

# **EL PODER EJECUTIVO EN EL PROYECTO DE ESTATUTO DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS**

**ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

I)	INTRODUCCION .....	183
II)	LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL MODELO: LA IDEA FORAL Y LA IDEA LIBERAL .....	183
III)	CARACTERES GENERALES DEL SISTEMA DE GO- BIERNO .....	184
IV)	LA REGULACION DEL PODER EJECUTIVO .....	186
V)	EL IMPACTO DEL REFORZAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO .....	191
VI)	EL PAPEL DEL PRESIDENTE Y EL PROTAGONISMO DE LA COMISION .....	194
VII)	LA AUTONOMIA POLITICA REAL DEL ESTADO VASCO .....	195

## **I) INTRODUCCION**

Una correcta comprensión del papel asignado al Poder Ejecutivo en el Proyecto de Eusko Ikaskuntza, debe partir necesariamente de la consideración de los caracteres generales del sistema de Gobierno en él diseñado y de la realidad política subyacente que anima y modula su funcionamiento práctico. Sólo así, teniendo en cuenta el conjunto y sus elementos dinamizadores, podremos saber qué lugar ocupa y qué función cumple dentro del mismo el Poder Ejecutivo y sólo así, cabrá apuntar sí el Proyecto hubiera podido proporcionar un grado mayor o menor de autonomía, que el propiciado por el Estatuto de Gernika, hoy en vigor.

Sin embargo, esa ambiciosa pretensión que responde a un planteamiento lógico, no puede aplicarse plenamente al presente caso, dado que carecemos de una de las claves para la interpretación del modelo, esto es, el contraste de la experiencia de su funcionamiento real. Por eso, y a pesar de las limitaciones que se derivan para el análisis, centraremos la atención en los principios inspiradores del Estatuto en su proyección organizativa para, más tarde, ocuparnos de los caracteres del sistema de Gobierno, y de la incoordinación en el mismo del Poder Ejecutivo.

## **II) LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL MODELO: LA IDEA FORAL Y LA IDEA LIBERAL**

Sin entrar en mayores digresiones, y a los meros efectos de ordenar la exposición, pueden considerarse principios inspiradores, y por tanto legitimadores de la organización y ejercicio del poder, conforme al Proyecto, las que podemos llamar, IDEA FORAL e IDEA LIBERAL.

La primera, manifiesta una estructura política compuesta, constituida de abajo hacia arriba, que pretende salvaguardar la personalidad y singularidad de todas y cada una de las partes. Esta IDEA FORAL es cercana a

los planteamientos pimagalianos, que consagrara el Proyecto de Constitución Federal de 1873, empeño frustrado, esencialmente, por la falta de un consenso mínimo sobre cómo llevar a la práctica el ideario federal.

A esa IDEA FORAL o federativa, se une en el Proyecto una IDEA LIBERAL, que aboga por un sistema institucional centrado en el principio de la supremacía del Parlamento, y en la soberanía de la Ley, en cuanto expresión de la voluntad general. Un sistema, por tanto, en el que, al menos en teoría, el Poder ejecutivo aparece controlado y vigilado, y que, al concebirse como mero ejecutor, valga la redundancia, de las normas elaboradas por aquél, y envueltas en la majestad de la Ley, está mermado, empequeñecido con respecto a su función real.

La IDEA FORAL y la IDEA LIBERAL son pues, los ejes sobre los que gira el diseño orgánico-institucional previsto en el Proyecto de Estatuto y que, consecuentemente, se manifiestan en sus caracteres generales.

### **III) CARACTERES GENERALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO**

Entendiendo por sistema de Gobierno, el conjunto de órganos, relaciones y funciones que concurren en el proceso de determinación de la orientación política general y, concebido éste como una expresión dinámica que va más allá de la simple atribución funcional que realizan las normas jurídicas a los órganos estatales, pueden señalarse como caracteres de la regulación que ofrece el Proyecto: La fidelidad a la tradición institucional foral, la afirmación del principio asambleario puro, la despersonalización del poder o, lo que es lo mismo, su objetivación en la Comisión ejecutiva, la elasticidad del modelo y, por último, el carácter teórico o ideal de éste.

#### **a) Fidelidad a la tradición institucional foral**

Esta característica que, es evidente, no necesita el recurso a la historia para su constatación, aspecto éste que además ya se ha abordado por ponentes anteriores, y se traduce en la forma confederal que adopta el Proyecto que, desde el principio, asume la naturaleza compuesta del Estado Vasco, integrado por las Provincias o Estados Particulares de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Lógicamente, la articulación jurídico-política de dicha forma, repercute en la configuración de los órganos legislativos y ejecutivos, tanto en su composición como en sus atribuciones. Quizás la nota más destacada en este aspecto, por lo que se refiere al Ejecutivo, sea la rotación bianual de la Presidencia conforme a un orden preestablecido, elemento sobreañadido a la composición paritaria de la Comisión Ejecutiva, cuyos miembros son designados directamente por las Juntas y las Cortes de Navarra.

## **b) Afirmación del principio asambleario puro**

El proyecto, alineándose en la fórmula convencional o asamblearia, propia del sistema suizo, coloca al Consejo General en el centro del juego de los poderes del Estado Vasco, siendo la Comisión Ejecutiva un apéndice de aquél, al que le confía la función ejecutiva. También, como ocurre en Suiza, aunque con la diferencia de que aquí sus miembros deben ser parlamentarios, el ejecutivo se encomienda a un directorio, que no puede, en principio, ser removido y que, en absoluto dispone del derecho de disolución. Consejo y Comisión están condenados a entenderse y, ese entendimiento, debe venir por el acuerdo de la mayoría parlamentaria que, normalmente, se alcanzará en el seno de ese Comité restringido que es la Comisión. No obstante, esta regla deberá admitir las excepciones que el sistema de partidos vaya imponiendo.

## **c) Consecuente despersonalización del poder o lo que es lo mismo, su objetivación en la Comisión**

Esta nota que se desprende de la peculiar configuración de la Comisión Ejecutiva, y la hipotética evolución de la magistratura presidencial hacia funciones arbitrales en el seno del Colegio gubernamental, como consecuencia de la rotación antes aludida, marca la tendencia del fortalecimiento inevitable del poder ejecutivo en una sociedad industrial, a favor de la Comisión, tal y como ha sucedido en Suiza. Es decir, que al contrario de lo que ha ocurrido en casi todos los países con régimen parlamentario, que progresivamente se han ido racionalizando en torno al Jefe de Gobierno, aquí hay poco espacio para soluciones presidencialistas. De esta manera, el poder, como se decía, se despersonaliza y se objetiva en la Comisión.

## **d) Elasticidad del modelo**

Al calificar de elástico al diseño del Proyecto, se alude, aun a riesgo de manejar impropiaamente ese concepto, a la amplitud del espacio abierto a normación autónoma por los Estados Particulares del sistema de Gobierno, del cual se ocupa muy superficialmente. Pudiera incluso hablarse de un vaciamiento de estos contenidos querido por el propio estatuyente, que si bien puede sentar las bases para una regulación por consenso de estos aspectos por las fuerzas políticas territoriales con representación en el Consejo, también puede derivar en un debate permanente y partidista sobre el modo más «conveniente» de establecer las reglas del juego institucional. Una vez más, la capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, por parte de los agentes políticos, en definitiva, la madurez política de la sociedad civil, había sido la clave del éxito o el fracaso del Proyecto.

### e) Su carácter teórico, ideal

Este rasgo, como ya se ha avanzado, es el principal obstáculo con el que no encontramos a la hora de aventurar conclusiones sobre qué poder ejecutivo ha concebido el Proyecto, y ello, no tanto porque la formulación de su articulado adolezca de ciertas imprecisiones o lagunas en temas importantes, cosa lógica dado el proceso de gestación de este texto, como porque no pudo aplicarse en la práctica. Este es el dato esencial en este momento, ya que los problemas técnico-jurídicos, podrían haberse pulido en el curso del procedimiento legislativo, superándose así las dificultades que la redacción original plantea. Sin embargo, la vida misma de su aplicación, dada la dinamicidad del proceso político, mucho más rico y variado que las frías proposiciones jurídicas, por lo común bastante optimistas en cuanto a su propia eficacia práctica, es por definición insustituible.

Por ello, para intentar colmar esta importante laguna, sólo nos queda el recurso a los modelos comparados como son las Constituciones Francesas de 1793 y 1795, la Suiza de 1848, el citado Proyecto de Constitución Federal de 1873 y la Uruguay de 1917, y a la vista de su evolución al ritmo de los cambios de tendencias del Derecho Constitucional, y de las intensas transformaciones que ha experimentado el arquetipo del Estado Contemporáneo, es decir, el Estado Liberal de Derecho.

Llegado a este punto, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, hay que señalar que, en principio, el Poder Ejecutivo en el Proyecto, como no podía ser de otra forma, es neutral con respecto al grado de autonomía real del Estado Vasco, por comparación con la que permite el Estatuto de Gernika hoy en vigor. Y decimos esto porque, la autonomía adonde apunta es, esencialmente, al Poder Legislativo, siendo la Ley su principal vehículo de expresión. Por ello, la articulación del Poder Ejecutivo, que por su propio carácter debe desenvolverse en el marco definido por aquélla, no debería afectar, en principio insistimos, a la autonomía política. A lo sumo, podrían indagarse líneas de evolución, poniendo en relación las previsiones jurídico-formales y la realidad política a la que se dirijan. Con todo, como se ha advertido, ese campo lindaría con la especulación.

## IV) LA REGULACION DEL PODER EJECUTIVO

### A) La separación/división de los poderes

La regulación del poder ejecutivo en el Proyecto parte del clásico principio de estirpe liberal de la división/separación de poderes, en su versión parlamentaria pura, es decir, la asamblearia o convencional.

Según el artículo 4 del Proyecto:

«El poder legislativo vasco corresponde al Consejo General en Pleno, para los *asuntos comunes* y demás especificados en su Reglamento Or-

gánico, a las Juntas de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava y Cortes de Navarra, para los asuntos particulares de cada una de éstas, sin más limitaciones que las atribuidas al Consejo General.

El poder ejecutivo se atribuye a la *Comisión Ejecutiva* del Consejo General del País Vasco y las *Diputaciones* de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, según se trate de materias relativas a la *totalidad* de aquél o de las *privativas* de cada uno de los Estados particulares.

El poder judicial será ejercido por el Tribunal Supremo del País Vasco y demás Magistrados, Jueces o Autoridades componentes de la Judicatura o Consejo Judicial Vasco, con arreglo a lo que se determine en el Reglamento de organización y funciones del mismo».

Este precepto, único del Título II «LOS PODERES DEL ESTADO VASCO», al igual que otros textos jurídico-políticos, incurre en la confusión entre los Poderes y las funciones del Estado. Ello conduce una organización de los mismos con arreglo a un criterio material y no subjetivo, como en principio habría que esperar. Es decir, se identifican las funciones a las que se califica de poderes, y más tarde se asignan a titulares distintos.

Por otra parte, hay que señalar, que la división de poderes no se agota en la dimensión horizontal u orgánica, sino que, en congruencia con la estructura compuesta que le sirve de base, el Proyecto prefigura también un reparto vertical o territorial, distinguiendo, en todo momento, lo propio de los órganos comunes, de lo que corresponde a los particulares de cada Provincia, y esto, con respecto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque no al Judicial.

## **B) FORMACION Y COMPOSICION DE LOS ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO**

### **1) Separación y división entre Comisión Ejecutiva y Diputaciones**

De acuerdo con el principio asambleario-confederal, la Comisión Ejecutiva del Consejo General y las Diputaciones tienen asignadas las funciones ejecutivas, con arreglo al reparto que resulte del Reglamento Orgánico de aquél que, en principio, tiene encomendadas las que se refieren a asuntos comunes. Será dicho Reglamento el que acote y defina la cuestión en concreto, si bien, del artículo 4 se infiere, por un lado, la posibilidad de la extensión de la competencia del Consejo a asuntos no estrictamente comunes y, por otra, contiene una cláusula residual, en virtud de la cual, lo que no se atribuya explícitamente a órganos comunes acrece a la competencia de los particulares.

Así pues, el Proyecto, con la generalidad y elasticidad que antes comentábamos, marca el espacio sobre el que pueden actuar Comisión y Diputaciones para ejecutar los mandatos legislativos del Consejo y Juntas. Que

esos caracteres hubieran jugado a favor de la funcionalidad del modelo, es cuestión difícil de determinar ahora, pues el camino estaba abierto tanto a una solución integradora por vía de colaboración, como a una tensión obstaculizadora del desenvolvimiento institucional. No obstante, la lógica del sistema parece decantarse por una afirmación del pluralismo, a través del fortalecimiento de los órganos particulares, como se deduce del párrafo 2.º del artículo arriba transcrito. Según este precepto, la Comisión Ejecutiva, tiene atribuido el poder ejecutivo con respecto a las materias «relativas a la *totalidad del País Vasco*», expresión ésta, que habrá que entender sinónima a la de «asuntos comunes», empleada en el primer párrafo, pero mucho más restrictiva. Evidentemente, no es lo mismo decir que algo es común aun conjunto, que precisar que esa comunidad sólo existe si está afectada la totalidad de aquél. El principio confederal, se manifiesta nuevamente a través de este significativo matiz, e impone un principio general de interpretación y aplicación del Estatuto acorde con la estructura político-territorial compuesta.

## 2) La Comisión Ejecutiva y el Presidente

### a) Cuestiones preliminares

Comisión Ejecutiva, Presidente y Secretario General, constituyen el eje del Poder Ejecutivo según el Proyecto de Estatuto. Sin embargo, debido fundamentalmente a la indefinición orgánica y funcional propia de este texto, quedan sin determinar aspectos de importancia, como son:

- 1.— La naturaleza de la relación entre el órgano gubernamental y el parlamentario.
- 2.— La posición del Presidente con respecto a los Consejeros Permanentes y las funciones de uno y otros.
- 3.— La conexión entre la Comisión Ejecutiva y la Administración, es decir, si la pertenencia a aquélla apareja la titularidad de un Departamento propio, etc.
- 4.— Los mecanismos de coordinación y de resolución de conflictos entre Administraciones.

### b) La Comisión y su Presidente

La Comisión, la integran 8 representantes, miembros del Consejo General, que reciben el nombre de *Consejeros Permanentes*, y la preside el Presidente de aquél.

La designación del Presidente se lleva a cabo por elección de la mayoría absoluta de los representantes del Consejo General, en primera vuelta. Si no se obtuviera esa mayoría, se repetiría una votación entre los dos que hubieran recibido mayor número de votos en la primera.



El mandato del Presidente tiene una duración de dos años, transcurridos los cuales, debe ocupar el cargo un nuevo titular elegido por el Consejo conforme al procedimiento antes indicado, con arreglo al siguiente orden de rotación: Bizkaia, Navarra, Guipúzcoa y Alava.

Por lo que se refiere a los Consejeros Permanentes, estos son elegidos por las Juntas o Asambleas, que al designar a sus representantes en el Consejo General, deben señalar a dos de entre ellos para ocupar ese puesto, y dos más en concepto de suplentes.

En todo caso, no queda claro, de la lectura de los artículos 7.º y 8.º del Proyecto, si el Presidente es uno de esos Consejeros Permanentes, o si, por el contrario es una figura diferente, aunque a nuestro juicio, esta última es la respuesta correcta, ya que no se exige expresamente, que la elección se realice entre los dos representantes designados por las Juntas pues, en ese caso, ningún sentido tendría la referencia a la elección de Presidente en segunda vuelta, limitada, como se ha dicho, a los dos candidatos que más votos hubieran obtenido en la primera. (Salvo que se entienda que se elige de entre los Consejeros Permanentes).

Tampoco, se contempla en el artículo 8.º, la posibilidad de empate en dicha segunda vuelta, aunque sea esta una posibilidad improbable.

Otra nota destacable es la vinculación impuesta por el Proyecto alas sucesivas composiciones del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva, a la rotación Presidencial, dato este que refleja la primacía del principio confederal y de Gobierno de Asamblea, y que no se manifiesta con tanta rotundidad en otros sistemas de modo formal si bien, consuetudinaria o convencionalmente, sí hay ejemplos, como el suizo, en los que se garantiza la presencia en el Consejo Federal de un miembro de Berna y otro de Zürich.

El principio confederal, se plasma también en la predeterminación operada por las Juntas y Asambleas al designar a los miembros de la Comisión Ejecutiva.

Por consiguiente, el Poder Ejecutivo se forma en dos fases distintas en las que a través de procedimientos diferentes, actúan voluntades también distintas: Las voluntades de los sujetos que expresan la vertiente unitaria y la pluralista, de una estructura política compleja.

Así, el Presidente es elegido por los miembros del Consejo, que aunque designados por las Juntas, asumen la unidad del Estado Vasco, una unidad plural si se quiere, mientras que la Comisión Ejecutiva es designada directamente por aquéllas, elementos integrantes y específicos, que manifiestan una pluralidad tendente hacia la unidad.

Ambos principios, que deben guardar el necesario equilibrio entre ellos, podrían realzar la figura del Presidente, como institución, dándole a esta magistratura un carácter objetivo y no personalizado, entre otras razones, porque es un oficio bianual no reelegible, que difícilmente puede confundirse con un determinado líder.

*c) La dinámica del sistema de gobierno: perspectiva funcional:  
La relación Presidente-Comisión Ejecutiva y el proceso de  
fortalecimiento del Ejecutivo*

Hecha esta aproximación descriptiva, intentaremos deducir algunas peculiaridades del funcionamiento que cabría esperar en la práctica, de la estructura del órgano gubernamental. Para ello, es útil acercarse al modelo arquetípico del Gobierno de Asamblea, es decir, la Constitución Francesa de 1793, cuya regulación guarda cierto parecido, en cuanto a su sencillez, con el Proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, lo que, no obsta a que, también se encuentren diferencias.

Así, el artículo 65, de la citada Constitución, asigna al Consejo Ejecutivo, que de ella surge, «la dirección y vigilancia de la administración general», precisando, acto seguido, que «sólo puede intervenir en la ejecución de las leyes y decretos del Consejo legislativo». Por su parte, el artículo 72, afirma la responsabilidad del consejo por inejecución de las leyes y decretos, así como por no denunciar los abusos de los que tenga conocimiento.

Es decir, entre el Consejo legislativo y el Consejo existe una vinculación directa, más concretamente una relación intraorgánica, que sirve para que aquélla, pueda llevar a la práctica, por medio de un comité restringido, sus propios actos. No hay separación ni colaboración, sino mero reparto de funciones entre dos partes de un mismo cuerpo que actúan secuencialmente.

Este es también, el esquema dibujado por el Proyecto de Eusko Ikaskuntza, con unas diferencias relevantes como son, la figura de la Presidencia por un lado, y la rotación en su desempeño por otro, elementos ambos, que comparten los llamados sistemas directoriales, como el suizo, por ejemplo. Ahora bien, en Suiza, los miembros del Directorio no pertenecen a la Cámara representativa.

Por otra parte, circunscribiéndonos a Euskadi, hay que señalar que un modelo similar se plasmó en el Consejo General Vasco, a partir de su creación en 1978, mediante el Real Decreto Ley de 4 de Enero de ese mismo año.

Sin embargo, es preciso someter la letra de los preceptos articuladores del modelo que ahora nos ocupa, al contraste de la evolución de la realidad político-constitucional en la que pretendieron insertarse, hay que tomar en consideración el impacto que habría experimentado como consecuencia del fortalecimiento del Poder Ejecutivo en todos los sistemas y la progresiva tendencia unitarizadora que han venido sufriendo todas las estructuras jurídico-políticas compuestas.

## V) EL IMPACTO DEL REFORZAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

Manteniéndonos en el terreno de la hipótesis, es necesario completar, como decimos, la descripción de los órganos y funciones examinados más arriba, con la consideración del inevitable impacto que en ellos, sin duda, habría producido, el reforzamiento progresivo del poder ejecutivo experimentado precisamente a raíz de la década de los 30 y, con su máxima intensidad en los 40 y 50, en todos los regimientos políticos de nuestro entorno, incluidos ¡como no! los asamblearios y convencionales, por obra, fundamentalmente, de la asunción por el Estado de nuevas misiones asistenciales y prestacionales, que le convirtieron en un actor económico-social de primera magnitud.

Dada la inadecuación del esquema estrictamente liberal de organización de los poderes a la nueva situación y la idoneidad del ejecutivo para realizar esas nuevas funciones, no es extraño que se haya producido una inversión del principio según el cual, la Asamblea es el órgano preeminente al que el ejecutivo está sometido total y absolutamente de modo que, frente al Estado Legislador del novecientos se haya alzado el Estado Administrador de la Sociedad Industrial, por emplear la expresión acuñada por Fortshoff.

Las Constituciones Contemporáneas atestiguan este fenómeno aunque con cierta dosis de contradicción pues, como indica De Vergottini:

«...mientras el Gobierno siempre se especifica como órgano dotado de características de homogeneidad y cohesión políticas, no se reconoce al Parlamento la complejidad de su composición interna necesariamente heterogénea, que puede comprender grupos de mayoría progubernamentales y grupos de minoría antigubernamentales y, según una huella de las Constituciones liberales decimononas se insiste en una ilusoria compacidad del órgano, expresión de la colectividad nacional, ignorando las profundas modificaciones aportadas por la actuación de los partidos». (Derecho Constitucional Comparado. Ed. Espasa Calpe. Madrid 1983, pág. 318).

Esta contradicción, patente en muchos textos constitucionales que caen en la incongruencia de mantener una fidelidad reverencial hacia los esquemas liberales clásicos, al tiempo que incorporan factores de la realidad como son, por ejemplo, los partidos, la observa el maestro italiano en los sistemas parlamentarios racionalizados con tendencias presidencialistas. Unos sistemas, en los que el Gabinete se forma con arreglo a unos resultados electorales, obtenidos conforme al sistema proporcional, y en torno a unos puntos programáticos que se fijan por los partícipes en aquél, de suerte, que lo usual sea una convergencia libremente decidida y sobre la que descansa la confianza parlamentaria.

Por consiguiente, aun aceptando como válido e incontrovertible el hecho de la imposición de los órganos del Ejecutivo sobre los parlamentarios en el funcionamiento de la maquinaria política, hay que preguntarse si esa transformación se ha producido o no en las soluciones convencionales o asamblearias, como la adoptada por el Proyecto que estudiamos.

La respuesta es sencilla, también aquí, el proceso ha sido insuperable. Así, García Pelayo ponía de manifiesto que: Suiza no había escapado a una inversión del esquema originario de su organización política, cuando observaba que:

«...el Consejo Federal, por su más reducida composición, por la permanencia con que suelen reelegir los consejeros, por la mayor información que proporciona el contacto inmediato con la burocracia y los expertos, está más capacitado que la Asamblea para hacer frente a las situaciones urgentes, para conocer los asuntos de modo más profundo y continuado, para influir sobre las fracciones políticas de la Asamblea, para tomar las múltiples medidas de carácter individual e inmediato que requiere una economía intervenida, etc. En estas condiciones, Suiza no ha podido sustraerse a la regla universal de predominio del ejecutivo sobre el legislativo. Pero no se trata sólo de que haya aumentado la esfera de acción de aquél, sino, lo que es más importante, de que al quedar fácticamente la Asamblea bajo la dependencia del Consejo Federal, es claro que la enorme masa de atribuciones de que aquélla goza en virtud de los preceptos constitucionales, pasan a ampliar la esfera de poder de éste. Y de la misma manera que la relación inversa —es decir, la de predominio de la Asamblea—, aun fundada consuetudinariamente, tenía un apoyo en diversos preceptos constitucionales, así también la nueva situación tiene un fuerte apoyo en el hecho ya aludido de que el Consejo Federal es designado para un plazo fijo, de manera que su permanencia como totalidad, y la de cada uno de sus miembros no depende ni de la confianza de la Cámara ni del resultado de un Referendum.» (Curso de Derecho Constitucional Comparado. Alianza Editorial, S.A. Madrid 1984, págs. 559 y 560).

Este hecho, lleva al autor citado a afirmar que:

«Si la división de poderes ha sido siempre, cuando menos, dudosa, es claro que mucho menos ha podido existir un equilibrio entre ellos. Y, en efecto, es característica de la constitución suiza el predominio de uno o de otro poder, y en este sentido predominó tradicionalmente la Asamblea sobre el Consejo Federal, para pasar ahora a una situación inversa. O, para decirlo con palabras de Giacometti, el Estado suizo pasó de ser un estado legislativo con poderes compartidos, para convertirse finalmente en un Estado con un único centro de poder, que es ejecutivo». (Ibidem pág. 558).

Pero hay que dar un paso más pues, como es sabido, el proceso de racionalización del ejecutivo ha visto acentuarse una tendencia presidencialista en casi todos los casos, que ha transformado la figura del Jefe del Gobierno

elevándola por encima del propio órgano al que pertenece. Diversas y conocidas circunstancias han contribuído a ello: Su propia función de dirección y coordinación de la acción gubernamental, la dinámica interna del partido o partidos que sostienen al Gobierno, el sistema electoral, íntimamente ligado a la función de los estados mayores de aquellos, la demanda de liderazgo por parte de la Sociedad, que es alimentanda e inducida por los propios agentes u operadores políticos, vinculados al equipo en el poder, etc.

Surgen, entonces, nuevos interrogantes, ¿Cómo incidiría todo este fenómeno en el modelo previsto en el proyecto? ¿Era susceptible de una decantación presidencialista?

Antes de responder a estas preguntas, hay que tener en cuenta las peculiaridades que ofrece la regulación del Poder Ejecutivo en el Proyecto, en la medida en que puedan afectar al funcionamiento del sistema.

— En primer lugar, la composición federativa perfecta de la Comisión ejecutiva, cuyos miembros son designados directamente por las Asambleas de las provincias, y que revisten la condición de Consejeros, es decir de parlamentarios, difiere mucho del modelo que utiliza De Vergottini, ya que no participa de la homogeneidad y cohesión políticas a las que él se refería. Todo lo contrario, pues junto con la heterogeneidad por razón del territorio de procedencia, exigida por la propia norma estatutaria, se da otra de naturaleza ideológica. Cabía incluso, una territorialización de las ideologías, o para ser más precisos, de los partidos presentes en la Comisión Ejecutiva.

— Como consecuencia de lo anterior, la búsqueda del consenso y el funcionamiento mismo del órgano ejecutivo, podría ser una tarea ciertamente difícil, pues toda esa heterogeneidad típica de las Cámaras parlamentarias se concentraría en ese Comité restringido que era la Comisión Ejecutiva, cuya mayoría ideológica no tendría porqué coincidir con la del Consejo. Se produciría, así, una situación en la que deberían coincidir voluntades que podrían ser muy dispares, como las de las Juntas y Cortes de Navarra designantes de sus respectivos miembros en la Comisión, la del Consejo General que también emana de ellas, y la de la propia Comisión. Aunque todo parece una misma cosa, en la realidad sería el equilibrio inestable de los partidos en presencia la clave del asunto, junto con la existencia de una opinión pública madura, y flexible.

— Un tercer dato de interés para calibrar correctamente si el sistema de Gobierno del Proyecto se habría inscrito en la evolución general en la línea suiza, que describía García Pelayo, es que, al igual que en este país hasta la reforma de 25 de Octubre de 1945, los miembros de la Comisión no tienen atribuído, en principio ningún Departamento ministerial, es decir, una cartera. Sin embargo, es de suponer que por la fuerza de los imperativos históricos que han ido transformando al Estado de derivación liberal, en un gran aparato fuertemente burocratizado, orientado hacia la satisfacción de necesidades sociales que requieren acciones complejas técnicamente y, al

igual que se hizo en la Confederación Helvética en la fecha señalada, los componentes de la Comisión acabarían siendo titulares de Departamentos Administrativos. Con ello, el Directorio perdería una cualidad singular, y se podría abrir quizás, camino a tendencias tecnocratizantes.

## VI) EL PAPEL DEL PRESIDENTE Y EL PROTAGONISMO DE LA COMISION

Matizadas las peculiaridades del órgano de Gobierno, desde el punto de vista de su previsible reforzamiento en el desenvolvimiento institucional, nos queda por considerar, la susceptibilidad del sistema para dar entrada al presidencialismo.

Como ya se ha avanzado más arriba, la respuesta creemos que debe ser negativa, si bien a reserva, en cuanto a aspectos concretos, de lo que pudiera devenir por obra de los factores antes apuntados: Sistema de partidos, características de estos, demanda de liderazgo, opinión pública...

A la luz del Proyecto, existen una serie de obstáculos a priori para que la racionalización del Ejecutivo se subjetivizara en la figura del Presidente, como pueden ser:

- La rotación presidencial bianual, que hace imposible la continuidad prolongada en el cargo.
- El hecho de que el Presidente no elija a su equipo, sino que éste le venga dado por la designación de las Juntas.

Estos datos son por sí solos suficientemente significativos pues, mientras los miembros del Consejo, normalmente serían reelegidos en las sucesivas legislaturas, afianzándose en el ejercicio de sus funciones y adquiriendo una importantísima experiencia, esas ventajas no tendrían por qué concurrir en el Presidente que, al no poder cambiar a unos Consejeros que no responden frente a él y, que además le sobrevivirían, estaría debilitado.

¿Cuáles serían entonces, las funciones del Presidente?

Descartado el ejercicio de un poder eficiente que, por lógica del sistema de Gobierno descansa en la Comisión Permanente, al Presidente, le quedarían funciones de otra índole, funciones no de «potestas» sino de «auctoritas» e incluso de «dignitas». Esto, por supuesto, no desmerece la importancia de su papel, ya que gran parte de su labor, que tendría un carácter arbitral y moderador de los demás órganos del Estado Vasco, e incluso de las fuerzas políticas que en ellos actuaran, podría tener una virtualidad integradora esencial. De este modo, a través de la magistratura presidencial se deberían resolver tensiones, se incorporaría a las Instituciones y a los ciudadanos hacia un proceso común de integración de la unidad política vasca. Ahora bien, este proceso, que de una u otra forma, sin duda, habría de darse, pues de lo contrario este proyecto político no sería viable, debería iniciarse y conducirse desde la pluralidad, desde la voluntad y la participación

efectiva de las instancias territoriales. Ese ha sido el modo en el que ha evolucionado la Confederación Helvética, y otros países de tradición federal, que han logrado una altísima aceptación de sus instituciones y han visto legitimarse cotidianamente su régimen político. Esa es la razón y no otra, a pesar de que existan otras explicaciones de carácter funcional, que deben ser tenidas en cuenta, por la que sistemas originariamente contruidos sobre un difícil reparto/separación desde el punto de vista de la organización territorial del poder, o que eran resultado de uniones políticas inestables de corte confederal, han registrado sin traumas un lento pero imparable proceso de unitarización.

Estas consideraciones enlazan finalmente con la última cuestión a plantear.

## VII) LA AUTONOMIA POLITICA REAL DEL ESTADO VASCO

Como se acaba de ver, los sistemas políticos complejos, cuya base territorial es compuesta, han ido transformándose, paulatinamente, en Estados Unitarios, o Unitario-federales, en expresión de K. Hesse, con arreglo a un proceso lógico, desde las consideraciones técnico-funcionales, pero con la legitimidad proporcionada por el consenso social, democráticamente manifestado a través de las Instituciones. Este es un dato a tener presente en el orden interno del Estado Vasco, y va referido a la pluralidad institucional que lo configura. Pero, ¿Cómo incidiría tal circunstancia hacia afuera?

Aquí, el terreno se vuelve nuevamente resbaladizo, de modo tal que, cuanto se diga en un sentido u otro es absolutamente relativo. Con todo, debe resaltarse la importancia que hacia afuera tendría la activa presencia de la voluntad de los Estados Particulares, en la formación de la propia del Estado Vasco, que normalmente aglutinaría puntos de vista igualmente particulares. Este hecho, no obstante, podría traer unos resultados distintos cuando se refiriera al exterior, es decir, a la República, ante la cual sería preciso mantener una postura unitaria que respetase los intereses comunes. Con ello, nos encontraríamos en un nuevo factor de unificación interior, pero al igual que antes, también voluntaria y participada.

Finalmente, volvemos a preguntarnos, ¿Podría haber dado mayores frutos autonómicos el Proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos que el de Gernika de 1979?

Retornando el hilo de lo mantenido al principio teniendo en cuenta los elementos en juego, la influencia de las coyunturas históricas, y el propio texto de uno y otro, no podemos saber qué habría ocurrido, y tampoco sabemos aún, si nuestro actual Estatuto desarrollará o no todas sus potencialidades. En todo caso, hay un elemento clave que es el que marca el signo de la validez y eficacia práctica, de toda construcción jurídico-constitucional consagrada en normas aprobadas por el pueblo: La renovación o reproducción de ese respaldo legitimante, a lo largo de su existencia, y producto de una convicción libremente formada, y democráticamente expresada.