



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 3 / 2 0 0 2

La Laguna, a 11 de junio de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 71/2002 PPL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento se recaba, con la consideración de preceptivo, Dictamen sobre Proposición 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.

El Dictamen es, efectivamente, preceptivo, conforme a los arts. 44 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y 1 y 10.3.a) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

Además, está ciertamente legitimado para solicitarlo la Presidencia del Parlamento, según el art. 11.1 LCCC.

### II

El Consejo Consultivo reiteradamente ha mantenido que no puede establecerse por Ley formal del Parlamento de la CAC la disolución anticipada del mismo por el Presidente del Gobierno autonómico, concediéndose a éste por tal Ley la correspondiente facultad al efecto, de modo que, bajo su exclusiva responsabilidad, podría disolver la Cámara representativa antes de que se cumpla su mandato

---

\* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

ordinario, convocando al tiempo elecciones para elegir los miembros de una nueva Asamblea, con acortamiento además en su caso del mandato representativo de los parlamentarios no sólo del Parlamento disuelto, sino también del constituido tras ser elegido.

Parece poco discutible que la forma de Gobierno de un Ente o de una organización política debe venir prevista y ordenada, al menos en lo sustancial o básico, en la Norma institucional de aquél; es decir, por definición ha de estarlo en la Norma constitucional o estatutaria del que corresponda, Estado o Comunidad Autónoma, pues dicha Norma es establecida por el Poder estatuyente o de reforma estatutaria y tal forma gubernativa es un elemento esencial de la organización política instituida o de la institucionalización jurídico-política del Ente.

Desde luego, sin esta regulación básica o sin siquiera una mínima previsión con remisión para su ordenación al legislador, éste no puede, sin más y a su discreción, hacerlo porque se trata de un Poder que, aunque legislativo, con todo lo que esto significa por la propia definición de Ley y la situación de ésta en la jerarquía de las normas del sistema político institucionalizado, y representativo, actuando en nombre del titular del Poder comunitario, es estatuido, creado por la Norma estatutaria, realizando las funciones que ella le asigna y con los límites y las formas en ella ordenados.

Así, si el Estatuto establece la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma, que lo debe hacer y en efecto hace, al efectuarlo ha de establecer cuáles son sus elementos esenciales y definitorios, así como el modo de actuación de los mismos, incluyendo necesariamente uno tan fundamental y determinante como es la disolución anticipada. Por eso, si no lo hiciera, habría de entenderse que no previene su existencia a todos los efectos, no deseando la misma ni tampoco, aún menos, que la introduzca, modificando esencialmente su decisión sobre la forma gubernativa, un Poder estatuido que, además, viene afectado inmediatamente por ella, incidiendo a mayor abundamiento en el estatuto de sus miembros.

En otras palabras, siendo clara la voluntad estatutaria directa y explícitamente omisiva y dada la relevancia y trascendencia del instituto del que se trata, no cabe que esta decisión estatutaria pueda ser alterada o corregida, afectándose determinadamente el funcionamiento de la forma gubernativa diseñada en el Estatuto y el régimen jurídico del Parlamento y sus miembros, por los Poderes estatuidos, ni siquiera por la propia Asamblea representativa realizando funciones

legislativas pero no de reforma estatutaria, aún previendo la Norma estatutaria que, como no podía ser de otro modo, la CAC tiene competencia para regular sus instituciones de gobierno.

En este orden de cosas, ha de observarse que la misma Constitución (CE), coherentemente con la naturaleza del Estatuto y su consiguiente función y rango formal, dispone que deberá contener la denominación y organización de las instituciones autónomas (art. 147.1 y 2.c)) y señala como puede ser tal organización (art. 152.1), haciendo tan sólo mención a la responsabilidad política del Gobierno y su Presidente ante la Asamblea representativa, regulación que respeta, evidentemente, el Estatuto (cfr. arts. 8, 10, 15 a 19 y 21).

En efecto, la Norma estatutaria prevé la existencia de un Consejo de Gobierno, políticamente responsable, que ejerce el Poder ejecutivo con la Administración a su servicio, y una Asamblea o Parlamento como Poder legislativo que designa al Presidente de aquél y lo controla, ordenando en esta línea básicamente las relaciones políticas o institucionales entre ambos Poderes y, en definitiva, regulando una particular forma gubernativa de la CAC que, en esencia, responde al principio de separación flexible de Poderes, pero no totalmente, como constitucionalmente puede hacer y hasta cabe decir que se preveía que hiciera, sin llegar a ser un Gobierno parlamentario perfecto sin problema alguno de adecuación constitucional.

En este sentido, el Estatuto dispone la elección parlamentaria del Presidente del Gobierno y que éste y aquél respondan políticamente ante el Parlamento o necesiten su apoyo para gobernar, especialmente mediante los mecanismos típicos de la moción de censura o la cuestión de confianza, pero en absoluto establece, ni posibilita o permite su establecimiento al legislador, la disolución anticipada del Parlamento o, si se prefiere, la facultad del Presidente del Gobierno de hacerlo, aún en determinadas circunstancias y con ciertos requisitos, provocando de pasada el cese del Gobierno mismo; es decir, otra causa de cese gubernativo, que, lógicamente, tampoco está estatutariamente ordenada con toda congruencia.

Es claro que, en este contexto, tampoco sería lícito considerar que la eventual previsión estatutaria de que las facultades del Presidente son las que designa el Estatuto y las que, además, se establezcan legislativamente pueda servir a este propósito. No ya por la evidencia de que ni tan siquiera tal precepto existe en el EAC (art. 18), sino porque tal regulación, sin ser aceptable que no estuviera recogida

explícitamente la facultad de que se trata pese a su obvia relevancia y trascendencia, como se ha dicho, no está prevista o apuntada en la ordenación de las relaciones institucionales básica entre los Poderes autonómicos. Y también carece de todo correlato normativo en la regulación estatutaria sobre el Parlamento o los parlamentarios.

A mayor y absolutamente coherente argumento, resulta que el Estatuto prevé una posible disolución anticipada del Parlamento, en su art. 17, que es tanto conciliable con el resto del sistema gubernativo por su normativa creado y ordenado, incluyendo el mandato parlamentario, que sólo en este supuesto está explícitamente acordado, como expresivo de la voluntad estatutaria de que sólo exista esta disolución anticipada, sin que se añada por el legislador autonómico otra, especialmente cuando no sería excepcional y forzada, sino, aún con límites, discrecional y ordinaria. Esto es, significativa y sintomáticamente, la única disolución anticipada estatutariamente prevista es automática, no responde a facultad alguna del Presidente de Gobierno y tiene el extraordinario efecto de reducir excepcionalmente el mandato de los parlamentarios, salientes y entrantes.

Por consiguiente, no cabe duda que, vista la regulación de los arts. 10.2 y 17 EAC, el legislador ordinario no puede, por sí mismo y sin fundamento o autorización estatutaria, reducir la duración del mandato parlamentario de los cuatro años estatutariamente previstos una vez elegido el Presidente del Gobierno, concretamente a través de la disolución por éste de la Asamblea que lo designó y provocando la creación de un nuevo supuesto de cese del Gobierno, incidiendo sin previsión estatutaria en el sufragio pasivo y aún, aunque indirectamente, en el activo.

En definitiva, la previsión de la disolución anticipada del Parlamento de la CAC por el Presidente de su Gobierno ha de estar prevista en la Norma estatutaria y, por tanto, de pretenderse su establecimiento actualmente, ha de efectuarse mediante reforma del Estatuto por el Poder de revisión, incorporando, con los ajustes necesarios y las previsiones correspondientes en relación con la organización institucional de la CAC y el funcionamiento de sus instituciones gubernativas, incluyendo el mandato parlamentario y su duración, este elemento esencial y determinante de la forma gubernativa autonómica, regulando al menos básicamente la forma y los límites del ejercicio de la pertinente facultad del Presidente del Gobierno.

Y, en fin, es evidente que en esta cuestión, no sólo de competencia exclusiva autonómica estatutariamente, sino de carácter esencial para la Comunidad Autónoma en su organización política e institucional, nada puede decir el legislador estatal, ni siquiera al ejercer la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en materia electoral, no existiendo al respecto ningún otro título constitucional habilitante como es obvio y forzoso.

Y así ocurre en efecto, puesto que la Ley orgánica del Régimen Electoral General se limita, de modo constitucionalmente exigible por las razones antedichas, a incidir en el sistema electoral autonómico en estricta conexión con la ordenación general del derecho de sufragio y, en concreto, simplemente alude a la eventual previsión de expresa disolución anticipada en el Ordenamiento Jurídico, del que es claro forman parte los Estatutos de Autonomía y que, significativamente, no recibe calificación alguna de estatal o autonómico, siendo evidente que tal previsión se contiene para el Estado en la Constitución.

### III

La PPL a dictaminar reproduce literalmente preceptos contenidos en el texto alternativo a la Proposición de Ley sobre Sistema electoral canario, objeto del Dictamen 39/2002. Concretamente, el art. primero se corresponde con el párrafo primero de la disposición adicional de aquél, el art. segundo con su segundo párrafo, el art. tercero con su art. 20 y la disposición transitoria con la disposición transitoria segunda.

Sobre estas disposiciones se pronunció expresamente el Consejo en el Fundamento III del indicado Dictamen 39/2002.

Respecto del art. 20 en los siguientes términos:

- La disolución anticipada del Parlamento se regula en las Disposiciones Adic. "Única" y Trans. 2ª, que, por las razones que se expresan al comentarlas, no se ajusta al EAC.
- Apartado 2. En el art. 17.2 del Estatuto se contempla sólo un supuesto de disolución anticipada, no dos como se sugiere por el uso del sustantivo plural.
- Apartado 3. La disolución de la Cámara la efectúa el Presidente del Gobierno, no el de la Comunidad.

Respecto de la disposición adicional, en los siguientes términos:

- En cuanto al fondo, debe señalarse que sobre este extremo se pronunció este Consejo en su Dictamen 4/91 sobre Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/1983, de 4 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que entre otras innovaciones pretendía la regulación de las facultades de disolución del Parlamento por parte del Presidente del Gobierno. Concretamente, en su Fundamento III, apartados 1, 2, 3 y 4 y sus Conclusiones Primera y Segunda. En este Dictamen se pone de manifiesto "las dificultades que comporta establecer por Ley autonómica el derecho de disolución anticipada sin conculcar la Constitución y el Estatuto".

La doctrina sentada en este Dictamen fue reiterada en el 6/91, sobre *el Proyecto de modificación de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral*, que en su Fundamento IV manifiesta:

"1) que no hay base suficiente en nuestro Ordenamiento autonómico que permita acortar el mandato de los parlamentarios regionales por cuanto su régimen jurídico se encuentra determinado en sus aspectos fundamentales por expresas previsiones estatutarias (arts.9.2 y 16.2, EACan), por lo que no cabe alterarlo sustancialmente sin específica reforma de la Norma institucional básica de la CAC; 2) que, a mayor abundamiento, no contemplándose estatutariamente la disolución anticipada potestativa, sino tan sólo la que se establece por ministerio de la Ley, con la consiguiente previsión de un solo tipo de mandato corto (cfr. art.16.2, EACan), sólo cabe alterar tal situación por reforma estatutaria".

Dado que el marco estatutario que sirvió de parámetro de enjuiciamiento es sustancialmente idéntico al vigente, a pesar de la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996, no encontramos razón para la revisión de la indicada doctrina, que consideramos plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa, de ahí que carezca de legitimidad estatutaria la previsión por Ley autonómica de la disolución anticipada del Parlamento de Canarias.

Objeción esta que ha de hacerse extensible a la Disposición Transitoria Segunda.

En relación a este extremo de la disolución anticipada ha de advertirse sobre la incidencia sobre la situación del Gobierno en relación con los supuestos de

cese previstos en el Estatuto (art. 20.1 y 21.1, tercer párrafo), así como con la regulación de la Constitución y de la Ley del Gobierno.

En base al criterio así expresado, que se asume en su integridad, ha de repararse la modificación del art. 51 dispuesta por el art. 2, limitada a su apartado 2, y la introducción del art. 51.bis) dispuesta por el art. 3, en lo concerniente a sus apartados 1, último inciso, y 3, y por conexión la disposición transitoria.

## CONCLUSIÓN

Conforme a lo expresado en el Fundamento III, no se adecúan al Estatuto de Autonomía los arts. 2 y 3 y, por conexión, la disposición transitoria.