



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 4 / 1991

La Laguna, a 28 de enero de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 1/1991 APL)**.

FUNDAMENTOS

I

Con carácter de urgencia se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo el parecer de este Consejo sobre el referido Anteproyecto en el que, en esencia, se propone: A) Realizar determinadas modificaciones o incorporar ciertos añadidos a los arts.9, 19, 20, 28, 30, 31 y 48 de la referida Ley autonómica 1/1983; B) "Dar nuevo contenido" al originario Título II de dicha Ley, que fue derogado por la Ley autonómica 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, integrando en aquella los arts.52 a 60, relativos a la regulación de las facultades de disolución anticipada del Parlamento de Canarias por acuerdo del Presidente de la Comunidad Autónoma; C) Dejar en suspenso, según se expresa en la disposición transitoria, el art. 14.1 de la Ley autonómica 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral, relativa al instrumento normativo requerido para la convocatoria de las elecciones autonómicas y al momento de promulgación, publicación y entrada en vigor del mismo. Además, dicho Anteproyecto D) incluye una disposición derogatoria y dos disposiciones finales atinentes, respectivamente, a la autorización del Gobierno para la publicación de un

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

Texto refundido de la Ley que se pretende modificar y a la entrada en vigor de las referidas reformas.

A la vista de estos contenidos, y teniendo presente la urgencia con que ha sido recabado este Dictamen y la diferente entidad y trascendencia jurídico-institucional de las modificaciones proyectadas, se ha estimado conveniente dedicar preferente atención a los problemas verdaderamente fundamentales que suscita la instrumentación jurídica de los propósitos normativos del Anteproyecto reseñados en los apartados B) y C), sin perjuicio de considerar posteriormente aquellos que plantea el resto de su contenido.

II

Antes de adentrarse en el análisis de las cuestiones reseñadas, debe este Consejo formular las observaciones que seguidamente se indican por exigirlo así el deber que le viene impuesto por su Ley de creación (cfr. art. 1.1) de velar en el ejercicio de sus funciones "por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del Ordenamiento jurídico". Deber que resulta preciso recordar a los efectos siguientes:

-- De una parte, para insistir, una vez más, en la necesidad de interpretar el precepto del art. 10.3.b), que se invoca como fundamento de la preceptividad del presente dictamen, conjuntamente con los que se contienen en los arts.43, EACan y 1.1, de la Ley autonómica 1/1984, de 6 de julio, por la que se rige el Consejo, respecto de la exigencia de someter a dictamen del mismo los "proyectos de Ley" que preceptivamente determine nuestro Ordenamiento autonómico. Ello, con el subsiguiente corolario tantas veces expresado por este Organismo de entender -para no incidir en una interpretación antiestatutaria de la norma del referido art. 10.3- que, de apartarse el definitivo Proyecto del parecer no vinculante expresado por el Consejo sobre el Anteproyecto del que el mismo trae su causa, no se cumple con la preceptividad de dicho dictamen si éste no se recaba nuevamente sobre los eventuales contenidos divergentes, así como, en su caso, sobre los nuevos contenidos que dicho Proyecto incorpore.

-- De otra, se considera necesario poner de manifiesto la incongruencia resultante de los Informes que acompañan al Anteproyecto por cuanto uno de ellos,

el relativo a la legalidad, acierto y oportunidad del Anteproyecto expresa que la legalidad de éste viene justificada “tanto por el instrumento utilizado para hacer esta modificación -Ley del Parlamento Regional- práctica admitida en la costumbre constitucional, como por ser conforme con el Informe emitido por los Servicios Jurídicos”, siendo así que el informe de éstos, sin perjuicio de realizar dos breves observaciones de técnica legislativa, indica que se abstiene de informar sobre el contenido del Anteproyecto de conformidad con lo que su propio Reglamento establece (art. 12.5 del Decreto 145/1990, de 31 de julio) respecto de los Proyectos que deban ser informados por el Consejo Consultivo.

Sin perjuicio de lo que luego se señala sobre el valor que debe atribuirse a esa invocación de la costumbre constitucional en un Ordenamiento regido por una Constitución escrita y rígida y por unos Estatutos de Autonomía de las mismas características, debe dejarse constancia ahora de la incongruencia del precepto citado por los Servicios Jurídicos, con la preclusión que la Ley del Consejo establece (art. 18.2) respecto de consultas posteriores a cualquier otro cuerpo u órgano de la Comunidad Autónoma, la indistinción entre el estudio jurídico y el informe de legalidad, acierto y oportunidad a los que se refieren los arts.43 y 44 de la Ley 1/1983 y la confusión que a todo ello subyace entre las funciones asesoras y consultivas.

III

1. En su artículo segundo el Anteproyecto se propone “dar nuevo contenido” al Título II de la Ley 1/1983, de 14 de abril, derogado, como se ha dicho, que en su originaria formulación trataba “De la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Canaria” y que ahora se pretende trate “De la disolución anticipada del Parlamento por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias”, incluyéndose al respecto los arts.52 a 60, congruentes con el nuevo título, y que nada tienen que ver con el correspondiente al Título en su día derogado.

Las dos cuestiones que este artículo suscita son de diferente naturaleza y entidad jurídica. La primera de ellas -como se deduce del enunciado de sus propósitos- plantea problemas de técnica legislativa, aunque pueden resultar también

conculcaciones del principio constitucional de seguridad jurídica. La segunda, suscita problemas que, como luego se razona, hacen dudar de la posibilidad jurídica del propósito perseguido.

-- No se comprenden ciertamente las razones por las que se quiere "dar nuevo contenido" a un título derogado de una Ley en vigor, como asimismo se repara por los Servicios Jurídicos del Gobierno autónomo. Es sabido que la derogación produce la exclusión del Ordenamiento jurídico de la norma derogada, por lo que no cabe el principio de contrario acto para que ésta reviva (art. 2.2, del Código Civil), ni el legislador necesita ningún tipo de ficción para acordar incorporar un nuevo Título a una Ley en vigor, si su contenido fuere congruente con la misma. Más extraño aun resulta que se pretenda dar nuevo contenido a algo realmente inexistente en el mundo jurídico, porque lo derogado no fue como impropriamente se dice "su primitiva redacción"; lo que en su día se derogó fue el Título y los preceptos que el mismo albergaba. Por lo demás, de resultar jurídicamente viable la pretensión normadora que aquí se analiza, es evidente que por razones de técnica legislativa y de orden sistemático, aquella estaría mejor ubicada en el Capítulo III del Título I de la referida Ley 1/1983, que trata precisamente "de las relaciones del Gobierno y del Parlamento".

Hay, asimismo, que advertir -sin perjuicio de lo que después se indica (Fundamento IV) respecto de la disposición transitoria- que si se trata de incluir, y efectivamente se incluyen, materias extrañas a la economía normativa de la Ley que se intenta reformar -como sucede con las que afectan a la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral- es evidente que los problemas jurídicos que se plantean son de mayor entidad y diferente naturaleza que los que acabamos de indicar, por cuanto que, a la falta de adecuación al mandato estatutario implícito (que reclama un grado razonable de congruencia entre la Ley y la materia que la misma regula, como este Consejo ha venido afirmando en relación con las "Leyes institucionales" (cfr. DCC 10/1986, de 5 de abril), se unen los riesgos de inseguridad jurídica derivados de la inclusión en una Ley de ordenaciones correspondientes a otras Leyes autonómicas en vigor; especialmente, si se tiene en cuenta el carácter genérico de la cláusula derogatoria contenida en el Anteproyecto que ahora se analiza.

-- De mucho mayor significación son los problemas que suscita el contenido normativo que se pretende incorporar a los artículos del nuevo Título, por las dificultades que comporta establecer por Ley autonómica el derecho de disolución anticipada sin conculcar la Constitución y el Estatuto.

Las modificaciones legislativas que sobre este particular se proponen, pretenden facultar al Presidente de la Comunidad Autónoma para poder acordar la disolución anticipada de su Parlamento (art. 52), con sujeción a las siguientes condiciones: a) limitaciones: dicha facultad no podrá ejercitarse en los supuestos de simultánea tramitación de una moción de censura (art. 53), ni durante el primer año de la legislatura (art. 54), ni antes de que transcurra un año de constituirse la Cámara resultante de elecciones subsiguientes a una disolución anticipada (art. 55); b) formalidades: revestir la respectiva decisión -previa deliberación del Gobierno- forma de Decreto presidencial de efectos inmediatos a su publicación y de contenido de expresa previsión (art. 56 y 57), y con los subsiguientes: c) efectos: extinción del mandato parlamentario y cese del Gobierno tras las elecciones, sin perjuicio de su permanencia en funciones según dispone el art. 19, EACan; duración del mandato limitada al tiempo que reste para concluir el que correspondería a la anterior elección ordinaria o no anticipada (art. 59). Las normas de este nuevo Título -se añade (art. 60)- se integrarán con las correspondientes al Régimen Electoral General que fuere de aplicación.

La tramitación y aprobación de este diseño legislativo tropieza, a juicio de este Consejo, con las dificultades jurídicas que pasamos a exponer.

2. El Estatuto de Canarias establece con toda claridad que la duración del mandato de los Diputados regionales "será de cuatro años" (art. 9.2), sin que en él se establezca otra excepción que la contenida en su art. 16.2, EACan, respecto de la disolución *ope legis* (es decir, no decidida por ninguna instancia autonómica) tras los infructuosos intentos que se hicieren de elegir Presidente de la Comunidad en el plazo que allí se señala.

La Ley que se proyecta trata justamente de incorporar a este esquema organizativo una nueva regulación que supone que el Presidente de la Comunidad y del Gobierno pueda decretar la disolución del Parlamento fuera de los supuestos de

expresa previsión estatutaria. Esto es, revocar colectivamente el mandato de los Diputados antes de que concluya su período estatutario de vigencia y sin que medie el supuesto de obligatorio acortamiento del mismo previsto en el Estatuto.

En favor de la competencia del Parlamento para ordenar legislativamente esta innovación del esquema estatutario vigente cabe argüir: **a)** que la CAC ostenta competencia exclusiva en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" (art. 29.1, EACan); **b)** que, con base al principio jurídico conforme al cual lo prohibido está permitido, cabe interpretar el supuesto silencio que el Estatuto guarda respecto de una disolución voluntaria como expresivo de un ámbito libre en el que el legislador autonómico puede ejercer las referidas competencias organizativas.

Un planteamiento de este tipo motiva muy serias objeciones constitucionales y estatutarias:

1) En primer lugar, el eventual acortamiento del mandato pugnaría con la previsión estatutaria ya indicada de una duración cierta del mismo, sólo afectada por la condición resolutoria expresa de la eventual inelección del Presidente. La adición de una nueva condición de tal carácter a la ordenación del mandato debe, evidentemente, ostentar igual rango estatutario, tanto por alterar el régimen que para él diseña el Estatuto (recordemos: duración cierta y previsión de un supuesto tasado de acortamiento), como por contravenir el art. 147.2.c), CE, que incluye dentro del contenido necesario de los Estatutos la "organización" de las instituciones autónomas propias, siendo a nuestro juicio impensable que un asunto de tanta trascendencia como la cualificación que en dicha organización habría de introducir la atribución al Presidente de la Comunidad y del Gobierno de la facultad de disolver el Parlamento, haya de entenderse fuera de la organización que el propio Estatuto prevé al respecto. Pretender, pues, establecerla por Ley autonómica y no mediante reforma del Estatuto, pueda conculcar el art. 147.3 de la Constitución.

El argumento que a contrario cabría aducir en base a lo expresado en STC 89/1984 respecto del carácter relativo de la reserva contenida en este precepto constitucional no se sostiene si se tiene presente que nada hay en el supuesto que venimos considerando equivalente a los mínimos estatutarios que en dicha sentencia

se explicitan como legitimadores de la intervención de la Ley autonómica en supuestos comprendidos en la misma.

2) Además, en un régimen constitucional-estatutario como el nuestro, de carácter escrito y rígido, la adición de condiciones resolutorias no expresamente previstas inciden sobre el mandato en vigor de los parlamentarios, limitando de modo sustancial el derecho fundamental del art. 23.2, CE, lo que infringe la reserva de Ley orgánica (art. 81.1, CE) y el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales, contraviniendo el precepto del art. 9.3, CE en relación con el mandato aún en vigor, situación evidentemente nacida al amparo de la legislación que se pretende modificar. Más aún, visto desde el derecho de sufragio activo atribuido a los electores (art. 23.1, CE), habría igualmente que afirmar la inconstitucionalidad del acortamiento del mandato conferido por aquellos a sus representantes sin fundamento constitucional o estatutario adecuado.

Abundando en la opinión que se sustenta sobre las dificultades que obstan a la aprobación de la Ley que se proyecta, debe recordarse que cuando la Constitución - por exigencias de la ordenación racionalizadora de la forma parlamentaria de gobierno que la misma regula- establece a favor del Presidente del Gobierno del Estado la facultad de disolución anticipada (art. 112), se preocupa, asimismo, de excepcionar expresamente tal supuesto al fijar la duración del mandato de los diputados y senadores (arts. 68.4 y 69.6, respectivamente). Por lo cual, trasladando al plano estatutario su *ratio legis*, se puede afirmar que, al no contar para ello con una expresa habilitación estatutaria, carece el Parlamento autónomo de facultades para regular una materia que, por lo que se acaba de indicar, debe entenderse reservada al poder estatuyente. Reserva ésta que al comportar la intervención mediante Ley orgánica de las Cortes Generales, obvia con toda evidencia las infracciones en las que, como se acaba de señalar, incurriría en otro caso el legislador autonómico. Y no sólo él, puesto que si el legislador estatal pretendiese regular estas cuestiones por Ley ordinaria incurriría en inconstitucionalidad no sólo por la obvia consideración de la indisponibilidad de una materia reservada a Ley orgánica en cuanto atinente a la reforma estatutaria (art. 147.3, CE), sino, además, por estar reservada a este tipo de Ley la habilitación para ordenar eventuales limitaciones del indicado derecho fundamental al permanecer en el cargo que corresponde al mandato electoral que se

ostenta (art. 23.2, CE) y a elegir para un período determinado (art. 23.1, CE), sólo legítimamente reducibles por quien cuente con título constitucional-estatutario suficiente.

Es cierto que se puede argumentar en contrario que a ello se opondría a la "simetría institucional" que, en cierto nivel y hasta cierto punto, es evidente entre las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Argumento que tiene sin embargo muy poco peso en el presente caso, aunque no sea por otra consideración que la que se deriva de los límites naturales que dicha simetría encuentra en la falta de paralelismo entre el Ejecutivo del Estado con un Presidente del Gobierno como figura distinta a la del Jefe del Estado, y un Presidente autonómico que ostenta simultáneamente lo que puede entenderse reflejo de ambas magistraturas en el nivel de las Comunidades Autónomas. Lo cual, además -aparte de otros aspectos-, se traduce en la singularidad del instrumento normativo requerido por una disolución autonómica que, a diferencia del dualismo significado en el caso del Estado por la propuesta por parte del Presidente del Gobierno de una disolución que debe ser decretada por el Rey (art. 115.1, CE), concentra en el Presidente del Gobierno autónomo las facultades para decidirla y expedir el correspondiente Decreto presidencial.

No se puede por lo demás perder de vista que si bien nuestra Constitución prefigura una forma de gobierno de las Comunidades Autónomas de inequívocos rasgos parlamentarios al diseñar (art. 152.1) sus elementos esenciales, la concreción particular de dicha forma en cada uno de los Ordenamientos respectivos corresponde a sus Estatutos. Por lo cual, no resulta apropiado operar en la exégesis de éstos con consideraciones abstractas relativas al gobierno parlamentario en general si ello impide o desvirtúa el análisis previo de las exigencias determinadas por el propio Ordenamiento positivo. Sin que, por otra parte, sea posible, como se acaba de indicar, sobrepasar en el recurso la simetría con las instituciones del Estado el límite de los diferentes elementos estructurales que corresponden a la referida forma parlamentaria en los planos, respectivamente, estatal y autonómico.

En esta dirección, justamente, se orienta la doctrina del Tribunal Constitucional cuando expresa que la Monarquía parlamentaria prevista en la Constitución es una forma de Gobierno "racionalizada" en la medida en que la Norma constitucional lo ha

querido, sin que a su intérprete, cualquiera que éste sea, le esté permitido completar esa racionalización en la dirección y con la extensión que él estime adecuado (cfr. STC 5/1987). Una doctrina cuya proyección al Ordenamiento autonómico permite afirmar que el Gobierno parlamentario autonómico contemplado por la Constitución (art. 152.1), obligatoriamente contenido en los Estatutos (art. 147.1.c), CE) y, con base en estos preceptos, configurado en nuestra Norma institucional básica (Tít.I, EACan), es una forma de gobierno que no sólo viene singularizada por la carencia de un órgano equivalente a una Jefatura de Estado propia -con el corolario de la consiguiente asunción por un mismo órgano unipersonal de las funciones de Presidente de la Comunidad y del Gobierno-, sino, además, por la relevancia que tiene la opción incorporada a su Norma institucional básica en la concreta determinación de sus elementos esenciales. Razón por la cual, al ejercer el legislador autonómico las competencias que esta Norma le confiere para ordenar la "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" (art. 29.1, EACan), no dispone de una ilimitada "libertad de conformación institucional".

No se olvide, además, que la forma de gobierno prefigurada en el Estatuto es indisponible para este legislador, no sólo por el rango jerárquico de aquél sino también por la necesidad de acudir a las Cortes Generales para que sean estas quienes procedan a alterar esencialmente dicha forma a través del procedimiento de modificación del mismo. Siendo de todo punto evidente que de la competencia autonómica exclusiva para la ordenación de las instituciones de autogobierno, no cabe deducir que el legislador comunitario pueda incorporar nuevos elementos tales como una disolución facultativa cuya esencialidad viene evidenciada por la sustancial alteración que la misma introduciría en las relaciones entre Parlamento, Presidente y Gobierno, las cuales quedarían de tal suerte configuradas de modo bien diverso al contemplado por el Estatuto.

3. Un segundo argumento favorable a la constitucionalidad de la atribución por Ley autonómica de la facultad de disolución, sin que se cuente a tal fin con una expresa habilitación constitucional, pudiera apoyarse en el hecho cierto de su no cuestionamiento en las Comunidades Autónomas que así lo han establecido. Cabe no obstante replicar que no se debe usar imprudentemente este tipo de comparaciones, pues ni las situaciones son siempre las mismas, ni, aun siéndolo, el no

cuestionamiento en un Ordenamiento tiene efectos sanatorios en otro que pudiera incidir en infracciones no sancionadas en el primero. Debiéndose a este propósito tener presente que en unos Ordenamientos regidos por instrumentos constitucionales y estatuarios escritos y rígidos, poca cabida tienen las razones derivadas de esas "prácticas admitidas por la costumbre constitucional" a la que hace referencia el Anteproyecto. Aparte, naturalmente de lo impropio que resultaría incorporar al discurso jurídico-constitucional argumentaciones deducidas de la indicada circunstancia fáctica.

Por lo demás, no todas las Comunidades de régimen autonómico especial o máximo prevén el supuesto de anticipación preceptiva del final del mandato, ni las dos que lo establecen contienen una regulación parangonable con la que -generalizadamente, y con las excepciones que seguidamente se indican- se contiene en los de las Comunidades de régimen común.

Así, mientras los Estatutos del País Vasco y de Cataluña (d.t. primera y d.t. quinta, y, respectivamente) contemplan dicho supuesto de finalización sin subsiguiente mandato corto alguno, no lo prevé el de Galicia (cfr. art. 15 y d.t. segunda), excluyendo el de Andalucía su hipótesis al prever como solución al reiterado e infructuoso intento de elección parlamentaria de Presidente de la Junta, la automática designación del candidato del partido con mayor número de escaños (art. 37.3).

En cualquier caso, y desde supuestos constitucionales y estatuarios, no puede a nuestro juicio decirse que ninguna de estas cuatro Comunidades haya resuelto satisfactoriamente el problema de la disolución anticipada -o de la solución *sui generis* incorporada al Ordenamiento andaluz con el fin de anticipar las elecciones autonómicas- en sus correspondientes Leyes territoriales, aun cuando éstas no hayan sido impugnadas por tal motivo.

Un breve repaso de estas Leyes autonómicas ilustra bien sobre las diferentes situaciones de este tipo de Comunidades Autónomas.

-- La Ley vasca 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, fundamenta la ordenación que establece -y dentro de ella el propósito de realzar "la figura del Lehendakari como supremo representante de la Comunidad Autónoma y Presidente del Gobierno

vasco"- en las facultades conferidas por el Capítulo II del Título II de su Estatuto de Autonomía (cfr. Preámbulo), donde se preceptúa (art. 33.3, EAPV) que "El Parlamento vasco determinará la forma de elección del Presidente (de la Comunidad y del Gobierno) y sus atribuciones así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento". Ello, unido a: a) la competencia exclusiva del Parlamento en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" y de "Legislación electoral interior que afecte al Parlamento vasco" (art. 10.2 y 3, EAPV, respectivamente) y, sobre todo, b) a la inexistencia en el Estatuto de la cláusula idéntica o análoga a la que existe en los Estatutos de las Comunidades Autónomas accedidas al autogobierno conforme el procedimiento del art. 143, CE, en los que se prevé un mandato de diferente duración al que con carácter general se establece en su art. 26.4, allana un obstáculo aunque no despeja solamente el camino a la incorporación por Ley autonómica del derecho de disolución a las atribuciones del Lehendakari. Si a ello se une c) la previsión de una disolución que si bien opera por ministerio de la Ley, carece de toda restricción respecto del mandato parlamentario obtenido en las subsiguientes elecciones (cfr. d.t. primera, EAPV), es innegable la diferencia que separa este supuesto del que, según luego se analiza, configuran las Comunidades accedidas al autogobierno siguiendo la vía del art. 143, CE. Con base en tales fundamentos, la referida Ley 7/1981 contempla en sus arts.7.c) y Capítulo III del Título V, arts.50 y 51, la referida disolución anticipada.

-- Por lo que respecta a Cataluña, y según su Estatuto, una Ley autonómica "determinará la forma de elección del Presidente, su estatuto personal y sus atribuciones" (art. 36.5). A lo que se añade: a) la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de "organización de sus instituciones de autogobierno" (art. 9.1); b) la inexistencia de la cláusula de acortamiento del mandato subsiguiente a la disolución *ope legis* (cfr. d.t. quinta, y) y c) la previsión de esta disolución sin que se prescriba la reducción del mandato correspondiente a la subsiguiente elección (cfr. d.t. cit.). Desde estos presupuestos estatutarios, Cataluña ha incorporado por Ley de 24 de mayo de 1985 la disolución facultativa (art.único), modificando a este respecto la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo, que ya habían previsto la hipótesis disolutoria para el supuesto de inelección de Presidente tras dos meses de infructuosas tentativas. La más reciente

de dichas Leyes fundamenta expresamente la innovación que introduce en las previsiones de los arts.9.1 y 36 de su Estatuto que se acaban de citar.

-- La situación estatutaria de Galicia (cfr. arts.9, 11.2, 15.4, 27.1, EAG) ofrece la salvedad, importante, de no contemplar en su Estatuto límite temporal alguno a la tramitación de sucesivas propuestas de candidato a Presidente de la Junta, de no haberse alcanzado la mayoría requerida en las propuestas precedentes (cfr. art. 16.3, EAG); a lo que, lógicamente, acompaña la inexistencia en el mismo de una cláusula de acortamiento del mandato. No obstante, la Comunidad Autónoma gallega ha aprobado la Ley 11/1988, de 20 de octubre, que modifica la Ley de 22 de febrero de 1982, de la Junta y de su Presidente, en la que se reconoce al Presidente y se regula la facultad disolutoria del Parlamento autónomo. Como fundamentos estatutarios se invocan en su Preámbulo los arts.15 (que faculta al Parlamento para regular por Ley las atribuciones del Presidente, prf.4) y 16 (relativo a la Junta) de su Estatuto. En él se razona asimismo la incorporación de esta facultad a su Ordenamiento, indicándose que la misma constituye un "lógico contrapunto a la posibilidad de la moción de censura", atendiéndose, además, a la existencia de "precedentes específicos en el Ordenamiento de otras nacionalidad históricas del Estado", invocación que bien pudiera ser expresiva de las razonables dudas de su legitimidad dados los matices diferenciales que en este punto como se ha dicho, ofrece su Estatuto en relación con los del País Vasco y Cataluña.

-- Las diferencias respecto de las Comunidades vasca y catalana se acentúan aun más en el caso de Andalucía, Comunidad cuyo Estatuto: a) establece expresamente que el mandato de sus Diputados "termina cuatro años después de su elección" (art. 26.2); b) prescribe, como se ha dicho, un supuesto de nombramiento por ministerio de la Ley de un Presidente, si se suceden las correspondientes votaciones infructuosas durante un período de dos meses; excluyéndose, consiguientemente, la hipótesis de disolución automática del Parlamento. La inviabilidad jurídica de una disolución anticipada parece aquí evidente. Por ello, sin duda, la Comunidad andaluza ha aprobado la Ley 1/1990, de 30 de enero, en la que se establece, no una disolución anticipada, sino una especie de "anticipación técnica" -como así se denomina-, limitada, del proceso electoral para la renovación de una Cámara cuyo mandato en vigor debe concluir en el tiempo estatutariamente previsto.

Dos conclusiones se desprenden, pues, con toda evidencia de lo hasta aquí expuesto: 1) Los Estatutos del País Vasco y de Cataluña proporcionan una base más holgada para la incorporación por Ley autonómica de la disolución anticipada voluntaria. Tal base, sin embargo, no está totalmente exenta de razonables y fundadas dudas sobre su constitucionalidad: la introducción de la referida disolución en el Ordenamiento autonómico respectivo en la forma indicada transforma substancialmente la forma de Gobierno autonómica, siendo por ello muy dudoso que una modificación de esta naturaleza pueda llevarse a cabo sin reformar el Estatuto. Ello supondría una auténtica "desestatutorización" de dicha forma de Gobierno cuya ordenación legal-autonómica no tendría más límite que el directamente derivado de la Constitución. 2) En los casos de Galicia y de Andalucía, los fundamentos estatutarios son todavía más débiles, traduciendo con nitidez esta circunstancia, como ya se ha apuntado, la apelación de la Ley gallega citada al Derecho autonómico comparado, y el cuidado que se pone en asignar a la misma sólo efectos pro futuro; igualmente queda aquella reflejada en la fórmula andaluza de la "anticipación técnica" de la convocatoria ya mencionada.

4. Desde el punto de vista de la cesación del mandato parlamentario, el panorama que ofrecen los Estatutos de las Comunidades que accedieron al autogobierno conforme a las previsiones del art. 143, CE, puede sintetizarse en las siguientes notas:

1) Todos ellos fijan en cuatro años la duración de dicho mandato.

2) Tan sólo los Estatutos de Castilla-La Mancha (art. 10.2) y de Navarra (art. 29.3) se apartan de la tendencia general a regular un supuesto de disolución anticipada obligatoria y de mandato corto subsiguiente, de no lograrse elegir Presidente de la Comunidad durante un período de dos meses. La solución alternativa que para tales casos se preceptúa consiste en la designación del candidato del partido con mayor número de escaños, lo que constituye sin duda un supuesto extremo de ampliación, cuestionable, del contenido que puede razonablemente albergara la noción forma de gobierno parlamentaria. En el Estatuto de la Comunidad valenciana tampoco se prevé la preceptiva anticipación del final del mandato; pero, a diferencia de éstas, tampoco se contempla la alternativa del nombramiento automático del Presidente

(cfr. art. 15). Por lo demás, la expresa previsión de la fecha de la renovación de la Cámara por referencia a la finalización del mandato (art. 12.4), ha llevado a incluir este Estatuto en el grupo de los que en estos momentos se hallan en trámite de reforma.

3) Los Estatutos de Aragón (art. 22.3), Asturias (art. 32), Baleares (art. 31.5), Canarias (art. 16.2), Cantabria (16.2), Castilla y León (art. 15.2), Extremadura (art. 34.4 y 5), La Rioja (art. 22), Madrid (art. 18.5 y 6) y Murcia (art. 27.3), contiene una cláusula de disolución anticipada obligatoria para el supuesto específico de inelección del Presidente de la Comunidad, tras dos meses de intentarlo sin resultado positivo. Esta cláusula va siempre acompañada de otra -no expresa en el caso de Murcia- pero sí deducible de los arts.31.1 y 24.3, EAMur- de acortamiento del nuevo mandato.

4) Dentro de este grupo de Estatutos y desde el denominador común indicado, se observan además las siguientes particularidades: **a)** Los Estatutos de Cantabria (art. 10.3), Extremadura (art. 20.2), La Rioja (art. 18.3) y Murcia (art. 27.3) prohíben expresamente otros supuestos de disolución distintos del indicado de inelección del Presidente durante un período de dos meses; **b)** muy cercanos a esta prohibición están los Estatutos de Madrid (art. 10.1: el mandato de los diputados "termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara" en el supuesto de inelección de Presidente) y de Castilla y León (al añadir a la cláusula de disolución anticipada obligatoria de su art. 15.2 la improcedencia de la disolución "cuando el plazo de dos meses concluya en el último año de la Legislatura"). **C)** Los Estatutos de Asturias (art. 25.3), Castilla y León (art. 11.1), La Rioja (art. 18.4) y Murcia (art. 24.3) contienen el mandato de convocar las elecciones de modo que coincidan con las consultas electorales de otras Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al numeroso grupo de Estatutos que se acaba de indicar, entre los que se encuentra el de Canarias, puede sin especial esfuerzo deducirse de lo expuesto que la ordenación legal-autonómica de una disolución anticipada no prevista en los mismos sería contraria: **1)** a la duración predeterminada de ellos del mandato parlamentario sólo reconducible en su duración temporal en el supuesto excepcionalmente previsto por los Estatutos, y **2)** a los presupuestos estatutarios de

la forma de Gobierno parlamentaria basada en un Parlamento que sólo por excepción se puede disolver.

IV

En el orden sistemático inicialmente indicado, procede seguidamente ocuparnos del precepto que incorpora la disposición transitoria del Anteproyecto sobre la suspensión del art. 14.1 de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral -relativo al momento hábil para la convocatoria de nuevas elecciones con expresa referencia a la expiración del mandato "del Parlamento" (sic)- facultándose al Presidente de la Comunidad Autónoma "para adoptar las decisiones oportunas al efecto". Todo ello, con el fin de permitir alcanzar el objetivo de su coincidencia con las consultas electorales de otras Comunidades Autónoma en el momento que pudiera resultar más conveniente, que, según en la misma se expresa, es el 26 de mayo de 1991.

Con independencia de las razones políticas de tal propósito -fuera como se sabe del ámbito de apreciación de este Consejo (cfr. art. 3.2 de su Ley constitutiva)- cumple a este Organismo expresar fundadas reservas sobre la adecuación de la disposición proyectada al Ordenamiento constitucional y estatutario. Tales reservas se refieren al contenido normativo y a las cuestiones de orden formal que la norma plantea.

-- El objeto de celebrar elecciones al Parlamento de Canarias en la fecha que se expresa en la norma proyectada, cuando aún no ha decaído el mandato de los parlamentarios elegidos en 1987, supone un acortamiento del mismo imposible jurídicamente de acordar por el Parlamento por carecer de competencias suficientes al respecto, según se desprende de cuanto se ha venido razonando en el anterior fundamento. Una norma legal concebida y aprobada con tal finalidad conculcaría diversos preceptos constitucionales y estatutarios, como se ha dicho; particularmente los que se refieren al derecho de sufragio activo (art. 23.1, CE) y pasivo, y a su consecuente derecho a la permanencia en el cargo para el que se ha sido elegido (art. 23.2, en relación con el art. 9.2, EACan). Sin contar, además, con la incidencia que ello habría de tener en las consecuencias legítimas del ejercicio de uno derechos

fundamentales nacidos al amparo de la legalidad que se pretende modificar, pugnando sin duda con el art. 9.3, CE.

-- Las cuestiones de orden formal se refieren a la dudosa figura de la suspensión o cesación temporal de los efectos de una norma primaria adoptada por otra norma de igual rango con cláusula de habilitación al Presidente de la Comunidad "para adoptar las decisiones oportunas al efecto" sin determinación alguna sobre la normativa que debe sustituir a la que queda en suspenso, todo lo cual viene a configurar una especie de "dispensa" o de derogación singular de la norma para un supuesto específico.

A este respecto se debe ante todo indicar que la competencia exclusiva en materia de eficacia de las normas jurídicas corresponde al Estado con carácter absoluto (cfr. art. 149.1.18, CE), no pareciendo existir, precisamente, en el Ordenamiento jurídico precepto alguno sobre suspensión de normas primarias; el Código Civil (art. 2) contempla la entrada en vigor de éstas y su derogación, pero no tal eventualidad. Por otra parte, el supuesto del art. 161.2, CE constituye una excepción, puesto que las normas que pueden suspenderse por los Tribunales ordinarios no tienen el referido rango. Por demás, en ambos casos se trata de suspensiones conexas al hecho de que se estarse discutiendo la validez de las normas afectadas, de manera que, coherentemente, aquellas se ordenan por una Norma superior o por el órgano que decidirá al respecto, pero no por el productor de las mismas.

Ciertamente, en la Norma constitucional se prevé la suspensión de derechos fundamentales y, por consiguiente, la inaplicación de las normas que los regulan, pero ello es una excepción que, además, presupone su regulación previa mediante la Ley orgánica que ordena los supuestos extraordinarios que pueden ocasionar dicha medida, estableciéndose en ella, entre otras cosas, la normativa sustitutoria de la suspendida mientras dure esta circunstancia. Pero, aparte este supuesto excepcional, no se recoge en ningún precepto, constitucional o no, que el efecto suspensivo de las normas, en especial las legislativas, pueda ser producido por el propio Poder legislativo.

Cabría argüir que si el legislador ordinario, en ejercicio de su potestad, puede derogar las normas que ha establecido, también puede suspenderlas en base al

principio *maior ad minus*. Pero, suponiendo que ello fuera así posible al considerarse que no atenta contra los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad del legislativo, esta posibilidad no puede suponer que el legislador esté facultado para suspender con absoluta discrecionalidad y sin control alguno que evite que, en la práctica, se conculquen esos principios y, en definitiva, el de constitucionalidad. En cualquier caso, admitiendo su hipotética viabilidad, la suspensión habría de ser ordenada en una norma específica que se establece con ese fin y en relación directa con la norma afectada, debiendo tener el mismo carácter abstracto y ámbito general de ésta, prever precisamente su duración y conllevar la determinación de la legislación que ha de aplicarse en lugar de la suspendida durante el período de suspensión, condiciones todas ellas que evidentemente no concurren en el presente caso.

Todo lo cual en definitiva viene a ser mera consecuencia, contraria por sí misma al Ordenamiento, de que, al no cumplirse el requisito fundamental de abstracción y generalidad, lo que se trata de operar no es una suspensión legislativa propiamente dicha, sino una inaplicación concreta de la norma interesada, excepcionándose para un supuesto particular a los sujetos destinatarios suyos. Una operación que en absoluto puede ser asimilada a un supuesto de legislación singular y que parece totalmente ajena no sólo a los principios del Ordenamiento jurídico español, relacionados en el art. 9.1 y 3, CE, sino a la propia idea de Estado de Derecho; conviniendo recordar que incluso en el Ordenamiento preconstitucional fue duramente criticada por la mejor doctrina la práctica de la derogación singular de los reglamentos.

Este cuestionamiento se refuerza, aun más si cabe, por la necesidad que comporta la medida propuesta, dadas sus características, de otorgar plenos poderes sin expresa mención de norma legislativa alguna que condicione, limite o regule su ejercicio. Regulación que difícilmente podrá existir, lógicamente, insistimos, al conectarse ésta con una "derogación" o inaplicación singular de una norma y no con su suspensión.

Debe añadirse que, aun cuando la medida que se pretende llevar a efecto sólo haya de tener una duración temporal, es claro que la norma que contempla tal

medida excepcional y singular, parece más propia del Derecho adicional que del transitorio. Pues no se trata de regular temporalmente actuaciones ya comenzadas o situaciones no culminadas relativas a una materia cuya ordenación será sustituida por la que se incluye en el Cuerpo legal al que sigue la disposición que la incorpora, sino, simplemente, de excepcionar la aplicación de tal ordenación original sin proceder al propio tiempo a su modificación, derogación o sustitución.

Cabe por último señalar lo inadecuado que resulta incidir en la ordenación de la materia electoral, que dispone de su Ley institucional específica, por una norma inserta en un cuerpo legal que regula materia distinta -el Gobierno y la Administración- que, al menos de modo inmediato, no se conecta con aquélla. La llamada a la congruencia postulada por el Estatuto y con base en la cual este Consejo ha expresado con reiteración la doctrina de las Leyes institucionales y su correlato de la especificidad de las materias correspondientes a las mismas puede permitir evitar los riesgos de conculcaciones del art. 9.3, CE, por la inseguridad jurídica que de supuestos como el presente se deriva.

Finalmente, ha de advertirse que, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición adicional primera, apartado dos, de la Ley orgánica 5/85, del Régimen Electoral General (LOREG), -establecida por el Estado de conformidad con lo ordenado en el art. 81.1, CE y al amparo, en lo que se refiere a su contenido normativo y efectos aplicativos, de lo prevenido en el art. 149.1.1ª de la Norma institucional en relación con el art. 23 de ésta- resulta que, mientras permanezca vigente el precepto del actual art. 42.1 de la citada Ley, no será posible, en modo alguno, lograr que se alcance el fin electoral cuya consecución es proclamada por la regulación estudiada como su razón de ser, puesto que, aun cuando pudiera suspenderse la aplicación del art. 14.1, de la Ley autonómica 3/1987, sería aplicable al caso la norma estatal en cuestión.

Pero, evidentemente, de alterarse dicha norma estatal mediante la consiguiente aprobación de su reforma por las Cortes Generales en el sentido de facilitar el referido fin, como quiera que la misma seguiría siendo aplicable en la CAC, no tendría sentido alguno la aprobación de la disposición transitoria que nos ocupa, pues lo que procedería, en realidad, sería la modificación del precepto autonómico afectado para adaptar su regulación a la nueva estatal.

Así pues, en cualquiera de las dos hipótesis habría que concluir afirmando el carácter superfluo de la referida disposición transitoria.

V

Hemos de referirnos, finalmente, a ciertas cuestiones relativas a la técnica legislativa y a la propia economía dispositiva de la regulación que se propone. Concretamente, entre los objetivos declarados del Anteproyecto, según resulta de su Exposición de motivos, figuran los de “actualizar la Ley 1/1983” y “colmar los vacíos jurídicos respecto de los Decretos legislativos”. Sin embargo, la ordenación que a tales efectos se contiene en aquél no parece adecuarse a tales objetivos, en los términos que seguidamente se indican:

1. El art. 1 del Anteproyecto se propone dar nueva redacción a los preceptos contenidos en los arts. 9, 19, 20, 28, 30, 31 y 48 de la citada Ley 1/1983. La realidad, sin embargo, es la reiteración de la totalidad de la ordenación anterior contenida en los mismos con breves incorporaciones normativas que, a veces, son por demás de naturaleza inequívocamente reglamentaria. Particularmente, la única innovación normativa que se contiene en la nueva redacción del art. 9 es la contemplada en su letra m) -convocar nuevas elecciones al Parlamento canario en los supuestos establecidos por la Ley-, pues, en los demás casos, lo que se propone es un cambio en la identificación de los distintos preceptos, en la medida que los apartados f) y g) estaban vacíos de contenidos por haber sido derogados por la Ley 2/1987, de 30 de marzo. Pese a ello, se desaprovecha la oportunidad de introducir convenientes modificaciones técnicas en la regulación en cuestión, como ocurre con la expresión “firmar” del nuevo apartado g), que ciertamente ningún significado jurídico tiene, o con la extraña indicación contenida en el apartado n), in fine, no sólo porque el precepto al que parece referirse ya no existe y el que lo sustituye, recogido en el propio Anteproyecto, para nada se refiere al asunto en cuestión, sino porque es difícil de imaginar que el Presidente del Gobierno sea titular de un Departamento gubernativo, o bien, que la Presidencia sea considerada como tal.

También figura, como se ha dicho, entre los objetivos del Anteproyecto “colmar los vacíos jurídicos respecto de los Decretos legislativos, de la cuestión de confianza y de la disolución del Parlamento por el Presidente del Gobierno”.

En este orden de ideas, y sin perjuicio de lo indicado en el Fundamento III respecto de dicha disolución, interesa por su trascendencia añadir una consideraciones específicas acerca de la regulación del apartado m) antes mencionado en conexión con la figura a la que, en este precepto, se atribuye a la facultad en aquél prevenida, que, por cierto, se debe referir a las elecciones parlamentarias en general y no a las “nuevas” (cfr. art. 14, Ley 3/1987).

Al respecto, no resulta ocioso recordar que este Consejo tuvo en su día ocasión de pronunciarse sobre el alcance y sentido de las denominadas leyes institucionales de la Comunidad Autónoma; aquéllas que regulan instituciones de la CAC y que, por su peculiar objeto, están dotadas de una calidad que no poseen las simples leyes de ordenación sectorial. Debe significarse en este punto que el Estatuto, generalmente, anuda la regulación de las instituciones autonómicas a su desarrollo por Ley, calificable de institucional con previsión estatutaria, o norma con este carácter. Estos son los supuestos del Parlamento de Canarias (art. 11.2, EACan); del Diputado del Común (art. 13, id); del Gobierno (art. 15, id); y del Consejo Consultivo (art. 43 id). No se desconoce, sin embargo, que existen otras instituciones de la CAC cuya identificación subjetiva y funcional en el Estatuto no es del todo precisa, ni se anuda su previsión estatutaria a la regulación precisa y puntual por Ley. Y este es el caso del Presidente de la Comunidad Autónoma, que el art. 7.1 del Estatuto configura como uno de los elementos de la organización política comunitaria a través de los que se ejercen los poderes de aquélla; esto es, como indica la denominación de Título en el que este precepto se inserta, una de las “instituciones (esencial se diría) de autogobierno de la CAC”, a la par que el Parlamento y el Gobierno.

Es evidente que la identidad subjetiva existente entre el Presidente del Gobierno y el de la Comunidad Autónoma, unida a la inexistencia en el Estatuto de una regulación autónoma de este último, así como a la preponderancia de las funciones gubernativas, conlleva una suerte de servidumbre institucional de la segunda condición respecto de la primera. Sin embargo, ello no debiera suponer o implicar, no ya la confusión funcional, sino la propiamente normativa, de suerte que las normas

que atribuyen facultades a una y otra institución debieran tener su propia sustantividad y autonomía. Ciertamente que el art. 7 de la Ley 1/1983 (cuya intitulación, se recuerda, es “del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias”) consigna las atribuciones del Presidente de la Comunidad Autónoma, en tanto que en su art. 9 se expresan las que le corresponde como “Jefe del Ejecutivo canario”. Pero ya que en aquella ocasión este Consejo no pudo opinar al respecto, procede ahora advertir que el Presidente, en sus funciones representativas, cumple un cometido institucional que excede de las funciones de índole gubernativa.

Por ello, aunque lo procedente quizá hubiera sido que cada una de las referidas instituciones tuvieran deslindado con más nitidez su respectivo contenido funcional, separando en Títulos diferentes las que le corresponden por una y otra condición, el art. 7, Ley 1/1983, que no viene afectado por el presente Anteproyecto, debiera encabezar el Título de dicha Ley dedicado al Presidente (*nomen* que, asimismo, debiera figurar en la denominación de aquella, pues no es cierto que su contenido, así como el texto normativo que ahora se propone, se refieran sólo al Gobierno y su Administración), incluyéndose eventualmente en él, como concreta facultad del Presidente de orden comunitario y no exactamente gubernativo, la disolución anticipada del Parlamento, una vez que sea contemplada, en su caso, en el Estatuto, sin perjuicio de que su concreta ordenación se incorpore en una parte dedicada a las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo.

2. Por lo demás, procede efectuar a la restante regulación que se propone, las siguientes observaciones:

- El precepto del nuevo apartado b) del art. 19 es asistemático, ocioso por redundante y se expresa en base a una cobertura estatutaria incorrecta. En efecto, la posibilidad de que el Gobierno emane disposiciones con fuerza de Ley ya viene prevista en la propia Ley 1/83, mediante “la facultad de dictar Decretos-Legislativos, previa delegación expresa del Parlamento, en los términos previstos en el art. 82 de la Constitución”. Nada nuevo se añade, pues, a la regulación aún vigente”. Como tampoco se innova con la previsión contenida en el último párrafo del mismo precepto, en el que se llama al Consejo Consultivo para que dictamine previamente

estas normas, ya que el art. 10.2 de la Ley constitutiva de aquél dispone la preceptividad de su dictamen en los casos de Proyectos de Decretos-Legislativos.

Pero es que, además, las facultades que se mencionan en el art. 19 se relacionan con la competencia gubernativa en cuanto a la política general de la Región. Y, ciertamente, es difícil encontrar conexión con esta actividad a la facultad normativa aquí considerada, teniendo una naturaleza bien diferenciada, como fácilmente se comprende con la mera lectura de los distintos apartados del referido precepto.

Desde luego, la adopción de las medidas atinentes a la determinación de la política general de la Región tiene su soporte estatutario en el art. 14.3, EACan, conforme al cual corresponde al Gobierno de Canarias “la planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla”, proposición en la que cabe ubicar la generalidad de las facultades contempladas en el art. 19 que se comenta. Sin embargo, es evidente que la facultad normativa en cuestión ha de encontrar su fundamento estatutario, a falta de determinación expresa, en el apartado cinco del citado art. 14 del Estatuto.

Por lo demás, conviene advertir la improcedencia del apartado f) de este art. 19, reiterando el contenido del actual apartado i), a la vista del art. 12.e), EACan y del hecho que el Parlamento autónomo no es competente para aprobar Proyectos legislativos de modificación del Régimen económico y fiscal. Así, debiera referirse tan sólo a la posibilidad de que el Gobierno autónomo proponga al Parlamento de Canarias que ejercite, con el fin mencionado, la función que le encomienda el citado precepto estatutario.

-- Como se ha indicado anteriormente, la redacción dada por el Anteproyecto al art. 20 de la Ley 1/1983 no innova sustancialmente la regulación de la Ley vigente. Cabe apreciar que aparece un nuevo apartado j), que, en realidad reitera en lo fundamental una facultad otorgada al Gobierno en el art. 2.3 de la propia Ley 1/1983, ciertamente de manera más respetuosa de la normativa estatutaria al respecto.

También aparece en algo modificados, sin mayor problema, los supuestos de los apartados k) y l), así como el del apartado m), aunque para evitar confusión no

estaría de más aquí precisar, como hace el presente apartado II), que los gastos en cuestión son los que corresponden al Gobierno.

Asimismo, sería conveniente que se aprovechara al ocasión para mejorar adecuadamente la redacción de los apartados a) y b) del número 1 de este artículo 20, en cuanto que, por una parte, la ejecución presupuestaria atribuida al Gobierno ha de entenderse sin perjuicio de las facultades que sobre el particular y en relación con los Presupuestos tienen otros Organismos estatutarios, mientras que, por la otra, en opinión de este Organismo reiteradamente manifestada, a los Cabildos se pueden transferir competencias pero afectando la transferencia al ejercicio de éstas, que se efectuaría por aquéllos a título propio, pero no su titularidad, que sigue reteniendo la CAC.

Es asimismo de advertir que, aunque el actual apartado 1) de este art. 20 puede que sea superfluo por obvio, su nueva redacción, contenida ahora en el apartado II), es igual de inútil y, seguramente, no dice nada nuevo en relación con el nuevo apartado n), que es el m) de ahora.

-- Por lo que se refiere a la propuesta de nueva redacción que el Anteproyecto contiene para los arts.28, 30 y 31, Ley 1/1983, ha de indicarse que, básicamente, se está limitando a reiterar la anterior ordenación. Sin embargo, introduce determinadas precisiones de carácter evidentemente reglamentista que no debieran recogerse en una Ley reguladora del Gobierno, dificultándose tanto la estabilidad y eficacia de la regulación legal afectada como, tratándose de materia propia de ordenación reglamentaria, la operatividad de la organización administrativa y la funcionalidad de sus órganos. Este es el caso, particularmente, del inciso funcional recogido en el propuesto art. 28.3, a lo que ha de añadirse que, en todo caso, las certificaciones de los acuerdos de un órgano colegiado necesariamente han de ser emitidas por su Secretario, que será el del Gobierno cuando de éste se trate y que, como bien dice el apartado primero del precepto analizado, ha de levantar el Acta correspondiente.

En cuanto a lo previsto en el proyectado ar.30, procede señalar que, racionalmente y tal como lo previene la ordenación estatal sobre el particular (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Ley 10/1983, de organización

de ésta, y Reales Decretos ordenadores de los respectivos Ministerios), las Comisiones departamentales que el Consejo de Gobierno acuerde crear estarán integradas y presididas en la forma que, según el caso, fuese pertinente y, consecuentemente, su Secretaría debiera corresponder al Centro Directivo, llámese Secretaría General Técnica, que presta apoyo al miembro del Gobierno que presida la correspondiente Comisión.

Ciertamente, podría establecerse que la Presidencia de esas Comisiones siempre correspondiera al Secretario del Gobierno, con la consecuencia antedicha, pero no parece que, desde una perspectiva de eficacia funcional, esta sea la mejor solución. Y, justamente, no es la que la propia Ley 1/1983 contempla, como se observa en su art. 9.b), que se deja inalterado, por demás, en el Anteproyecto.

Obviamente, lo que no parece en absoluto racional es ordenar que, cualquiera que fuese la Comisión y su Presidente, la Secretaría siempre corresponderá al Centro Directivo que, integrado en la Consejería de la que es titular el Secretario del Gobierno, lógicamente la de Presidencia, presta su apoyo técnico al mismo. Otra cosa es que, paralelamente a los que ocurre en el Estado, se prevea que dicho Secretario presida la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, correspondiendo la Secretaría de ésta a la Consejería de la Presidencia.

-- El Anteproyecto propone, como importante innovación, modificar la redacción del art. 48, Ley 1/1983 con objeto de añadir en él, junto al ya previsto planteamiento de una declaración de política general por el Gobierno ante el Parlamento, la ordenación de la cuestión de confianza, que, hasta el momento carecería de previsión legislativa y sólo venía contemplada, parcialmente, en el Reglamento de la Cámara legislativa, quizá porque esta figura o instrumento no viene expresamente contemplada en el Estatuto, que se refiere concretamente a la moción de censura y a la pérdida de confianza parlamentaria (cfr. arts.19 y 20).

En todo caso, la regulación propuesta reitera prácticamente la antedicha ordenación de la Norma parlamentaria, distinguiéndose, admisiblemente y sin contradecir ésta, entre la posibilidad de producirse por el Presidente el planteamiento arriba indicado sin más trascendencia, o bien, plantear explícitamente la cuestión de confianza en relación con una declaración de política general o con su programa gubernativo.

No obstante, aunque se exija la deliberación gubernativa previa, cabe advertir que la cuestión de confianza, en contra de lo que aparentemente se recoge en el apartado 3 de este precepto, la solicita y la recibe el Presidente del Gobierno y no éste. De todos modos, debiera completarse la relación de atribuciones del Presidente del Gobierno y de éste, prevista en los arts.9 y 19, en conexión con lo prevenido para esta materia en el precepto comentado.

Quizá quepa añadir la matización que el efecto inmediato de la pérdida de una cuestión de confianza es, terminantemente, el cese del Gobierno y no exactamente que éste quede cesante. Otra cosa es que, consecuentemente, el Gobierno cesante continúe en funciones hasta que tome posesión el nuevo.

-- Finalmente, debe ponerse de manifiesto que, de acuerdo con lo establecido tanto en el art. 82.3, CE, justamente citado en el art. 21, Ley 1/1983, como en el art. 136.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, es inadecuada la regulación de la disposición final primera del Anteproyecto, en cuanto que no se determina expresamente que se trata, como sin duda ha de ser, de una delegación legislativa, de modo que el texto refundido en cuestión ha de aprobarse por Decreto-Legislativo, y, sobre todo, no se fija el plazo de ejercicio de dicha delegación, como debe hacerse.

Desde luego, la autorización otorgada al Gobierno no debe ser, propiamente, la publicación de la antedicha refundición, sino que debe referirse a su realización y al establecimiento de la Norma con fuerza de Ley que la aprueba.

C O N C L U S I O N E S

1. La pretensión de incorpora mediante Ley del Parlamento autónomo el derecho de disolución anticipada del mismo por decisión del Presidente de la Comunidad Autónoma, previa deliberación del Consejo de Gobierno, no cuenta con suficiente cobertura estatutaria por las siguientes razones: **A)** Por cuanto, determinado en sus aspectos fundamentales el régimen jurídico del mandato parlamentario de los Diputados por expresas previsiones estatutarias (arts.9.2 y 16.2, EACan), no cabe introducir cualquier tipo de restricción del ámbito así precisado del derecho de

sufragio pasivo (art. 23.2) sin acudir a tal fin a otras normas de igual o superior rango. B) Por conculcar, además, el acortamiento de dicho mandato, el derecho de sufragio activo (art. 23.2, CE), al incidir en el derecho de los electores a ejercerlo con la periodicidad que se establece en el Estatuto y, en su caso, en la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin que así se hubiere regulado por Leyes con rango normativo o fuerza vinculante suficiente para producir tal efecto.

2. Dicha incorporación pugna, asimismo, con lo establecido en diferentes preceptos constitucionales al alterar sustancialmente el contenido estatutario necesario (art. 147.2,c), CE), sin acudir a tales efectos al procedimiento de reforma del Estatuto, tal como prescribe el art. 147.3 CE, y suponer una alteración de la forma de Gobierno parlamentaria prevista en aquél, como resultado de la sustancial modificación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno que ello comporta, contrariando lo prevenido respecto de la disolución y renovación de la Cámara, al añadir a los casos en que ello acontece por transcurso del tiempo o por ministerio de la Ley (art. 9.1 y 16.2, EACan), una nueva causa, la disolución voluntaria, y un nuevo tipo de mandato corto, diferente del anterior y no previsto expresamente por la Norma institucional básica de la CAC. Todo ello, conforme se razona en el Fundamento III.

3. La disposición transitoria en la que se pretende la suspensión del art. 14.1 de la Ley autonómica 3/1987, de 3 de abril de Medidas Urgentes en Materia Electoral, puede reputarse contraria al Ordenamiento al conculcar los preceptos constitucionales a que antes se ha hecho referencia en relación con el mandato de los parlamentarios en su conexión con el derecho de sufragio (art. 23, CE) y entrañar al propio tiempo unos efectos restrictivos contrarios al art. 9.3, CE. A ello se añaden las dudas que se expresan en el Fundamento IV en relación con la técnica utilizada y con el contenido de dicho precepto.

4. Finalmente, se hacen diversas observaciones de técnica legislativa y de economía y coherencia del sistema normativo, de diferente entidad pero que en algunos casos pueden suponer riesgos para la seguridad jurídica que la Constitución protege. También, como igualmente se recoge en el Fundamento V, se aprecian ciertas infracciones del Ordenamiento entre las que destaca la relacionada con la regulación de los Decretos legislativos.