gobierno— comprometer la

ÁNGEL GARRORENA MORALES

confianza parlamentaria que el Gobierno regional posee mediante el planteamiento de la oportuna cuestión de confianza ante el Parlamento autonómico.

d) A las anteriores, hay que añadir ciertas atribuciones a las que anuda un común ingrediente jurídico (artículo 5.8, 17 y 18) conforme a las cuales el Presidente ejerce la potestad reglamentaria en los supuestos en los que el ordenamiento jurídico le habilita para ello (vid. el artículo 25.1 de la Ley 7/2004, la LRJMU, para saber qué disposiciones deben adoptar la forma de Decreto del Presidente), firma los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno y puede plantear acciones en vía judicial cuando una razón de urgencia así lo requiera.

e) La lista de las atribuciones que corresponden al Presidente en su condición de Jefe del Gobierno regional se cierra, en fin, con una cláusula abierta (y «*el ejercicio de cualesquiera otras atribuciones, facultades o funciones que el ordenamiento jurídico le atribuya*») que no es sino un reconocimiento más de la conocida dificultad que comporta cualquier esfuerzo por abarcar y definir a la función de gobierno y, como secuela de ello, todo intento de constreñir en idénticos términos a la función que cumple quien preside el órgano encargado de aquélla.

En definitiva, la LPCG, fiel en esto al EAMU, da forma a un modelo tendencialmente *presidencializado* de la figura del Jefe del Gobierno autonómico, bien que ello lo haga con el debido respeto a la condición *parlamentaria* del sistema en que la incluye.

2. Delegación de funciones ejecutivas

El apartado 4 del artículo 31 incluye una norma cuya incorporación al EAMU, en principio, sorprende dada la entidad más bien segunda de su enunciado. Dice su texto que «*el Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los consejeros*», lo que, en cierto modo, parece más propio del posterior desarrollo legal que de la norma estatutaria misma.

La razón de tan discutible inclusión en el EAMU se encuentra en el apresurado traslado que en su momento se hizo del artículo 36.3 del Estatuto de Cataluña de 1979 (cuyo texto dice exactamente lo mismo) a algunos Estatutos posteriores, entre ellos el de la Región de Murcia. En el caso catalán, esa norma tenía sentido ya que con ella se intentaba (sobre el precedente del Estatuto catalán de 1932 y de su conocida práctica en tiempos de la II República) hacer posible la existencia de

un *Conseller en Cap* o Primer Consejero distinto de la figura del Presidente de la Generalidad y así permitir que el Presidente pudiera desplazar a dicho Primer Consejero las funciones propias de un Jefe de Gobierno a fin de concentrarse él en las tareas de Alta representación que le están atribuidas, reforzando de este modo su posición institucional como tal Presidente de la Generalidad. En los otros procesos estatutarios distintos del catalán, en cambio, no está nada claro que éste fuera el resultado al que se quería llegar. Sin embargo, ello no impidió que la fórmula acabara pasando, de la forma más acrítica, a los Estatutos de Andalucía, Baleares, Cantabria, Castilla-León, Madrid y, por lo que a nosotros importa, Murcia. Incluso aquéllas CCAA cuyos Estatutos no la incluyeron, han acabado incorporándola también —lo que ya no es tan censurable— a través de sus leyes sobre el Gobierno.

En cualquier caso, una vez que la norma ha adquirido presencia en el EAMU, ello nos obliga a precisar aquí su exacto sentido, tarea para la cual debemos recurrir al artículo 6 de la LPCG en la medida en que éste es el precepto que se ha ocupado de desarrollar y concretar aquel enunciado estatutario diciéndonos —lo que es fundamental a estos efectos— qué facultades del Presidente son delegables y cuáles no. Según su tenor, el Presidente no puede delegar en ningún caso las atribuciones que el artículo 4 de la LPCG le tiene encomendadas, esto es, las que posee como *representate ordinario del Estado en la Comunidad*; puede delegar parte de las facultades que el artículo 3 de dicha Ley le concede como *representante supremo de la Región de Murcia* (así, la de representar a la Región en sus relaciones institucionales externas; la de procurar la coordinación Comunidad-Estado; la de firmar convenios con otras CCAA; y la de solicitar el dictamen del Consejo Jurídico; pero no las demás); y puede finalmente delegar también parte de sus funciones contenidas en el artículo 5 de la LPCG —las poseídas como Presidente del Consejo de Gobierno— pero sólo puede hacerlo respecto de aquéllas que no afecten de manera primordial ni a su posición de liderazgo, esto es, de dirección efectiva sobre dicho Gobierno regional (núms. 1 a 7 del artículo 5) ni a las relaciones institucionales y de confianza que enlazan al Gobierno con el Parlamento autonómico (núms. 9, 13 a 15 y 18 del citado precepto).

La primera cuestión que esta regulación nos plantea consiste en advertir que el artículo 6 de la LPCG antes citado ha convertido en delegables no sólo las funciones *ejecutivas* del Presidente sino también algunas de sus atribuciones como *representante supremo de la Región*. Contrasta ello con lo que sucede en las demás CCAA (donde o bien sus Estatutos o bien después sus leyes de Gobierno circunscriben

esta posibilidad de delegación a las solas funciones «*ejecutivas*»¹⁶ y aun con lo que en este momento es criterio prácticamente unánime en la doctrina: que las funciones de representación que el Presidente posee, y sobre todo las que le están atribuidas como *supremo representante* de la Comunidad, «*no son, por naturaleza, delegables*»¹⁷. Y es que efectivamente hay razones para aceptar que sea así. Pensemos que, salvo que se estén confundiendo profundamente las cosas, no tiene sentido que el artículo 6 de la LPCG considere, por ejemplo, que el Presidente puede delegar en el Vicepresidente o en algún Consejero la capacidad de «*representar a la Región en sus relaciones con las demás instituciones del Estado*», cuando el Vicepresidente lo es del Gobierno autonómico, pero en ningún caso lo es de la Comunidad, e igual sucede con los Consejeros, razón por la cual el planteamiento que el legislador ha hecho de esta cuestión es absolutamente incorrecto. Más aún; si advertimos que el artículo 31.4 del EAMU tan solo considera delegables las funciones «*ejecutivas*», pero no las de representación, el precepto de la LPCG sería, en este extremo, no sólo poco correcto sino además contrario al Estatuto y, por lo tanto, inconstitucional.

Reducido, pues, el problema a sus exactos términos, nos queda por dilucidar si esta delegación de funciones ejecutivas alcanza entre nosotros (como en su modelo matriz, donde el Presidente Puyol comenzó a hacer uso, por Decreto 12/2001, de la posibilidad de nombrar un *Conseller en Cap*) a la eventual designación de un *Primer Consejero* distinto del propio Presidente de la Comunidad Autónoma o si, por el contrario, tiene un designio bastante más modesto. Y la respuesta es clara a la luz de determinados datos que, en parte, ya poseemos. No cabe, desde luego, pensar que la delegación de funciones ejecutivas que ha acabado por modelar el artículo 6.2 de la LPCG sea, en el caso murciano, una estrategia para permitir la disociación de las figuras del Presidente de la Comunidad y del Jefe del Gobierno regional o Primer Consejero porque el propio precepto impide que ese desplazamiento de funciones afecte a cometidos (como son establecer el programa, nombrar y cesar Consejeros o convocar y dirigir las reuniones del Consejo de Gobierno) sin las cuales es difícil considerar que estamos en presencia de un auténtico Jefe de Gobierno. Y tampoco cabe llegar a dicha

¹⁶ Es verdad que dos de los seis Estatutos que incorporaron en su día la posibilidad de la delegación de funciones presidenciales (Cantabria y Madrid) utilizaron a tal fin una fórmula más abierta (de «*funciones ejecutivas y de representación*» se habla en ellos), pero aun en estos casos las leyes reguladoras del Gobierno han acordado después dicha posibilidad a las solas funciones ejecutivas.

¹⁷ Eliseo AJA: *El sistema jurídico...*, p. 278.

conclusión si advertimos que el Presidente tiene asimismo vedado desprenderse de aquellas facultados que hacen que sea suya y sólo suya la confianza parlamentaria necesaria para gobernar o la posibilidad de adoptar iniciativas respecto de la Asamblea Regional de las que dependa el curso de la acción de gobierno (artículo 6, núms. 9 y 13 a 15). Por eso, el artículo 44.2 de la propia LPCG concluye que «*la delegación temporal de funciones ejecutivas del Presidente en el Vicepresidente o en un Consejero no eximirá a aquél de responsabilidad política ante la Asamblea*». En consecuencia, pues, el modelo de delegación de funciones establecido por el ordenamiento jurídico murciano parece que tan solo cubre puntuales desplazamientos funcionales de radio muy acotado (obsérvese, si no, el alcance menor de las atribuciones ejecutivas que el artículo 6.2 de la LPCG considera delegables) conducentes a descargar al Presidente de ciertos cometidos segundos, y nada más.

Para concluir, sólo añadir que, según el artículo 6.1 de la LPCG, de esta delegación de funciones ejecutivas deberá darse cuenta al Presidente de la Asamblea Regional para que éste lo comunique al Pleno de la misma en la primera sesión que celebre. La delegación habrá de publicarse, asimismo, en el Boletín Oficial de Región de Murcia.

3. *Formas de sustitución del Presidente en el ejercicio de sus funciones. Contra la figura del Presidente interino*

Aunque el EAMU no se ocupe directamente de ello, la LPCG, en su condición de ley de desarrollo, se ha extendido a determinar en qué casos es posible que se produzca la sustitución del Presidente en el ejercicio de sus funciones. Lo ha hecho distinguiendo, a tal efecto, dos situaciones de muy distinto calado:

a) La primera de ellas se refiere a la mera *suplencia* del Presidente, figura a la que procederá recurrir cuando estemos ante el *supuesto ordinario* de ausencia o enfermedad de aquél que no comporte su incapacidad temporal (artículo 14 de la LPCG). En este caso, la ley deja predeterminado el orden de sustitución del Presidente al establecer que ésta corresponderá al Vicepresidente si lo hubiere o, en su defecto, a los Consejeros según el orden de prelación previamente fijado en un Decreto que corresponde dictar a la propia Presidencia (artículo 5.3 de la LPCG y artículo 25.1 de la Ley 7/2004, la LRJMU). Como es obvio, la suplencia alcanza aquí tan solo a la función ejecutiva del Presidente y debe reducirse (artículo 14.2 LPCG) al ejercicio de las atribuciones necesarias para el despacho ordinario de los asuntos.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

b) Al lado de ella, la LPCG prevé la *suspensión temporal de funciones* del Presidente y su sustitución por un Presidente interino, *supuesto extraordinario* al que habrá que llegar cuando se produzca la necesidad de declarar la incapacidad transitoria, física o mental, de aquél. Esa declaración la debe instar el Consejo de Gobierno reunido en sesión extraordinaria (por propia iniciativa o a solicitud del mismo Presidente) por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros, Presidente excluido, y —tras ello— ha de decidirla el Pleno de la Asamblea por mayoría absoluta. Cuando el Consejo de Gobierno acuerda proponer a la Asamblea la incapacitación temporal del Presidente, en el mismo acto decide solicitar su suspensión y su sustitución por un Presidente interino cuyo nombre traslada a la Cámara. De este modo, el acuerdo del Pleno de la Asamblea que decide sobre dicha propuesta lo es al mismo tiempo de incapacitación temporal del Presidente y de suspensión de sus funciones. No así —aunque se genere tal apariencia, y aunque la Asamblea pueda mostrar sus reservas sobre el nombre propuesto— de designación o habilitación parlamentaria del Presidente interino, ya que, según la literalidad del artículo 15.3 de la LPCG, el Pleno de la Cámara se limita a «*tomar razón de su nombre*». El acuerdo de suspensión debe ser publicado inmediatamente en el Boletín Oficial de la Región y, a la mayor brevedad, en el Boletín Oficial del Estado.

La fórmula, pues, de sustitución en este segundo supuesto es ahora la designación de un Presidente interino, para el cual la LPCG fija además un régimen singular cuyos datos esenciales son los siguientes. Ese Presidente interino asume todas las funciones de la Presidencia, excepto —dice el artículo 16.1— las de disolver la Asamblea, definir el programa, nombrar y separar Consejeros o modificar el número y denominación de las Consejerías, con lo cual es claro que aquí no sufre el Presidente tan solo en sus funciones ejecutivas sino que lo hace también en las demás, incluidas las de alta representación institucional. Según el artículo 17, se puede mantener en el ejercicio de esta magistratura interina durante un tiempo máximo de hasta cinco meses, ya que tras ellos hay que ir a la rehabilitación o a la incapacitación permanente y consiguiente cese del titular. Además, ese Presidente interino no puede plantear la cuestión de confianza ni ser objeto de una moción de censura, por que así lo veda el artículo 16.3.

¿Constituye este recurso a la figura de un Presidente interino un acierto del legislador? Pues, a nuestro juicio, no. No sólo porque incluye contradicciones tan notables como el hecho de que la sustitución de referencia cause efecto más allá de las meras funciones ejecutivas del Presidente y, sin embargo, sean los Consejeros (esto es, los miembros del ejecutivo) quienes acaben determinando su nombre, sino sobre

todo porque (aunque la fórmula se haya terminado extendiendo a muchas otras CCAA, bien que no en todas tenga idéntico perfil) sus líneas maestras resultan contrarias al Estatuto de Autonomía y, por lo tanto, incompatibles con el bloque de la constitucionalidad. Advirtamos que el artículo 16.1 y 3 impide que el Presidente pueda, durante la Presidencia interina, disolver la Asamblea, plantear la cuestión de confianza o ser sometido a una moción de censura, y que eso supone una inasumible derogación temporal de los principios básicos del régimen parlamentario que el Estatuto de Autonomía hubiera podido prever, en su caso, con indiscutible legitimidad —aunque con pésima técnica— pero que el legislador ordinario, como tal, no tiene ni puede tener a su alcance.

Ello aparte, no se entiende muy bien que, estando estatutariamente prevista la figura del Vicepresidente (artículo 32.2 EAMU) y existiendo además un exhaustivo orden de suplencias al Presidente (artículo 14 LPCG), haya habido que recurrir a crear una figura tan anómala como ésta, de la que no hay rastro por cierto —sin que ello sea argumento para nada— en la Ley 50/1997 relativa al Gobierno del Estado, donde la necesidad de recurrir a la misma, si existiera, sería incluso más sensible. La única explicación que se nos ocurre es el temor de que, en un Gobierno de coalición, la Vicepresidencia hubiera ido a parar, como es muy posible, a la segunda fuerza política, con lo cual la solución apuntada nunca podría ser del agrado de la fuerza mayor. Es claro que, con la figura del Presidente interino, ese resultado se evita. Pero ni es evidente que el Derecho deba tutelar tal interés por tan extraña vía, ni —si se estimara que el camino es éste— cabe deducir de ahí la posibilidad de someter al sistema a una auténtica congelación temporal del régimen parlamentario que el Estatuto de Autonomía no autoriza.

VI. EL ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE

1. *Derechos, honores y privilegios*

En razón de su alta posición institucional, al Presidente de la Comunidad le corresponde un estatuto específico que el artículo 31.5 del EAMU menciona y la LPCG —completada por otras normas— detalla.

Ese estatuto incluye, en primer lugar, determinados derechos de carácter económico y honorífico que el artículo 11.1 de la LPCG se encarga de precisar. Tienden todos ellos a proveer del soporte necesario y a procurar el realce que le corresponde a la figura del Presidente. Como derechos de contenido material o económico, el precepto citado le atribuye fundamentalmente el derecho a «*percibir las retribuciones,*

indemnizaciones y gastos de representación que se establezcan legalmente» (aunque la LPCG no lo dice, su fijación corresponde a la Ley de Presupuestos de la Comunidad; además, y pese a que la LPCG tampoco lo indica, la percepción de tales remuneraciones por parte del Presidente está sujeta a los límites y condiciones que el artículo 12 de la Ley 5/1994, del Estatuto Regional de la Actividad Política, impone a todos los Altos Cargos) y en la misma línea está el reconocimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma del derecho a «*ocupar, en su caso, la residencia oficial que se establezca*», ahí incluidos «*el personal, servicios y dotación correspondiente*». No atrae, en cambio, a esta sede la LPCG —como sí hacen las Leyes del Gobierno de algunas otras Comunidades— el derecho del Presidente y de sus Consejeros a disponer de un régimen específico de Seguridad Social o a ver asegurada la continuidad en el régimen propio de su anterior ocupación.

Junto a los anteriores, el artículo 11.1 de la LPCG reconoce también al Presidente ciertos derechos honoríficos y protocolarios entre los que están el de recibir el tratamiento de Excelencia, el de precedencia en actos públicos (para lo que hay que estar a lo dispuesto por el Decreto 37/1992, sobre Régimen de Precedencias de Autoridades en la Comunidad, que a su vez debe respetar el marco establecido por el Real Decreto 2099/1983, de Ordenación General de Precedencias en el Estado), el de utilizar la bandera de la Comunidad como guión y el de recibir los honores correspondientes a la dignidad de su cargo.

El Presidente dispone además de determinados privilegios entenedibles, según aclara muy bien la STC 22/1997, no como expresión de un imposible «*ius singulare*» sino como prerrogativas de trato diferenciado justificadas en atención a la situación subjetiva institucionalmente diferenciada que ocupa quien las ostenta. Al exigir el artículo 31.1 del EAMU que el Presidente sea elegido entre los miembros de la Asamblea Regional, esos privilegios se solapan y casi se confunden con los que le corresponden como diputado autonómico según el artículo 25.2 del EAMU, del mismo modo que, al ser miembro del Consejo de Gobierno, vuelve a recibirlos por la vía del artículo 33.7. Con las puntualizaciones que enseguida hacemos, cabe decir, por tanto, que tales prerrogativas las posee a un triple título y bajo una triple identidad, lo que no constituye demasiado problema dada la sustancial coincidencia que existe entre los enunciados que fijan después sus respectivos contenidos.

Según ello, el Presidente de la Comunidad Autónoma goza, aun después de haber cesado en su mandato, de *inviolabilidad* por las opiniones y votos que hubiera emitido en el ejercicio de su función repre-

sentativa. Es preciso puntualizar, sin embargo, que el artículo 11.1 de la LPCG (como es habitual en todas las Leyes de Gobierno) no incluye este privilegio entre los que el derecho refiere a su cualidad presidencial, con lo cual el Presidente de la Región de Murcia —igual que los de las demás CCAA— lo ostenta tan solo en razón de su condición de diputado regional, lo deriva exclusivamente del artículo 25.2 del EAMU y del artículo 16.3 del Reglamento de la Cámara, y dispone de él en las condiciones que ambos preceptos permiten.

El Presidente de la Comunidad disfruta además —ahora sí, a tal título— de «*inmunidad parcial o limitada*», según la ha denominado la STC de 12 de noviembre de 1981, ya que «*durante su mandato* —dice el artículo 11.2 de la LPCG— *no podrá ser detenido ni retenido por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región sino en el supuesto de flagrante delito*». La razón por la cual el TC habla de «*inmunidad limitada*» reside en que, en este caso, igual que en el de los Diputados y Consejeros regionales y a diferencia de lo que sucede cuando se trata de los miembros de las Cortes Generales, aquí desaparece la exigencia de la previa concesión del suplicatorio por parte de la Asamblea Regional y pasa a ser el mismo Tribunal ante el que el Presidente está aforado y que, por lo tanto, debe decidir en su día sobre el fondo del asunto (el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, si se trata de actos dentro de la Región, la Sala de lo Penal del TS, por actos fuera de la Comunidad)¹⁸ quien ha de «*resolver sobre la inculpación, prisión (y) procesamiento*» de dicha autoridad. De este modo, si las fuerzas de seguridad o la policía judicial creyeran que existen indicios de conducta criminal en el Presidente que aconsejan detenerlo o retenerlo, antes de proceder a actuar de esta manera, deberán poner en conocimiento del Tribunal correspondiente tales indicios a fin de que sea éste quien decida sobre la pertinencia o no de dicha detención. Según los artículos 57.2 y 73.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Tribunal designará un instructor que será quien proponga las medidas a adoptar en cada caso, no pudiendo después formar parte del mismo para el enjuiciamiento sobre el fondo. Adviértase, en otro orden de cosas, que la referida inmunidad opera tan solo respecto de los actos presuntamente delictivos cometidos por el Presidente dentro del territorio de la Comunidad. La LPCG no dice nada, en

¹⁸ La cláusula «*en los mismos términos*» que utiliza el artículo 11.1 de la LPCG para referirse a la Sala de lo Penal del TS permite entender que a ella se extiende no sólo el aforamiento del Presidente sino también el privilegio de la *inmunidad*, esto es, la exigencia de que aquél no pueda ser detenido ni retenido, fuera del ámbito de la Comunidad, sin su previa resolución.

cambio, sobre que tales actos tengan que ser únicamente los realizados en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, la LPCG —respaldada y complementada en este punto por la Ley Orgánica del Poder Judicial— ha concedido al Presidente de la Comunidad Autónoma un *fuero propio*, esto es, un *aforamiento* privilegiado que la última de las normas citadas extiende incluso a la responsabilidad civil, lo que —dicho sea de paso, y sin que podamos detenernos aquí más en ello— carece de la misma justificación que habitualmente entendemos que existe en el caso de la responsabilidad criminal. Según ello, la responsabilidad penal del Presidente sólo puede ser exigida ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, que en este caso actuará como Sala de lo Penal, si es por actos cometidos dentro del territorio de la Región (artículo 11.2 de la LPCG y artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en conexión con los artículos 25.2 y 33.7 del EAMU) y ante la Sala de lo Penal del TS si es por actos realizados fuera del ámbito de la Comunidad (artículo 11.2 de la LPCG y artículo 57.1,2.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial). A la vista de lo que establece el artículo 73.2,a de la Ley Orgánica del Poder Judicial —esta vez en solitario— también la exigencia de la responsabilidad civil del Presidente queda sometida a aforamiento ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Región, la cual conocerá de tales asuntos, dice la norma citada, «*en única instancia*» (lo que plantea el problema de la ausencia aquí de la doble instancia)¹⁹ y tan solo por «*hechos cometidos en el ejercicio del cargo*».

2. Incompatibilidades

El estatuto personal del Presidente se completa además con la previsión de un severo régimen de incompatibilidades que, según vimos en otro lugar, la LPCG ha renunciado a regular ella misma y ha preferido remitir en su artículo 10.2 al régimen general previsto «*en la normativa de incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración regional*».

La LPCG, con todo, ha sentado todavía en el apartado 1 de su artículo 10 dos presupuestos que resultan cardinales a la hora de saber

¹⁹ Vid. sobre ello, STC 51/1985 y ATC 1309/1988, donde el TC descarta —lo que tal vez merecería una consideración más pausada— que en estos casos la ausencia de segunda instancia sea causa de inconstitucionalidad.

cuáles son para el legislador las líneas maestras del régimen de incompatibilidades que debe afectar al Presidente. El primero de tales presupuestos tiene el valor de una auténtica regla general y viene a suponer el establecimiento de una prohibición prácticamente absoluta que impide al Presidente ejercer —aparte de las que le corresponden por razón de tal cargo— ningún otro tipo de funciones o actividades, salvo las relacionadas con el apoderamiento que le concedieron sus electores («*el cargo de Presidente de la Comunidad Autónoma —dice la citada norma— se desempeñará con dedicación absoluta, no pudiendo ejercer otras funciones representativas que las derivadas del mandato parlamentario, ni cualquier otra actividad pública o privada que no se derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna*»). El segundo de aquellos postulados iniciales lo ha dedicado el legislador a sentar dos concretas excepciones a dicha regla general; la primera de ellas no es tanto una excepción cuanto una condición que el Derecho ha impuesto al Presidente para ocupar el cargo, y va implícita en la propia regla general antes enunciada (según ya sabemos, «*habrá de ser diputado regional*»); la segunda, en cambio, sí es una excepción («*podrá ostentar la condición de senador*») y abre una posibilidad que —sobre todo, con la vista puesta en posibles reformas del Senado— podría estar llena de sentido, aunque los ordenamientos de algunas otras CCAA no la hayan contemplado de manera expresa.

A partir de aquí es la Ley 5/1994, del Estatuto Regional de la Actividad Política, la que fija los detalles de este régimen de incompatibilidades, general —según dijimos— para todos los Altos Cargos de la Administración regional. En inevitable síntesis, al Presidente, igual que a los demás destinatarios de la norma, le está vedado —entre otros ámbitos y formas de actuación— el desempeño, por sí o por sustitución, de cualquier puesto o actividad pública o privada que esté retribuida (con excepción de la administración de su patrimonio personal o familiar; y aun ello, con ciertas limitaciones); el ejercicio de cargos electivos en Colegios, Cámaras o Entidades que tengan atribuidas funciones públicas (salvo que posean carácter social o benéfico y no comporten retribución); el desempeño de cargos y funciones directivas o representativas y de asesoramiento en empresas concesionarias o contratistas de obras o servicios o con participación o ayudas del sector público; la gestión, defensa o asesoramiento de asuntos particulares ajenos cuya resolución competa a las Administraciones públicas, aunque no comporte retribución; el ejercicio incluso por persona interpuesta de cargos o funciones en toda clase de sociedades mercantiles y civiles; o la realización de estudios, informes o memorias e incluso la creación literaria o artística cuando esté retribuida con cargo a fondos

ÁNGEL GARRORENA MORALES

públicos. La Ley 5/1994 añade además a tales actividades así vedadas un amplio catálogo de obligaciones de abstención que el Presidente deberá respetar, al tiempo que respalda dicho régimen con la creación de determinados registros de intereses en los que los señalados por la norma —el Presidente, en este caso— habrán de dejar constancia de aquellos datos que les afecten.

Ni la LPCG ni la Ley 5/1994 excepcionan de modo expreso este régimen de incompatibilidades para permitir que el Presidente pueda ocupar cargos o puestos directivos en un partido político. Y lo cierto es que del exigente tenor de alguna de esas incompatibilidades (de *imposibilidad de ejercer toda actividad pública o privada que no sea la Presidencia*, habla el legislador) cabría deducir que esa incompatibilidad existe. Sin embargo, es una práctica común y aun respaldada por la propia lógica de toda democracia de partidos que el Presidente de la Comunidad sea al mismo tiempo Presidente o Secretario General del partido por el que ha accedido a dicho cargo, con lo cual se hace difícil no deducir de ahí la existencia de una compatibilidad implícita —inveredablemente aceptada— suficiente a sanar cualquier defecto achacable a dicha situación.

VII. LA RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA DEL PRESIDENTE. OTRAS CAUSAS DE CESE

Tanto las normas que imponen que el Presidente debe ser miembro de la Asamblea Regional (artículos 23.1.º y 31.1 del EAMU) como aquellas otras que dicen que para ser investido como Presidente y para mantenerse en el cargo tiene que contar con la confianza de la Cámara (de nuevo artículo 31.1 y 6; también artículo 33.3 y 4) expresan el intenso carácter parlamentario que esta figura posee y explican que el Presidente quede sometido a lo largo de todo su mandato a la eventual exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento autonómico. Así lo dice el párrafo 3 del artículo 31 que comentamos: «*El Presidente (...) responde políticamente ante la Asamblea Regional*».

A partir de este planteamiento, se entiende perfectamente, pues, que las dos causas fundamentales de cese del Presidente —aparte otras— que el artículo 31.6 del EAMU ha contemplado estén conectadas a esta fuerte vinculación parlamentaria suya. Puesto que su mandato como Presidente se apoya sobre el respaldo que la Cámara es capaz de prestarle, el legislador estatuyente ha considerado lógico que el Presidente cese cuando aquélla llegue al final del periodo para el que fue elegida y deje de poder prestarle tal apoyo; y puesto que, además,

esa Asamblea le puede retirar su confianza —confianza sin la cual nadie puede mantenerse en el Gobierno— en cualquier momento, el EAMU ha vuelto a considerar igualmente fundado que el Presidente cese por censura expresa de la Asamblea o por cualquier otra forma de pérdida de la confianza inicialmente obtenida. Las demás causas de cese que el citado precepto contempla son de todo punto coherentes, pero están menos encarnadas en la lógica institucional del sistema, ya nazcan de estrictos hechos físicos, de la directa voluntad del interesado o de una decisión judicial que así lo imponga.

En fin, sobre el esbozo inicial así trazado, el artículo 19 de la LPCG ha venido después a extender el catálogo de causas de cese del Presidente contempladas por el EAMU ampliándolo con ciertas previsiones adicionales que no siempre ayudan a introducir claridad en esta cuestión. Pero lo veremos mejor si consideramos de forma aislada cada una de tales causas.

Así pues, en la convergencia de ambos preceptos, el Presidente cesa por:

a) *Finalización del periodo para el que fue elegida la Asamblea Regional*: Así lo afirma el artículo 31.1 del EAMU, sin que el artículo 19 de la LPCG haya incluido después esta misma fórmula en su listado de causas de cese del Presidente, por sorprendente que ello pueda parecernos ya que —en situaciones de normalidad— éste será el motivo más natural y común de cese del mismo.

En principio —por las razones que ya vimos— se trata de una causa cuya lógica es difícil de rebatir. Si el mandato del Presidente está conectado al apoyo que le presta la Cámara, el final de la vida de ésta (esto es, el final de la legislatura por agotamiento del mandato de sus miembros) debe conllevar el correlativo final del mandato del Presidente, aunque éste y sus Consejeros puedan seguir actuando en funciones.

Sin embargo, es preciso puntualizar de inmediato que —por mucha que sea su lógica— ésta no es la fórmula habitualmente utilizada para referirse a dicho supuesto en el total contexto de nuestro Estado de las Autonomías. Para ser más exactos, cabría decir incluso que ésta es una previsión que la Comunidad Autónoma de Murcia no comparte ni con el Estado ni con la mayoría de las demás CCAA. Tanto en aquél como en éstas (vid. artículo 101 CE para el Estado; o artículos 31.1 del EA del País Vasco, 38 del EA de Andalucía; 19.1 del EA de Cantabria, 28.1 del EA de Aragón, 24.1 del EA de Madrid, y un largo etcétera por lo que respecta a las distintas CCAA; vid. también sus respectivas leyes de

desarrollo) la fórmula más común dispone que el Presidente —o el Gobierno, en su caso— «*cesa tras la celebración de las elecciones*», lo que evidentemente es muy distinto de lo establecido en la Comunidad Autónoma de Murcia y no deja de tener consecuencias por lo menos sobre el momento en que el Gobierno comienza a estar en funciones y, de rechazo, sobre el mayor o menor tiempo que debe permanecer en dicha situación. Es claro que allá donde el Presidente y su Consejo de Gobierno cesan tras la celebración de las elecciones, salvo que surja alguna dificultad no prevista, lo normal será que entre esa fecha y el final de su actividad como Gobierno en funciones tan solo tengan que transcurrir los escasos días que se necesitan para que el Parlamento se constituya y se celebre la votación de investidura de un nuevo Presidente. En cambio, en el caso murciano y a la vista de la fórmula aquí utilizada, ese tiempo se incrementa de forma considerable, ya que (con el artículo 42 de la LOREG en la mano, y si advertimos que las elecciones tienen que ser convocadas veinticinco días antes de la expiración del mandato, pero no pueden celebrarse hasta pasados cincuenta y cuatro días a contar desde dicha convocatoria) a los tiempos ya considerados en el supuesto anterior habrá que sumar aquí los veintinueve días —casi otro mes más— que median entre la expiración del mandato (fecha optada por el EAMU) y el día electoral (fecha optada por el Estado y por la mayoría de las otras CCAA). Ello, por no trasladarnos al supuesto en el cual esa finalización de la Legislatura se deba a la disolución de la Asamblea, en cuyo caso esos tiempos ya sí que se disparan de manera notable, como veremos a continuación.

b) *Disolución de la Asamblea*: Es éste un motivo de cese que no menciona el artículo 31.6 del EAMU, pero que, con toda lógica, ha añadido el apartado 1, b) del artículo 19 de la LPCG. Tengamos en cuenta que, una vez sentado por el EAMU —como hace en la causa anterior— que el mandato del Presidente está vinculado a la vida de la Asamblea, al legislador no le queda otro camino que atraer también aquí aquel supuesto en el cual es el Decreto de disolución el que pone fin, aunque ahora se trate de un final anticipado, a la duración de la Legislatura. Ciertamente, sólo el artículo 23.3 del EA de La Rioja ha incluido esta causa entre sus previsiones («*El Presidente —dice su texto— cesa por... disolución del Parlamento*»), pero ello no nos debe de extrañar, puesto que ya conocemos cuál es el planteamiento —remisión del cese al día de las elecciones— que la mayor parte de los Estatutos de Autonomía hacen de esta cuestión.

Por lo demás, los criterios a poner en juego para enmarcar y valorar esta segunda causa de cese son los mismos que vimos al hablar de la primera, con la única diferencia —ya anunciada— de que aquí (al tener

que producirse en un mismo acto la disolución de la Asamblea y la convocatoria de las elecciones, sin que ésta pueda anticiparse, por tanto, en veinticinco días al final natural de la vida del Parlamento) no serán los veintinueve días que van desde la expiración del mandato a la realización de las elecciones sino el total de los cincuenta y cuatro días que deben mediar entre la convocatoria y el día electoral los que habrá que añadir al tiempo que el Gobierno está en funciones, cosa que, como es obvio, no sucede en aquellos ordenamientos en los que el cese del Presidente ha quedado vinculado al día en el que se celebran los comicios.

No es preciso aclarar, en fin, que la disolución aquí aludida es la disolución anticipada prevista por el artículo 27.4 del EAMU, no la disolución automática a la que se refiere ese mismo precepto en su apartado 3 para el caso en el cual transcurran dos meses sin que la Asamblea haya conseguido investir a un nuevo Presidente, ya que en este segundo supuesto el Presidente habrá cesado y estará en funciones desde mucho antes por el mero efecto de la conclusión —posiblemente natural— de la Legislatura anterior.

c) *Retirada de la confianza parlamentaria. Moción de censura y cuestión de confianza:* Puesto que la autoridad del Presidente trae causa de la confianza que el Parlamento autonómico le otorgó en el momento de su investidura, se hace razonable que aquél deba cesar no sólo cuando la vida de la Cámara concluye, sea por haber agotado el tiempo natural de su mandato, sea de manera anticipada, sino también cuando dicha Asamblea decide retirarle su confianza en mitad de la Legislatura. Ello puede suceder, como en el común de los regímenes parlamentarios, o bien porque la Asamblea Regional adopte contra él una moción de censura, o bien porque rechace la cuestión de confianza que aquél le haya planteado. Por eso el artículo 31.6 del EAMU y el artículo 19.1,c) de la LPCG mencionan tales figuras como causas inequívocas de cese del Presidente en la medida en que ambas comportan para éste la pérdida de la confianza parlamentaria de la que gozaba y sin la cual no puede gobernar. La regulación más específica de ambos institutos la ha llevado el EAMU a su artículo 33, dentro del capítulo destinado a tratar «*Del Consejo de Gobierno*», tal vez porque ha considerado que ése es su lugar más correcto al ser la responsabilidad política del Consejo de Gobierno —como dice el artículo 33.1— una *responsabilidad solidaria*. Y ello, ciertamente, es así. Pero sólo a condición de que no olvidemos la posición primordial que el Presidente ocupa en estos procesos de exigencia de responsabilidad en virtud de cuyo resultado puede verse en la necesidad de cesar.

d) *Pérdida de la condición de diputado de la Asamblea Regional*: Cerrando este primer bloque de causas todas ellas relacionadas con la vinculación del Presidente al Parlamento, el artículo 19.1, f) de la LPCG ha establecido la necesidad de que aquél cese además por «*pérdida de la condición de diputado de la Asamblea Regional*». El EAMU no lo afirma de una forma tan explícita, pero ese mismo resultado se deduce de la lectura de sus artículos 23.1.º y 31.1, los cuales, según ya sabemos, le imponen como requisito inexcusable para ocupar la Presidencia de la Comunidad el de ser miembro de la Asamblea, de modo que cualquier causa que le prive de tal cualidad debe convertirse, a su vez, en causa de pérdida de su condición de Presidente.

Si nos atenemos a lo que dice el artículo 12 del RARMU a la hora de determinar cuáles son las causas por las que se pierde la condición de diputado, parecería que el artículo 19.1, f) de la LPCG está estableciendo en este caso un motivo de cese del Presidente dotado de una singular *vis atractiva* ya que, según su texto, el diputado pierde su condición de tal: (i) por extinción del mandato al caducar su plazo o por disolución de la Asamblea; (ii) por sentencia judicial firme que comporte ese resultado; (iii) por fallecimiento; (iv) por renuncia; y (v) por incompatibilidad en la que desee perseverar. Sin embargo, la verdadera eficacia del precepto que nos ocupa es bastante más reducida. Primero porque, pese a la explícita afirmación del RARMU, el artículo 19.1, f) de la LPCG no parece estar pensando aquí en la pérdida del mandato por simple agotamiento de la Legislatura o por disolución de la Asamblea Regional, ya que —según precisa el artículo 20 de esta misma ley— en el supuesto del apartado f) el Presidente no puede continuar en funciones y, sin embargo, sabemos que en las dos situaciones citadas eso es lo que debe suceder. Y en segundo lugar porque algunas de las otras causas de pérdida de la condición de diputado que el artículo 12 del RARMU enuncia (fallecimiento; incompatibilidad no subsanada; sentencia judicial firme, a salvo lo que detrás se dice...) lo son, antes y en directo, de cese del Presidente, con lo cual la virtualidad del artículo 19.1, f) de la LPCG en tales casos es nula. En consecuencia, hay razones para pensar que el verdadero alcance del precepto se reduce, en la intención del legislador, a dos supuestos muy simples: por una parte, a determinar la necesidad de que el Presidente cese si renuncia a su escaño sin querer hacerlo a la Presidencia, lo que no deja de ser un supuesto difícil de imaginar; y, por otra parte, a imponer idéntica conclusión si la sentencia de un juez declara, como consecuencia de un contencioso electoral, la invalidez de su elección, una vez investido, o si —en otro tipo de proceso— le inhabilita para cargos públicos; ello, en el bien entendido de que, en este último

caso, de nuevo la decisión judicial le afectará también y aun antes en su condición de Presidente.

e) *Dimisión*: Así lo dicen esta vez tanto el artículo 31.6 del EAMU como el 19.1,a) de la LPCG. Ambos preceptos no hacen con ello otra cosa que reconocer al Presidente la posibilidad de presentar su renuncia voluntaria al cargo cuando por razones personales o por razones políticas (debilitación de su liderazgo, situaciones excesivamente complicadas de las que no sea fácil salir recurriendo a la cuestión de confianza...) así lo estime oportuno. Por supuesto, el Presidente no presenta en este acto la dimisión de todo su Gobierno sino tan solo la suya propia —lo que se entiende bien, puesto que la confianza es suya a título personal— pero es claro que dicha dimisión arrastra (vid. artículo 33.2 del EAMU) la de todo el equipo.

Sobre los aspectos procesales del acto de dimisión, el artículo 19.1, a) de la LPCG ha establecido la única condición de este tipo que el Derecho impone al mismo: la necesidad de que el Presidente de la Comunidad comunique formalmente tal decisión al Presidente de la Asamblea. Así deberá, pues, de hacerse. Sin embargo, no cabe deducir de esta exigencia que la eficacia del acto de dimisión dependa, en modo alguno, de su aceptación por parte del Presidente de la Cámara. La intervención de esta última autoridad tiene tan solo un mero carácter formal, acreditativo de la existencia del acto, y por lo tanto es imposible atribuirle ningún otro valor. Ello aparte, la dimisión del Presidente abre de inmediato, como es lógico, el proceso de investidura de un nuevo Presidente.

f) *Incompatibilidad no subsanada*: La LPCG ha añadido como un supuesto diferenciado del anterior el hecho de que el Presidente haya incurrido en alguna causa de incompatibilidad y no haya puesto fin a dicha situación después de que la Asamblea Regional la haya declarado. De «*incompatibilidad declarada por la Asamblea Regional y no subsanada*» habla su artículo 19.1, g). Y no hay inconveniente en que el legislador quiera referirse a esta posibilidad de una manera diferenciada. Sin embargo, sería oportuno recordar que, en el fondo, no estamos sino ante una forma más —si se quiere, implícita o inducible, pero inequívoca— de dimisión del Presidente, con lo cual hubiera bastado la mención de esta última para cubrir también este otro supuesto. Tal vez por eso el artículo 31.6 del EAMU ha omitido hacer referencia alguna a dicha causa. En Derecho público es un principio incuestionado que la negativa de cualquier autoridad a poner fin a la situación de incompatibilidad en la que haya incurrido equivale automáticamente a la presentación voluntaria de su renuncia al cargo y produce los mismos

efectos que ésta. En el caso del Presidente de la Comunidad Autónoma, ése es, pues, el supuesto en el que nos encontramos, por mucho que el legislador —tal vez con un criterio no del todo inútil, si avanza una interpretación auténtica— lo haya querido singularizar. Por lo demás, habida cuenta de que la Ley 5/1994, del Estatuto Regional de la Actividad Política, ha establecido un régimen común para las incompatibilidades de los Altos Cargos —incluido el Presidente— y para las de los parlamentarios regionales, lo normal será que al Presidente le afecte esta imposibilidad de seguir en su puesto por una doble vía y que también como diputado regional (condición sin la cual, por cierto, no puede ocupar la Presidencia) haya tenido que enfrentarse a lo mandado por el artículo 21 del RARMU, el cual dice que: «*Declarada y notificada la incompatibilidad, el diputado incurso en ella tendrá ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible. Si no ejercitara la opción en el plazo señalado —concluye el precepto— se entenderá que renuncia a su escaño*». Como es obvio, no hace falta recurrir a esta norma para llegar al cese presidencial, puesto que aquel principio general al que antes aludíamos debe operar respecto del Presidente como tal Presidente sin tener que apelar a recorridos indirectos, pero su enunciado es una prueba más de que estamos tan solo ante otra forma de dimisión o renuncia al cargo.

g) *Causas físicas. Fallecimiento e incapacidad permanente*: El Derecho ha entendido que determinadas causas físicas no pueden dejar de acarrear también la imposibilidad de actuar del Presidente y, en consecuencia, las ha constituido en causas de cese. La primera de ellas, aludida tanto por el artículo 31.6 del EAMU como por el artículo 19.1, e) de la LPCG, es el fallecimiento de quien ocupa la Presidencia, supuesto que —por razones que es innecesario explicar— no lo es de cese del Presidente sino de vacante del órgano, lo que dista bastante de ser la misma cosa. El fallecimiento del Presidente es causa de cese para los demás miembros del Gobierno, pero para sí mismo no puede serlo.

Al lado de este primer supuesto, y también en estricta referencia a meros hechos físicos, el artículo 19.1, i) de la LPCG —no así el EAMU— ha incluido entre los motivos por los que el Presidente debe dejar su puesto «*la incapacidad permanente, física y mental, que le inhabilite para el ejercicio del cargo*». Como muy bien aclara el párrafo 2 de este mismo precepto, la incapacidad permanente se entenderá producida cuando hayan transcurrido cinco meses desde que se adoptara aquella decisión de incapacidad temporal que dio lugar a la designación de un Presidente interino y no se haya producido —como cabe, siguiendo las reglas que fija el artículo 18 de dicha ley— su rehabilitación. El precep-

to abre la duda de si no se puede ir en directo a la incapacitación permanente del titular de la Presidencia cuando las causas que la provocan se muestren irreversibles desde el primer día. Literalmente, parece que ello es imposible; pero ésta es una interpretación que conduce al absurdo y que, por tanto, a nuestro juicio, no tiene por qué prosperar.

h) *Condena penal que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos*: En fin, el cese del Presidente puede resultar (artículos 31.6 del EAMU y 19.1,h de la LPCG) de un procedimiento penal seguido contra él —ya sabemos en qué condiciones de aforamiento— en el cual el Tribunal que le juzga acabe imponiéndole una condena que lleve aparejada su inhabilitación para ocupar un cargo público. La condena debe ser firme y ya hemos visto que afectará, asimismo, a su condición de diputado (vid. artículos 39 a 42 del Código Penal).

VIII. LA SINGULARIDAD DE LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SU LUGAR EN EL MODELO DE ESTADO

La tarea de identificar o calificar a la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma a partir de aquellos datos que ahora conocemos mejor sobre la base de la regulación murciana, ha sido asumida con frecuencia por la doctrina española de una manera no demasiado adecuada. Y ello porque los dos caminos seguidos para alcanzar esa definición han consistido o bien en tratar de aproximar este instituto a alguna de las categorías ya conocidas en la teoría general de los sistemas políticos (sea ésta la del Jefe del Estado o la del Presidente del Gobierno) o bien en negar tal posibilidad y pasar a presentarnos al Presidente regional como un auténtico híbrido, simple mixtura de los rasgos de ambos, cuando es claro que el discurso a utilizar en este punto no puede ser ni aquél ni éste.

Es evidente que al Presidente de la Comunidad Autónoma le quedan encomendadas determinadas funciones (sobre todo, la de ostentar «*la suprema representación de la Región*») que guardan una profunda simetría con las habitualmente atribuidas a un Jefe del Estado. Pero eso no significa que sea el Jefe del Estado de su respectiva Comunidad ni que su posición institucional dentro de ella pueda ser interpretada en dicha clave. De hecho, si esta identificación la hacemos con el Jefe del Estado de un régimen presidencial, está claro que la misma es imposible puesto que aquí el Presidente regional es designado por la Asamblea —no por la ciudadanía en una elecciones presidenciales que no existen— y queda además a expensas de su confianza. Pero tam-

ÁNGEL GARRORENA MORALES

poco es más fácil concluir con bien dicha identificación si se hace con el Jefe del Estado de un sistema parlamentario ya que su total cometido excede con mucho de las funciones meramente simbólicas y representativas (políticamente neutralizadas, por tanto) que a éste le suelen corresponder en tal sistema, y se extiende —como su verdadero contenido— a efectivas funciones de gobierno, propias más bien de quien dirige el poder ejecutivo de la Comunidad y lo domina. Baste pensar que una de las características esenciales del sistema parlamentario es precisamente la existencia en él de un Ejecutivo dual, basado en la distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno como dos magistraturas diferenciadas, y que aquí, en cambio, el Presidente concentra ambas cualidades en su sola persona. Por lo demás, difícilmente podría actuar como *poder moderador* y *poder neutro*, condición basilar del Jefe del Estado en todo régimen parlamentario, quien, como sucede en el caso del Presidente de la Comunidad Autónoma, es en todo caso el líder de la mayoría parlamentaria, comprometido con la actuación política que ésta respalda.

Por la otra banda, tampoco cabe identificar al Presidente regional como el Primer ministro o el Presidente del Gobierno de la Comunidad correspondiente, por mucho que —igual que éste en el Estado central— su designación y su poder dependan de la confianza del Parlamento, y aun admitido que esta tarea constituya la parte fundamental y más extensa de su quehacer. Desde luego, como claramente afirma el Estatuto en el precepto que comentamos, «*el Presidente dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno*». Pero hace bastante más que eso y —retraída su identidad a esta sola faceta— corremos el riesgo de no entender de forma adecuada y suficiente su efectiva dimensión institucional.

Como es fácil comprender, la salida a esta obturante alternativa la han encontrado algunos autores en la posibilidad de atribuir un carácter híbrido o mixturado a la figura que nos ocupa, carácter que, a su vez, por mediación de ésta, se acabaría comunicando al total sistema de gobierno autonómico. El Presidente de la Comunidad Autónoma mezclaría, según ello, facetas propias de la función representativa de un auténtico Jefe de Estado con cometidos típicos de un Jefe del Ejecutivo, y de esta mixtura se derivaría la calificación del sistema político mismo como «una forma política híbrida» o «una forma de gobierno híbrida», para utilizar dos formulas casi coincidentes que es posible encontrar de forma expresa en la doctrina²⁰.

²⁰ Vid., por referirnos tan solo a dos análisis de la figura del Presidente en otras CCAA, las páginas debidas a Francisco J. BASTIDA en *El Estatuto de Autonomía del*

Y, entendida la postura anterior en un determinado sentido, es preciso admitir que lo que dice es exacto. Sin embargo, ello no significa que ésta sea tampoco una forma plenamente satisfactoria de resolver la cuestión que tenemos planteada, porque para hacerlo —al menos, a nuestro juicio— hay que dar un paso más y desprender el análisis de los presupuestos precedentes. Es verdad que el Presidente regional asume cometidos institucionales que corresponden tanto a un Jefe del Estado como a un Presidente del Gobierno, pero eso no nos debe llevar a definirlo como un híbrido de ambos, porque entenderlo así rebaja su identidad e impide verla. El Presidente de la Comunidad Autónoma es, antes bien, una institución autónoma, dotada de sentido propio e independiente del de cualquier otra instancia en la que podamos pensar. Una institución, a la que sólo cabe entender bien en el contexto de las especificidades que cualifican a un Estado compuesto. A él le corresponde, en consecuencia, una forma peculiar de liderazgo institucional sobre su Comunidad que pasa por ejercer hacia dentro el dominio de la mayoría y por actuar hacia fuera un efectivo poder de relación, la convergencia de cuyas dos dimensiones acaba por traducirse en la práctica identificación en su persona de la Comunidad misma. Y si esta realidad, que es unitaria, la despiezamos para remitirla analógicamente a otras figuras, no habremos hecho con ello otra cosa que destrozarla o, para ser más exactos, despojarla de su verdadero perfil y de su más exacto contenido.

Title:

«The President of Murcia Autonomous Community according to the Statute of Autonomy and the new L 6/2004».

Palabras clave:

Presidente de las Comunidades Autónomas, estructura territorial del Estado, Estatutos de Autonomía.

Key words:

The President of the Autonomous Communities, territorial structure of the State, Statutes of Autonomy.

Principado de Asturias, Asturias, 2003, en particular, p. 554. También, el comentario de Antonio BAR al artículo 21 en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, 1985, p. 226.

Resumen:

Este trabajo parte del presupuesto de que hay determinadas instituciones que son fundamentales en la estructura de cualquier Estado territorialmente descentralizado. Una de esas instituciones es la figura de quien preside el territorio (Land, Estado miembro, Región, Comunidad Autónoma...) al que el sistema dota de autonomía o, lo que es lo mismo, de capacidad de autogobierno. Su liderazgo sobre dicho territorio, así como su influencia fuera del mismo y respecto del funcionamiento total del Estado, justifican sobradamente el tiempo y el esfuerzo que se dedique a conocerla mejor.

Aquí se analiza la figura del Presidente de una concreta Comunidad Autónoma del Estado español, la Comunidad Autónoma de Murcia, con la intención de aportar materiales que, partiendo del caso concreto, permitan avanzar en ese mejor conocimiento al que nos referimos. El trabajo revisa, desde una perspectiva crítica, su sistema de designación, sus funciones, su estatuto jurídico particular y su responsabilidad institucional, todo ello a la luz del Derecho comparado y con la atención puesta en aquellos aspectos que merecen una especial consideración, dada su importancia para el propio modelo de Estado.

Abstract:

This study starts from the assumption that there are certain institutions which are essential in the structure of any decentralized State. One of those institutions is the figure whom presides the territory (Land, State, Region, Autonomous Community...) which is endowed with autonomy by the system or, in other words, with self-government power. His leadership over that territory, as well as his influence out of it and his relation with the whole State concern, fully justify the time and effort devoted to his deeper knowledge.

We analyse the figure of the President of a certain Autonomous Community in Spain, Murcia Autonomous Community, in order to adduce some items which, from the single case, make that knowledge out to be easier. The paper revise, with critical perspective, his type of designation, his faculties, his legal status and his institutional responsibility. All this in the light of Comparative Law and paying special attention to those aspects that deserve an remarkable consideration because of their significance in the model of the State.