

LA DISOLUCION DEL PARLAMENTO EN EL ORDENAMIENTO AUTONOMICO DE GALICIA

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA DISOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—2. LA DISOLUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO DE GALICIA. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.—3. LA LEY 1/1983, DE LA XUNTA Y SU PRESIDENTE.—4. EL INTENTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FACULTAD DISOLUTORIA EN LA LEY 8/1985, DE ELECCIONES AL PARLAMENTO DE GALICIA.—5. LOS PASOS PREVIOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA FACULTAD DISOLUTORIA.—6. LA ADMISIÓN CONDICIONADA DE LA FACULTAD DISOLUTORIA DEL PRESIDENTE DE LA XUNTA.—7. LA SUPRESIÓN DE LA INICIAL LIMITACIÓN DE DERECHO TRANSITORIO FRENTE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD DISOLUTORIA.—8. CONSIDERACIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN: LA DISOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

La Constitución de 1978 contempla el derecho de disolución de las Cámaras en su artículo 115, mientras que guarda absoluto mutismo en torno a la posible aplicación de este mecanismo respecto de los Parlamentos autonómicos. Como es sabido, la Lex Superior se limita a efectuar un somero diseño de la organización institucional autonómica en su artículo 152.1. Tal organización se asienta en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros (órganos a los que hay que unir un Tribunal Superior de Justicia). El sistema institucional autonómico debe responder finalmente a los principios parlamentarios por cuanto el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno han de ser políticamente responsables ante la Asamblea.

La concreta organización de las «instituciones de autogobierno» —expresión cuyo alcance deriva del artículo 152.1 de la Constitución (en adelante CE) y de los propios Estatutos de Autonomía (1)— es atribuida a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.1.^a CE, quedando reflejada primariamente en los respectivos Estatutos.

Los primeros Estatutos de Autonomía mantuvieron el mismo

(1) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38, párrafo último.

silencio que había guardado la propia Norma Suprema en torno al instituto de la disolución. Este sigilo se mantendría hasta 1981. El deseo de conseguir una cierta estabilidad, unido a la grave preocupación política que suscitaba la posible diáspora de procesos electorales, conducirían a una toma de postura en torno a este tema en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, suscrito el 19 de mayo de 1981, en el que, entre los acuerdos políticos que se estimaban necesarios para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía que aún restaban, figuraría el de que el órgano ejecutivo no pudiera disolver la Asamblea legislativa en ningún caso (punto noveno) (2).

Los Acuerdos Autonómicos suscritos entre el Gobierno centrista y el PSOE, el 31 de julio de 1981, harían suya tal recomendación al convenir (3) en la necesidad de estudiar una solución constitucional que posibilitara que las elecciones para las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas se pudieran celebrar el mismo día. Obviamente, esta opción implicaba el rechazo de toda posibilidad jurídica de disolución de la Asamblea por los respectivos Ejecutivos autonómicos, si bien, de modo un tanto sorprendente, el recurso a la facultad disolutoria parecía hallarse en la base de otro de los Acuerdos (4).

En efecto, en el punto primero del octavo Acuerdo político-administrativo podía leerse lo que sigue: «Dado que Cataluña y el País Vasco tienen ya establecidas sus propias fechas electorales y que las elecciones de Galicia y Andalucía se celebrarán conforme a sus Estatutos, se procurará acordar con los órganos competentes de tales Comunidades la celebración en el futuro de sus elecciones en una fecha común para toda España.» Parece claro que una concertación de esta naturaleza, de ser posible políticamente, sólo podía ser instrumentalizada jurídicamente mediante la disolución anticipada de todos o algunos de los Parlamentos autonómicos de aquellas Comunidades, a fin de acomodarse al momento de celebración de los comicios a nivel estatal, si bien, lograda la convergencia de

(2) Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Madrid, 1981, pág. 101.

(3) Acuerdos Autonómicos 1981, Madrid, 1981, pág. 21.

(4) *Ibidem*, pág. 34.

todos los procesos electorales, es evidente que no cabría admitir la posibilidad de disolución.

Los Estatutos aprobados con posterioridad a la firma de los Acuerdos Gobierno-PSOE, en su gran mayoría, mantendrán el silencio en torno al posible ejercicio de la facultad disolutoria de las Cámaras autonómicas por los respectivos Presidentes de las Comunidades. Alguno de ellos llegará a excluir de modo taxativo el ejercicio del derecho de disolución (es, por ejemplo, el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha). Por el contrario, no deja de sorprender que algunos otros, aun ignorando la disolución voluntaria, esto es, la que responde a la decisión última del jefe del ejecutivo, contemplaran en su articulado la disolución automática, para el supuesto de fracaso de la investidura del Presidente de la Comunidad, transcurrido un determinado período de tiempo, incorporando de esta forma miméticamente el procedimiento previsto por el artículo 99.5 de la Constitución.

Es cierto que incluso Estatutos que admiten la disolución automática, excluyen de modo explícito la disolución voluntaria, pero lo cierto es que al admitir la mera posibilidad de una disolución de la Cámara (esto es, el adelanto del término del mandato, pues sólo para referirnos a este supuesto puede, en puridad, utilizarse el término «disolución»), están quebrantando potencialmente la voluntad política plasmada en los Acuerdos de 1981, de hacer convencer en un solo momento los diferentes procesos electorales.

Por lo que se refiere a los Estatutos elaborados al amparo de las previsiones constitucionales del artículo 151, como ya indicáramos, guardan absoluto silencio en torno a la institución de la disolución, no sólo contemplada en su modalidad más característica, la disolución voluntaria, sino también en lo que hace a la disolución automática caso de no investidura, si bien es cierto que en sus disposiciones transitorias, los Estatutos vasco y catalán admiten la disolución automática para tal supuesto, circunscribiéndola a la elección del primer Presidente, y remitiéndose a las previsiones de una Ley territorial ulterior en lo que afecta a la elección de los sucesivos Presidentes.

Ello no obstante, la facultad disolutoria del Parlamento (modalidad que es lo que suscita nuestro interés prioritario en este tra-

bajo), como también, desde luego, el mecanismo de la disolución automática para el caso de no investidura, se han introducido por vía de la legislación autonómica en el País Vasco, Cataluña y Galicia.

En el País Vasco, la Ley 7/1981, de 30 de junio, Ley del Gobierno, atribuye al Lehendakari (artículo 7.º, c) la facultad de disolver el Parlamento, previa deliberación del Gobierno. Más adelante (artículos 50-51), el propio texto legal dedica un capítulo —que se ubica en el Título V, relativo a las relaciones entre Gobierno y Parlamento— a la disolución, que es regulada de modo análogo a como lo hace el artículo 115 de nuestra «lex legum», con la sola salvedad de la inexistencia de la limitación temporal del artículo 115.3 (imposibilidad de proceder a una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior), y con las omisiones obvias que se derivan de la inexistencia de un Jefe del Estado, si bien ello sólo implica unas consecuencias meramente formales, pues es evidente que a nivel estatal no puede hablarse de una «disolución regia».

En Cataluña, la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat, aunque dedicaba un capítulo (el 7.º del Título I, referido al Parlament) a la disolución de la Cámara (utilizando una terminología que, a la vista del contenido de los dos artículos de que constaba el capítulo, se nos antoja un tanto imprecisa desde una perspectiva técnico-jurídica), en realidad, no contemplaba la disolución voluntaria, pues la única modalidad de finalización anticipada del mandato parlamentario que se admitía era la disolución automática en el supuesto de no investidura, una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de tal naturaleza.

Sin embargo, la Ley del Parlamento catalán 8/1985, de 24 de mayo, modificaba la precedente en el sentido de posibilitar la disolución voluntaria. A tal efecto, se reformaba el artículo 46, introduciéndose una nueva circunstancia de término de la legislatura: la disolución del Parlament por el Presidente de la Generalitat, que era configurada en términos virtualmente idénticos a como se conforma por el artículo 115 de la Norma suprema, incluyéndose, a diferencia de la legislación vasca, la comentada limitación temporal de un año, contabilizado desde la última disolución por este procedimiento.

Los silencios constitucional y estatutarios, unidos a la introducción por la vía de la legislación autonómica, vasca, catalana y más tarde gallega, del instituto de la facultad presidencial disolutoria, han motivado que en el plano teórico se haya suscitado una cierta polémica doctrinal en torno a la supuesta viabilidad de la fórmula empleada para la inserción de esta institución polivalente en el marco institucional autonómico. La controversia no deja de presentar interés, pues si bien es cierto que hasta el momento no se ha planteado conflicto constitucional alguno, no lo es menos que no cabe destacar que en el futuro nuevas Comunidades incorporen a su acervo jurídico-institucional la técnica de la disolución presidencial del Parlamento, y por ello mismo, tampoco cabe excluir que nuestro supremo intérprete de la Constitución haya de hacer frente a la resolución de un conflicto de esta naturaleza. Por lo demás, la propia incidencia de la institución objeto de discusión sobre el perfil del sistema de autogobierno le otorga una incuestionable trascendencia, al margen ya de cualquier otra circunstancia coyuntural.

El debate, en síntesis, ha girado en torno a si la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas les habilita para incorporar a su marco institucional, a través de su legislación propia, la técnica de la disolución presidencial de la Cámara.

Mientras para unos (5) la falta de prohibición estatutaria deja abierta la posibilidad de que una ley territorial, en uso de la facultad de autoorganización, regule esa disolución, para otros este basamento jurídico es más que dudoso. Este es el caso de BAR, para quien (6) el derecho de autoorganización del artículo 148.1.1.^a CE se refiere, una vez aprobado el Estatuto, al desarrollo organizativo y complementación de las instituciones de gobierno estatutariamente previstas, pero nunca puede llegar a alterar la regulación estatutaria y sustancial de éstas, cambiando su contenido o modificando las relaciones y equilibrio estatutariamente establecidos entre ellas. El propio autor aduce en apoyo de su postura la doctrina

(5) Es el caso de ANTONIO EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, 1987, pág. 60.

(6) ANTONIO BAR CENDÓN: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1989, pág. 291.

constitucional según la cual (7), si bien una Comunidad puede crear instituciones de autogobierno —además de las que el propio Estatuto crea— en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno, aquéllas «sólo serán constitucionalmente legítimas en la medida en que se acomoden al propio Estatuto y a las restantes normas de delimitación competencial».

La doctrina que precede se complementa con la consideración jurisprudencial de que la competencia exclusiva de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» lo es «dentro de las normas del presente Estatuto», y, por tanto, con los límites que deriven del mismo, y con los que se desprenden de la competencia estatal en las materias a que se pueda afectar con el ejercicio de la facultad de autoorganización (8).

La argumentación anterior conduce a BAR (9) a la conclusión de que la no exclusión de manera expresa en los Estatutos no significa necesariamente la posibilidad de su introducción por vía de ley autonómica ordinaria, como de hecho se ha realizado en la práctica, sino más bien todo lo contrario.

Por nuestra parte, ante la controversia expuesta, nos inclinamos por la primera de las posiciones esgrimidas, si bien creemos conveniente precisar la argumentación.

De entrada, es aconsejable ceñirse a cada supuesto estatutario concreto antes que proceder a sentar tesis de carácter general. No en vano la potestad de autoorganización de las Comunidades debe ubicarse en el marco de los respectivos Estatutos, uno de cuyos contenidos mínimos es el de la organización de las propias instituciones autónomas (artículo 147.2, c).

A la vista de la reserva estatutaria del citado artículo 147.2, c), podría interpretarse que basta con el hecho de que la facultad disolutoria no esté contemplada estatutariamente para que, sin atender a otras consideraciones, deba rechazarse su posible introducción en el marco institucional por vía de la legislación territorial. Ahora bien, este argumento no es defendible en cuanto que el propio Tri-

(7) STC 35/1982, de 14 de junio, fund. jur. 2.º, párrafos penúltimo y último.

(8) STC 98/1985, de 29 de julio, fund. jur. 16, párrafo penúltimo.

(9) ANTONIO BAR: *La disolución...*, *op. cit.*, págs. 292-293.

bunal ha rechazado que se pueda deducir del anterior precepto una reserva estatutaria absoluta. A juicio del Tribunal Constitucional, no existe tal reserva absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2, c) (10).

Por lo demás, a nuestro juicio, la referencia jurisprudencial a la organización de las instituciones autónomas debe entenderse en un sentido amplio, en el que puede tener encaje el instituto de la disolución.

Para constatar que, efectivamente, el acoplamiento en el bloque de constitucionalidad es posible, será preciso tener en cuenta que la potestad autoorganizativa de cada Comunidad debe ajustarse a las limitaciones derivadas del propio Estatuto de Autonomía. Se hace necesario, pues, un examen de las normas estatutarias. Analizaremos separadamente el Estatuto vasco y los Estatutos catalán y gallego.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se ajustan en el Estatuto vasco —como en los restantes, por efecto de la exigencia constitucional del artículo 152.1— a los principios del régimen parlamentario: el Gobierno vasco responde políticamente de sus actos ante el Parlamento. Sin embargo, el Estatuto del País Vasco no ha procedido a regular en detalle aquellas relaciones, sino que ha optado por la remisión a lo que disponga una Ley territorial.

A tenor de su artículo 33.3: «El Parlamento Vasco determinará por Ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento.» Y es claro, a nuestro entender, que en el ámbito de estas relaciones encuentra perfecto encaje la técnica de la disolución presidencial del Parlamento que, por otra parte, no creemos que altere las relaciones y el equilibrio estatutariamente establecido entre las instituciones de gobierno hasta tal punto que choque con la norma institucional básica de la Comunidad.

No vamos ahora a entrar en la cuestión de si el derecho de disolución del Parlamento es un elemento consustancial o no al

(10) STC 89/1984, de 28 de septiembre, fund. jur. 7.º, último párrafo.

régimen parlamentario (11), pero sí diremos que aunque la institución que nos ocupa presenta en nuestros días un carácter esencialmente polivalente, en último término, sigue desempeñando una cierta función de equilibrio, pese a que haya dejado de aparecer como el contrapeso del principio de la responsabilidad política gubernamental, circunstancia que creemos se acentúa cuando se recurre a la técnica de la moción de censura constructiva para la sanción de la responsabilidad política. Desde esta perspectiva, no pensamos que la introducción de este instituto altere tan drásticamente un marco institucional de relaciones asentado en los principios del gobierno parlamentario, como para estimar que carece de acomodo estatutario.

Por lo demás, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco no hallamos límite explícito alguno que condicione o impida la institucionalización de la facultad disolutoria del Lehendakari. No puede entenderse como tal, obviamente, la determinación de su artículo 26.4 («El Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años»). Es más, el propio Estatuto, en su disposición transitoria primera, normativiza la disolución, si bien en su modalidad de disolución automática para el supuesto de fracaso de la investidura del Lehendakari, una vez transcurridos sesenta días desde la constitución del primer Parlamento Vasco, tal y como indicáramos en un momento anterior. En definitiva, la institución que nos ocupa no constriñe la regulación estatutaria por cuanto no transgrede ninguno de sus límites, a la par que encuentra perfecto encaje en el sistema institucional de autogobierno.

En cuanto a los Estatutos catalán y gallego, significaremos que contienen una previsión idéntica a la que es preciso atender en el supuesto que nos ocupa. Se trata del artículo 29.2 del Estatuto de Cataluña y del 9.2 del Estatuto de Galicia. De conformidad con ambos preceptos, las leyes de Cataluña en un caso, y de Galicia en el otro, ordenarán el funcionamiento de sus respectivas instituciones de gobierno (Parlamento, Presidente de la Generalitat y Consell

(11) Nos remitimos al efecto a nuestro comentario del artículo 115 de la Constitución: *La disolución de las Cámaras*, en OSCAR ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo IX, Madrid, 1987, pág. 163 y sigs.; en concreto, págs. 175-185.

Executiu en Cataluña, y Parlamento, Xunta y Presidente de la misma en Galicia).

El hecho de que en ambos supuestos la referida previsión se inserte en un precepto con el que se abren los títulos relativos a la Generalitat y al «poder gallego», que precede a los respectivos capítulos dedicados a la concreta regulación de las instituciones de autogobierno, nos da pie, a nuestro juicio, para entender que dentro de esa genérica referencia a la ordenación del «funcionamiento de las instituciones», cabe la disolución del Parlamento.

Desde esta óptica, es irrelevante el argumento que se ha esgrimido (12), de que sólo el Estatuto del País Vasco, por vía indirecta, autoriza esta disolución, pues sólo él habilita al legislador territorial (en su artículo 33.3, ya citado) para, en el marco de la regulación de las relaciones del Gobierno con el Parlamento, incluir el mecanismo de la disolución.

Es claro que en aquella genérica alusión al «funcionamiento de las instituciones» caben las relaciones entre ellas (13), interpretación que cobra más fuerza si cabe si se advierte que el Estatuto catalán no regula la forma de elección del Presidente de la Generalitat, remitiéndose al efecto a una Ley de Cataluña (artículo 36.5), que determinará asimismo su estatuto personal y sus atribuciones; tampoco contempla el mecanismo de sanción de la responsabilidad

(12) JOSÉ ANTONIO PIQUERAS BAUTISTA: *Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos*, en el colectivo, *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, vol. III, Madrid, 1987, pág. 1935 y sigs.; en concreto, pág. 1982.

(13) A juicio de FRANCISCO J. BASTIDA (en *Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas*, en el colectivo, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984, pág. 253 y sigs.; en concreto, págs. 261-262), la propia remisión a una ley regional para la delimitación de las atribuciones y competencias del Presidente del Ente Autónomo mantiene en la penumbra jurídica una cuestión que afecta a la propia forma de gobierno regional, como es la posibilidad de que el Presidente de la Comunidad Autónoma tenga la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea Legislativa. Con ello, el citado autor, implícitamente, está admitiendo que esa remisión estatutaria habilita al legislador territorial para decidir acerca de la admisión o inadmisión de la facultad disolutoria.

política del Consell Executiu, al igual que sucede en este punto con el Estatuto de Galicia, que se remite (artículo 15.4) a una Ley de Galicia para la determinación del alcance de la responsabilidad política del Presidente de la Xunta, así como de su estatuto personal y atribuciones (14).

Por lo demás, en ninguno de los dos Estatutos encontramos norma alguna que impida el mecanismo de la facultad disolutoria de la Cámara. Como ya dijimos al referirnos al Estatuto Vasco, no puede considerarse como tal la previsión de que el Parlamento (en ambas Cámaras, catalana y gallega) será elegido por un término o plazo de cuatro años, como tampoco, la determinación del artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en el sentido de que la Xunta cesa, entre otros supuestos, tras la celebración de elecciones al Parlamento gallego, pues es evidente que a los efectos de tal precepto, resulta indiferente la causa que desencadene la celebración de los comicios (15).

En lo que se refiere de modo específico a Cataluña, cabe añadir que el propio Estatuto, al igual que el Vasco, contemplará —en su Disposición transitoria quinta (apartado sexto)— la disolución automática del primer Parlamento de Cataluña cuando, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiese obtenido la confianza parlamentaria.

En resumen, a nuestro juicio, en los Estatutos catalán y gallego no encontramos tampoco límites insalvables para la introducción en el marco institucional de autogobierno, por vía postestatutaria, del instituto de la disolución. Si a ello unimos algunas de las consideraciones de carácter más sustancial efectuadas al aludir al caso vasco, podemos llegar a idéntica conclusión: la potestad de autoorganización habilitaba a los respectivos legisladores autonómicos para incorporar al sistema institucional el mecanismo disolutorio.

(14) Por contra, el Estatuto gallego sí regula el procedimiento a seguir a efectos de la elección del Presidente de la Xunta por el Parlamento, excluyendo la disolución automática (artículo 15.3).

(15) En este punto concreto, el Estatuto de Cataluña se remite a una Ley territorial (artículo 37.1), que será la que determine la composición, estatuto, forma de nombramiento y cese de los miembros del Consell Executiu, así como sus atribuciones.

2. LA DISOLUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO DE GALICIA. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

I. El Proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea de Parlamentarios de Galicia, reunida en Santiago, el 25 de junio de 1979 (16), un tanto sorprendentemente si se tienen presentes algunas de las consideraciones hechas con anterioridad, contemplaba en su artículo 14 la posibilidad de la disolución del Parlamento. A tenor del mismo: «La disolución del Parlamento será regulada por ley» (17). Ello suponía una habilitación legislativa para la ulterior normación de la técnica disolutoria.

Bien es verdad que el itinerario del anterior precepto será muy reducido (18). La previsión del artículo 14 desaparecerá en el texto del Informe de la Ponencia. Previamente, había sido objeto de algunos de los «motivos de desacuerdo» presentados por los Grupos Parlamentarios del Congreso, si bien el instituto de la disolución en ningún caso suscitó el rechazo frontal. Más aún, dos de los Grupos que se ocuparon del precepto defendieron el mantenimiento de la disolución. Este sería el caso de los comunistas y de Coalición Democrática.

Para el Grupo Comunista (motivo de desacuerdo número 13), la remisión del artículo 14 del Proyecto a una Ley territorial del Parlamento de Galicia debía contemplar la regulación por éste no sólo de la disolución, sino también de la moción de censura y del voto de confianza. Para Coalición Democrática (motivo de desacuerdo número 5), el artículo 14 olvidaba la exigencia del artículo 147.2, c) de la Constitución; ello implicaba entender que la disolución caía

(16) El Proyecto tenía entrada en las Cortes Generales el día 28 de junio, publicándose en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (BOCG), Congreso de los Diputados, 20 de julio de 1979 (Serie H, núm. 10-I).

(17) A la par, en su Disposición transitoria 3.ª se establecía que: «Elegidos los órganos de la Comunidad Autónoma gallega se disolverán las Instituciones Preautonómicas», si bien, en este caso, el empleo del concepto de «disolución» era un tanto equívoco, pues se utilizaba en referencia directa al conjunto de instituciones preautonómicas de autogobierno, no sólo a la institución legislativa.

(18) Cfr. al efecto, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR (ed.) *Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1984.

dentro del principio de reserva estatutaria por lo que no podía sustraerse al Estatuto, pero, en último término, este desacuerdo mostraba de modo implícito la aveniencia de Coalición Democrática respecto a la institucionalización de la facultad presidencial disolutoria en el ordenamiento autonómico gallego.

Sólo los socialistas, y no tanto frontalmente cuanto de modo solapado o indirecto, propugnarían la desaparición de la técnica disolutoria. Los Grupos Socialista, Socialista Vasco y Socialistes de Catalunya (en los motivos de desacuerdo números 59, 179 y 295, respectivamente) propondrían una nueva redacción del artículo 14 del Proyecto de Estatuto de Autonomía. De conformidad con la misma, el precepto pasaba a contemplar la figura del Defensor del Pueblo. Ello suponía ignorar por completo el instituto de la disolución, que, por lo demás, no era expresamente excluido. En todo caso, no deja de sorprender que estos Grupos defendiesen una adición al artículo 11.4 del texto del Proyecto (19), orientada a imposibilitar la coincidencia de las elecciones autonómicas con el período electoral de las Cortes Generales del Estado. Creo que ello nos aporta una buena prueba de que con su posicionamiento, los socialistas no se ubican precisamente en la dirección de concentrar en un solo momento los diversos procesos electorales.

El Grupo Parlamentario Centrista no formularía ningún motivo de desacuerdo específico por razones obvias, pues no en vano la Asamblea de Parlamentarios de Galicia contaba con clara mayoría centrista.

La Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios (20), sin justificar la razón del cambio, haría suya en sus aspectos generales la postura defendida por los Grupos Socialistas. El nuevo artículo 14, que a la postre sería el definitivo, se limitaría a prever la competencia de la Comunidad Autónoma para la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento, de un órgano similar al Defensor del Pueblo.

(19) Según el artículo 11.4 del Proyecto de Estatuto de Autonomía: «La celebración de elecciones tendrá lugar entre los treinta y los sesenta días desde el fin del mandato.»

(20) BOCG, Congreso, 15 de noviembre de 1979, Serie H, núm. 10-I, 2.

En el debate del Informe de la Ponencia, celebrado en sesiones conjuntas de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios, sólo el Grupo Comunista defendería un voto particular de adición de un nuevo artículo 13 bis en relación con el texto inicial del artículo 14 del Proyecto. Ese voto coincidía con la propuesta formulada por el mismo Grupo en su motivo de desacuerdo ya referido (21). Sometido a votación, sería desestimado sin que mediara discusión alguna, por 14 votos en contra de los miembros delegados por la Asamblea de Parlamentarios frente a 3 a favor, y 18 en contra por 15 favorables de los integrantes de la Comisión Constitucional.

No deja de ser significativa la escasísima diferencia de votos por los que la propuesta comunista fue rechazada en el seno de la Comisión Constitucional, que contrasta con la casi unanimidad de su inadmisibilidad entre los delegados de la Asamblea de Parlamentarios, contraste que se hace aún más chocante si se tiene presente que esa misma Asamblea, en un primer momento, había optado por introducir en el marco institucional de autogobierno el mecanismo de la disolución. Esta contradicción sólo encuentra su explicación en un cambio de actitud del partido centrista, reacio a incorporar a los Estatutos de Autonomía la técnica disolutoria.

II. No podemos, sin embargo, finalizar nuestra referencia al Estatuto de Galicia sin hacernos eco de la previsión de la Disposición adicional cuarta, a cuyo tenor:

«La celebración de elecciones se atenderá a las leyes que, en su caso, aprueben las Cortes Generales con el exclusivo fin de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales.»

El precepto en cuestión no figuraba en el Proyecto de Estatuto remitido al Congreso por la Asamblea de Parlamentarios. La Ponencia conjunta que había de informarlo incluiría como Disposición adicional segunda el texto que se habría de convertir en el definitivo de la Disposición adicional cuarta. En la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el 21 de noviembre de 1979, sería derrotada

(21) La redacción que se pretendía dar al artículo 13 bis era la que sigue: «Una ley del Parlamento regulará la moción de censura, el voto de confianza y la disolución del Parlamento.»

una propuesta de los Grupos socialista y comunista orientada a la supresión de la anterior previsión (22), que en el texto del Dictamen emitido por la propia Comisión, asistida de la Delegación de Parlamentarios, se convertía en la disposición adicional cuarta.

La virtualidad supuestamente armonizadora de un precepto como el que nos ocupa anticipa en el tiempo la voluntad política reflejada en los Acuerdos de 1981 entre el Gobierno de UCD y el PSOE, que no es otra sino la coordinación del calendario de las diversas consultas electorales, si bien no deja de resultar extraño que un precepto de esta naturaleza tenga cabida tan sólo en el Estatuto gallego, mientras nada análogo se preveía por los otros tres Estatutos aprobados al amparo de las previsiones del artículo 151 de la Constitución. Sólo una razón de pura coyuntura política: el control por una misma formación, la Unión de Centro Democrático, de la mayoría del Congreso y de la mayoría de la Asamblea de Parlamentarios gallegos, puede suministrar una explicación plausible de esta circunstancia, que se acentúa si se advierte que la Disposición que comentamos tuvo su origen en la exclusiva voluntad de UCD.

Es cierto que esta previsión daba pie para sustentar el rechazo de toda posibilidad disolutoria del Parlamento, si bien, no lo es menos que sobre la base de la racionalización de los calendarios electorales, podía pretenderse, como bien se ha apuntado (23), una disolución espúrea del Parlamento gallego, jurídicamente imposible de llevar a cabo hasta tanto el Estatuto no fuese desarrollado.

Un precepto de esta naturaleza estaba condenado de antemano a un absoluto ostracismo, como la realidad así habría de confirmar.

III. A la vista de todo lo expuesto, puede concluirse significando que, al igual que había sucedido con los Estatutos vasco y catalán, tampoco el gallego se pronunciaría en torno a la posible facultad disolutoria del Presidente de la Xunta. A nuestro modo de ver, la tramitación parlamentaria del Estatuto tampoco aporta mucha

(22) DSCD, Comisión Constitucional, núm. 8, 21 de noviembre de 1979, pág. 382.

(23) ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Comentario a la Disposición adicional cuarta*, en José Luis Carro Fernández-Valmayor (ed.), «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia» (en prensa).

luz al respecto. Del rechazo al voto particular comunista, no pensamos que pueda inferirse la existencia de una generalizada actitud de rechazo «pro futuro» del mecanismo de la disolución. Igualmente, no encontramos en el debate parlamentario del texto del Estatuto manifestación alguna de repudio de la disolución sobre la base de tildarla contraria a la Norma Suprema, ni creemos que contradiga esta conclusión la existencia de la Disposición adicional cuarta, que, como ya hemos expuesto, responde a unas circunstancias de pura contingencia política, careciendo de cualquier virtualidad jurídica.

Nos inclinamos a pensar, pues, que fueron razones de tipo exclusivamente político —no de naturaleza jurídico-constitucional— las que llevaron a UCD a alterar su posicionamiento inicial, puesto de relieve con meridiana claridad en la Asamblea de Parlamentarios, como reflejaría el texto del Proyecto de Estatuto; consecuentemente, en la base de tal cambio de actitud no se hallaba una toma de postura definitiva e irreversible acerca de la inconveniencia de la institucionalización de la técnica disolutoria en los sistemas de autogobierno territoriales.

3. LA LEY 1/1983, DE LA XUNTA Y SU PRESIDENTE

I. Los artículos 15.4 y 16.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante EAG) prevén que el Parlamento de Galicia determinará, mediante Ley, la regulación del estatuto personal, atribuciones y responsabilidades del Presidente y de los miembros de la Xunta.

En aplicación de tal mandato, se promulgaría la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y su Presidente. Aunque la misma no contemplará inicialmente la facultad presidencial disolutoria de la Cámara, potestad que será acogida tras la reforma ulterior de la propia Ley, es de notable interés, a nuestro juicio, atender al itinerario legislativo de algunos de los preceptos de este texto, por cuanto entendemos que contribuye a arrojar algo de luz en torno al sinuoso camino recorrido por el instituto de la disolución hasta su incorporación final al sistema institucional de autogobierno.

II. En su redacción inicial, el artículo 21 del Proyecto de Ley (24) incluía entre las competencias del Presidente de la Xunta la de «convocar elecciones al Parlamento gallego, acordar su disolución transcurrido el período de cada Legislatura...». Como fácilmente puede comprobarse, el precepto brillaba por su escasísimo rigor técnico, pues el término «disolución» se utilizaba en un sentido claramente inapropiado, pues una vez agotado el período de la Legislatura es improcedente, en puridad, hablar de «disolución».

III. El precepto que nos ocupa sería objeto de diferentes enmiendas que, a su vez, se encaminarían hacia direcciones bien dispares: desde la defensa de la plena introducción del instituto de la disolución hasta el rechazo frontal del mismo, pasando por su aceptación limitada al supuesto de fracaso de la votación de investidura. Nos ocuparemos con algún detenimiento de ellas.

A) Uno de los argumentos ofrecidos por don Camilo Nogueira Román (Esquerda Galega), diputado perteneciente al Grupo Mixto, para justificar su enmienda a la totalidad, sería precisamente el de que el Proyecto reducía «la vitalidad de la política parlamentaria gallega y su autonomía con respecto a la política estatal al no considerar la posibilidad de disolución de la Cámara por parte del Presidente, bajo su responsabilidad, sin esperar la finalización del período normal de legislatura».

En consonancia con tal postura, el propio diputado, en algunas de sus enmiendas particulares de adición o modificación, postularía, de un lado, la disolución automática del Parlamento cuando no se hubiese logrado la investidura de un candidato a la Presidencia de la Xunta transcurridos dos meses desde la primera votación, y de otro, la disolución voluntaria, que se atribuía al «Presidente de Galicia», previa deliberación del «Gobierno Gallego», y que se ajustaba a las dos limitaciones establecidas por el artículo 115 de la Constitución (25).

(24) Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia (en adelante BOPG), I Legislatura, núm. 21, 26 de julio de 1982, pág. 19 y sigs.

(25) Las propuestas del señor Nogueira se articulaban formalmente con cierta incoherencia técnico-jurídica, quizá por el hecho de tomar como modelo literal un sistema institucional que en aquel momento no respondía a las mismas premisas a las que el enmendante deseaba ajustarse. En efecto,

B) En el rechazo frontal del instituto de la disolución coincidirán las enmiendas de tres fuerzas políticas tan dispares como la Coalición Bloque Nacional Popular de Galicia-PSG, la UCD y los Socialistas de Galicia-PSOE. Los diputados del Grupo Mixto, señores Álvarez Domínguez, Diéguez Vázquez y López Garrido (Bloque Nacional Popular de Galicia), en sus enmiendas al articulado, propugnarían la supresión pura y simple de toda alusión al mecanismo de la disolución en el artículo 21 del Proyecto (26).

Por su parte, el Grupo Centrista de Galicia-UCD, de un lado, y el señor Piñeiro Sánchez, diputado centrista, de otro, se orientarían en una dirección análoga, al defender la sustitución —en el texto del artículo 21 del Proyecto— de la expresión «acordar su disolución» por la de «tras su disolución» con lo que, en este punto concreto, la redacción del precepto (que a la postre sería la definitiva) quedaba como sigue:

aceptando como punto de partida la Ley de Cataluña 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad —que por aquel entonces aún no había sido modificada y que, por ello mismo, no admitía otra modalidad de disolución que la automática caso de no investidura, en línea con las previsiones constitucionales del artículo 99.5—, el enmendante proponía introducir, dentro de un nuevo Título relativo al Parlamento, un capítulo específico referido a su disolución (en un esquema casi calcado de la citada Ley catalana 3/1982). En tal capítulo, sin embargo, tan sólo se contemplaba el supuesto de la disolución automática, cuando uno de sus artículos se refería de modo específico a los supuestos de finalización de la legislatura, omitiéndose toda alusión a la disolución voluntaria, que era incluida en un artículo independiente ubicado dentro del capítulo referente a las atribuciones del Presidente de la Xunta, cuando un mínimo de rigor exigía que si se incluía un capítulo dedicado a la disolución del Parlamento, fuera allí donde encontrase su encaje el mecanismo que nos interesa. Así operaría a la postre el legislador territorial catalán al proceder a la reforma de la Ley 3/1982, con la finalidad de introducir la disolución del Parlamento como arma política del arsenal de que dispone el Presidente de la Generalidad. Esta disolución sería asimismo incluida en el citado capítulo referente a la disolución del Parlamento. De la incongruencia expuesta se haría eco en el debate de totalidad del Proyecto el diputado de la Coalición Bloque-PSG, señor Álvarez Domínguez. Cfr. el «Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia» (en adelante DSPG), I Legislatura, núm. 16, 21 de octubre de 1982, pág. 775.

(26) A tenor de la nueva redacción propuesta, al Presidente de la Xunta le correspondería, entre otras competencias, «convocar elecciones al Parlamento de Galicia, según lo establecido en la Ley Electoral».

«Al Presidente de la Xunta... le compete... convocar elecciones al Parlamento Gallego (en el texto final se hablaría con técnica más depurada de 'Parlamento de Galicia'), tras su disolución, transcurrido el período de cada legislatura.»

Como vemos, en su sustancia, lo que UCD pretendía era dejar muy claro que el término «disolución» no debía entenderse en un sentido técnico, esto es, como finalización anticipada del mandato parlamentario. Desde esta óptica política, se nos antoja mucho más rigurosa y, desde luego, menos proclive a suscitar equívocos, la postura de los diputados del Bloque.

Tanto los diputados de la Coalición Bloque-PSG como el Grupo Parlamentario Centrista de Galicia-UCD, coincidirían asimismo en su intento de legalizar la disolución automática del Parlamento en el supuesto de no investidura. En sus enmiendas números 3, 4 y 5 (al texto del artículo 15 del Proyecto), los diputados del Grupo Mixto postularían la adición de un nuevo artículo 15 bis, en el sentido precedentemente expuesto, coincidente por lo demás con la propuesta del Grupo Centrista (enmienda número 6 al artículo 15), que se motivaba en la conveniencia de «cohonestar el Proyecto de ley con lo previsto en la Disposición transitoria primera del Reglamento del Parlamento de Galicia y posibilitar el funcionamiento de las instituciones».

Dejando para un momento ulterior un breve «excursus» sobre el, a nuestro juicio, dudoso acomodo estatutario de la referida disposición transitoria primera del Reglamento de la Cámara (27), indicaremos finalmente que la postura del Grupo Parlamentario Socialista de Galicia no iba a alejarse mucho, en lo que ahora nos atañe, de los postulados inmediatamente anteriores. Los socialistas se inclinaban por silenciar toda alusión a la facultad presidencial disolutoria, excluyéndola, desde luego, de las atribuciones del Presi-

(27) A tenor de la Disposición transitoria 1.ª del Reglamento: «Si transcurriesen dos meses a partir de la primera votación de investidura, y ningún candidato propuesto hubiese obtenido la confianza del Parlamento, se aplicarán las leyes y disposiciones del Estatuto de Autonomía de Galicia, hasta tanto no se haya aprobado la ley prevista en el apartado 4 del artículo 15 del referido Estatuto.»

dente de la Xunta (28), a la par que introducían la disolución automática en el supuesto de la no investidura.

IV. El primer gran debate parlamentario en torno al Proyecto de Ley que nos ocupa sería el debate de totalidad, celebrado en la sesión plenaria del 21 de octubre de 1982.

En él, como era lógico que aconteciera, se abordaría el tema de la disolución, en buena medida, a raíz de la decidida defensa de esta institución realizada por el diputado señor Nogueira Román. Sin embargo, este importante aspecto del sistema de relaciones Gobierno-Parlamento, contra lo que pudiera pensarse, sólo ocuparía un lugar marginal en el contexto del debate. Además, la discusión en torno a esta técnica jurídica estaría salpicada de errores doctrinales apreciables, cuando no de afirmaciones tan demagógicas y absurdas como la del diputado señor Alvarez Domínguez (Bloque-PSG), que tacharía la atribución al Presidente de la Xunta de la facultad disolutoria de reaccionaria y antidemocrática (29).

A) La única postura favorable a la facultad disolutoria del Presidente de la Xunta sería la del señor Nogueira, quien, en la defensa de su enmienda a la totalidad, esgrimiría, esencialmente, dos argumentos en pro de aquélla: uno de carácter general y otro de directa aplicación al ámbito político gallego. De un lado, el diputado de Esquerda Galega entenderá —a nuestro juicio, con buen criterio— que la posibilidad de disolución de la Cámara es un factor esencial en una democracia parlamentaria (30). De otro, advertirá

(28) En su enmienda número 11-73, el Grupo Socialista propugnaba la supresión en el texto del Proyecto de cuanto seguía a partir de «convocar elecciones al Parlamento Gallego». Con tal supresión se pretendía aclarar la redacción del precepto, ajustándola —se razonaba en la justificación de la enmienda— a la Constitución y al Estatuto. Por lo demás, se consideraba que la alusión a la convocatoria de elecciones y a la disolución del Parlamento rebasaba el ámbito de la Ley, incidiendo en la prevista por el artículo 11.5 del Estatuto. («Una Ley del Parlamento de Galicia determinará los plazos y regulará el procedimiento para elección de sus miembros...»). En consecuencia, para los Socialistas la disolución no es que vulnerase el Estatuto, sino que rebasaba el marco de la Ley contemplada por el artículo 15.4, consideración en verdad discutible.

(29) DSPG, núm. 16, 21 de octubre de 1982, pág. 774.

(30) DSPG, núm. 16, 21 de octubre de 1982, pág. 766.

que optar por la disolución era tanto como optar por la independencia de la vida política gallega respecto de la vida política española (31), con lo que ello suponía de potenciación de la autonomía.

B) En el rechazo de tal posición convergerán, si bien desde argumentaciones muy dispares, los diputados señores Rajoy Brey (Alianza Popular), Alvarez Domínguez (Bloque-PSG) y Pardo Montero (UCD).

El señor Rajoy, desde un absoluto desconocimiento de los engranajes propios del instituto de la disolución, estimaría como grave inconveniente para la admisión, a nivel autonómico, de la disolución parlamentaria, la inexistencia de la figura del Jefe del Estado (32), argumento incomprensible si se advierte algo tan obvio como que a nivel estatal no puede hablarse de una «disolución regia», ni el papel del Monarca rebasa los límites de una intervención puramente formal (33). Aduciría asimismo el diputado aliancista, en juicio esta vez discutible aunque defendible, que había que respetar el Estatuto de Galicia y que éste no aludía para nada a la posibilidad de disolución, constatación cierta, pero que, como el mismo diputado, razonablemente, admitiría en un momento ulterior (34), no resolvía definitivamente la cuestión, pues se trataba de «un punto dudoso que incluso puede discutirse en su día en Comisión si no se aprueba la enmienda del señor Nogueira».

El señor Alvarez Domínguez (Bloque-PSG), en su furibunda oposición a las tesis del diputado de Esquerda Galega, manifestaría que la atribución al Presidente de la Xunta de la facultad disolutoria quebraría el supuesto equilibrio institucional, dadas las enormes dificultades que entraña la aprobación de una moción de censura. Esta argumentación, como puede apreciarse, se asienta en una hoy por hoy discutible visión de la disolución: su contemplación, al

(31) DSPG, núm. 16, pág. 781.

(32) DSPG, núm. 16, pág. 771.

(33) Cfr. al respecto, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *La disolución de las Cámaras*, págs. 206-208. Asimismo, ANTONIO BAR: *La disolución...*, op. cit., págs. 197-200.

(34) DSPG, núm. 16, pág. 771.

igual que antaño, como un mecanismo de réplica frente a la moción de censura (35).

Digamos por último, que el diputado centrista señor Pardo Montero se referiría en su intervención, opuesta asimismo a la admisión de la disolución, a consideraciones de orden estrictamente jurídico, bien que esbozadas desde una óptica genérica que las despojaba de su posible valor. Para él, no sería ni constitucional ni estatutario poner en manos del Presidente de la Xunta la disolución de la Cámara, reflexión tras la que abundaría en un argumento político: tal circunstancia sería probablemente nefasta y negativa para la andadura política de Galicia (36).

Creemos preciso entresacar a modo de común denominador de las precedentes intervenciones su decisión componente político: son consideraciones de naturaleza política las que conducen al rechazo de la institución; razones que llegan a sernos incomprensibles en cuanto son asumidas por la formación gubernamental, pues no puede olvidarse el a veces decisivo papel que la disolución, en cuanto instrumento disuasorio, puede jugar, en especial, en los supuestos de Gobiernos minoritarios —cuál era el caso de Galicia en aquel cuarto de hora— o de coalición. En contrapartida, los argumentos jurídicos apenas sí cuentan, y cuando se recurre a ellos se hace desde una generalidad que les resta buena parte de su valor.

C) En una situación próxima a los anteriores, si bien con ciertos matices, se situaba el Grupo Parlamentario Socialista. La filosofía subyacente en su posicionamiento la explicitaría con nitidez su portavoz, señor Díaz Díaz, al afirmar: «esta Cámara puede disolverse cuando se haga ingobernable, pero no hay por qué disolverla a capricho de ningún Presidente, o aprovechando oportunidades políticas» (37).

A la vista de su enmienda de totalidad, hay que suponer que para el Grupo Socialista el único supuesto de ingobernabilidad de la Cámara vendría dado por el fracaso sistemático de la votación de investidura, lo que es simplificar en demasía. En último término,

(35) DSPG, núm. 16, pág. 774.

(36) DSPG, núm. 16, pág. 780.

(37) DSPG, núm. 16, pág. 777.

el repudio al empleo de la disolución «a capricho de un Presidente de la Xunta» o por razones de mera oportunidad político-electoral, perfectamente legítimas por lo demás, es la postura que en mayor medida sintoniza con la situación parlamentaria de un partido con una representación media-baja y cuyas expectativas de gobierno a nivel autonómico eran en aquel momento aún muy remotas.

El diputado señor Carro Fernández-Valmayor se encargaría de la defensa del texto alternativo propuesto por el Grupo Socialista, que a su juicio, perseguía prioritariamente acentuar los matices propios del sistema de gobierno parlamentario, a modo de contrapunto frente al corte presidencialista del texto del Proyecto. Entre afirmaciones en verdad discutibles, como la de que «nuestro Estatuto posee una característica típica del sistema asambleario... al sentar la inexistencia del derecho de disolución de la Asamblea Legislativa como derecho específico y personal del Presidente» (38), el parlamentario autonómico incidiría sobre el procedimiento de elección del Presidente de la Xunta, destacando que el texto socialista se dirigía «a asegurar la relevancia jurídico-política de ciertos instrumentos que consideramos absolutamente necesarios, como son el programa de gobierno y el sistema de investidura» (39).

De hecho, la innovación de mayor calado del texto alternativo socialista consistiría en la previsión de la disolución automática caso de no investidura. Sin embargo, en puridad, no se trataba de una auténtica novedad institucional.

En efecto, el Reglamento del Parlamento de Galicia, de junio de 1982, y por tanto tan sólo unos meses anterior, en su Disposición Transitoria 1.^a1, contemplaba (40) la disolución automática en el supuesto de no investidura al remitir a las leyes y disposiciones del Estado cuando, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato propuesto hubiese obtenido la confianza de la Cámara; esta aplicación subsidiaria de la legislación del Estado se justificaba en base a lo dispuesto por la Disposición Transitoria tercera del EAG (41).

(38) DSPG, núm. 16, pág. 786.

(39) DSPG, núm. 16, pág. 788.

(40) Véase el texto de esta Disposición en la nota núm. 27.

(41) A tenor de la Disposición Transitoria tercera del EAG: «Mientras

Si se nos permite el «excursus», diremos que esta determinación del Reglamento parlamentario se nos antoja atentatoria al bloque de constitucionalidad, y más en concreto, al propio Estatuto de Autonomía, cuyas previsiones desarrollaba de modo más que forzado. Veamos por qué.

Es cierto que la Disposición Transitoria tercera del Estatuto opera una remisión a la legislación estatal en tanto «las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Galicia legisle sobre las materias de su competencia». Ahora bien, el Estatuto regula de modo explícito el proceso de investidura del Presidente de la Xunta (artículo 15.3 EAG); del mismo, se excluye la disolución automática, ya que, de conformidad con sus previsiones, caso de no conseguirse la mayoría requerida, «se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente». No creemos, consecuentemente, que existiese una laguna al respecto; es verdad que el artículo 15.4 EAG remitía a una Ley de Galicia, pero sólo a efectos de determinar el alcance de la responsabilidad política del Presidente, así como su estatuto y atribuciones.

En cualquier caso, retornando a nuestra anterior argumentación, es claro que el Proyecto de ley, al proceder a desarrollar, entre otros, los aspectos contemplados por el artículo 15.4 del Estatuto, y obviar toda referencia a la disolución automática, se alineaba en una dirección mucho más acorde con el texto estatutario, dejando a la postre carente de todo efecto la prescripción de la Disposición transitoria 1.^ª1 del Reglamento de la Cámara. Desde esta óptica, la enmienda socialista sí que suponía una opción diferenciada respecto a la acogida por el Proyecto, una opción que consagraba con carácter definitivo lo que el Reglamento previera de modo transitorio.

Sometidas a votación las enmiendas a la totalidad del señor

las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Galicia legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución, se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma gallega en los supuestos así previstos en este Estatuto.»

Nogueira y del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, serían rechazadas por una abrumadora mayoría en el primer caso (un solo voto a favor) y por una notable diferencia de votos en el segundo (42).

V. En el trámite de Informe del Proyecto, la Ponencia rechazaría por unanimidad las enmiendas de los señores Nogueira (EG), Alvarez Domínguez, Diéguez Vázquez y López Garrido (Bloque-PSG), y, por mayoría, la número 11-73 del Grupo Socialista, que se reservaba su defensa en Comisión. Por el contrario, las enmiendas del señor Piñeiro y del Grupo Parlamentario Centristas de Galicia-UCD, eran aceptadas unánimemente (43), quedando de esta forma el texto del artículo 21 con la que sería su redacción definitiva, reflejada en el artículo 24 del texto final de la Ley.

Digamos, por último, que la Ponencia asumiría la propuesta centrista de incorporar al procedimiento de investidura un último trámite consistente en la disolución automática del Parlamento en el supuesto de fracaso de la investidura transcurridos dos meses desde la primera votación, bien que, como ya hemos indicado, en esta propuesta coincidieran también los socialistas y algunos de los diputados del Grupo Mixto.

Los artículos 23 y 16 del texto del Dictamen de la Comisión (44) —equivalentes, respectivamente, al 21 y 25 del Informe, y correspondientes a los que en el texto definitivo de la norma figurarían como 24 y 17— mantendrían en sus mismos términos el texto aprobado por la Ponencia, con lo que ello implicaba de rechazo de la facultad presidencial disolutoria y admisión de la disolución automática para el supuesto de no investidura.

VI. En el debate plenario del Dictamen de la Comisión Institucional acerca del Proyecto de Ley reguladora de la Xunta y de sus atribuciones (45), apenas sí se discutirían los puntos que nos ocupan. Sólo el señor Nogueira Román mantendría su enmienda de adición de un nuevo artículo orientado a posibilitar la disolución

(42) DSPG, núm. 16, pág. 814.

(43) BOPG, I Legislatura, núm. 54, 29 de diciembre de 1982, pág. 721 y sigs.; véase específicamente la pág. 742.

(44) BOPG, I Legislatura, núm. 67, 17 de febrero de 1983, pág. 1403 y sigs.

(45) El debate, en «Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia» (en adelante, DSPG), núm. 28, 22 de febrero de 1983, pág. 1481 y sigs.

del Parlamento. A tal efecto, insistiría en su reiterada idea de que debía trasplantarse al sistema de gobierno parlamentario de la Comunidad gallega el mecanismo disolutorio en términos similares a como se diseña a nivel estatal. Sin debate alguno (46), la enmienda sería rechazada de modo aplastante: 1 voto a favor frente a 48 en contra.

Menos discusión aún suscitaría la determinación del párrafo segundo del artículo 16, que establecía la disolución automática para el supuesto de no investidura. El precepto —que no había sido objeto de enmienda ni voto particular alguno— sería aprobado por unanimidad (47).

Puede decirse de esta forma que el legislador territorial gallego, en la Ley reguladora de la Xunta y de su Presidente (48), se inclinaba por las dos opciones que a nuestro modo de ver eran más discutibles: desde una perspectiva política una; desde una visión estatutaria la otra.

De un lado, se prescindía de la atribución al Presidente de la Xunta de la potestad disolutoria del Parlamento, con la subsiguiente anticipación del término del mandato parlamentario, lo que, al margen ya de poder operar como instrumento de equilibrio en cuanto arma disuasoria, era, qué duda cabe, una atribución de considerable importancia política para el partido gobernante, o más precisamente —caso de un gobierno de coalición—, para aquél en cuyas manos se encontrara la jefatura del Gobierno, en este caso, de la Presidencia de la Xunta. Esta opción, como ya argumentamos con anterioridad, era perfectamente encajable en el bloque de constitucionalidad (49).

(46) DSPG, núm. 28, págs. 1521-1522.

(47) DSPG, núm. 28, pág. 1515.

(48) Publicada en el BOPG, I Legislatura, núm. 70, 25 de febrero de 1983, págs. 1463-1479, y días después, en el «Diario Oficial de Galicia» (en adelante, DOGA) de 21 de marzo de 1983, y con gran retraso, en el «BOE» de 5 de septiembre de 1983, que incluiría, por cierto, un error tan monumental como la no inclusión del párrafo segundo del artículo 17, relativo precisamente a la disolución automática en el supuesto de no investidura.

(49) A juicio de RAMÓN MÁIZ y XOSE A. PORTERO (en *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, La Coruña, 1983, pág. 243), la omisión de un instrumento como la disolución deja inacabado el modelo parlamentario de relación entre los poderes.

Es posible pensar, sin embargo, que la coyuntura política no permitía la institucionalización de la disolución voluntaria. Recordemos que la Xunta estaba en manos de un partido (Alianza Popular) que no sólo tenía un peso específico mínimo en las Cortes Generales (por lo menos en los primeros momentos de la tramitación legislativa del Proyecto, que son, además, los instantes cruciales), sino que con sus 26 diputados autonómicos quedaba muy alejado del umbral de la mayoría absoluta (36 diputados sobre un total de 71), lo que le hacía depender sobremanera de la segunda formación parlamentaria, la UCD, que con sus 24 parlamentarios autonómicos, tan sólo dos menos que AP, podía operar como auténtico árbitro de la situación.

UCD se hallaba a punto de sufrir su gran debacle electoral (en los comicios del 28 de octubre de 1982) cuando se inició el «iter» del Proyecto (el 5 de mayo de 1982 la Mesa del Parlamento de Galicia acordaba admitirlo a trámite); sin embargo, tal circunstancia era imprevisible; por lo demás, hasta el momento de las elecciones generales de 1982, el peso específico de UCD era muy elevado a nivel de su representación autonómica en Galicia; ésta, sin embargo, seguía en su actuación las pautas operativas marcadas por el aparato del partido a nivel nacional; y conviene recordar a este respecto que se hallaban aún recientes los Acuerdos del Gobierno centrista con el PSOE, en los que, como también significamos, se intentó la convergencia en un solo momento de los distintos procesos electorales.

De otra parte, al optar por la institucionalización de la disolución automática en un supuesto sustancialmente idéntico al contemplado por el artículo 99.5 de la Norma Suprema, se contravenía en buena medida si no la letra, sí al menos el espíritu de las propias normas estatutarias, a lo que no obsta que el Reglamento de la Cámara ya hubiese regulado tal mecanismo.

4. EL INTENTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FACULTAD DISOLUTORIA EN LA LEY 8/1985, DE ELECCIONES AL PARLAMENTO DE GALICIA

I. Al amparo de la previsión del artículo 11.5 EAG (a cuyo tenor: «Una Ley del Parlamento de Galicia determinará los plazos

y regulará el procedimiento para elección de sus miembros...»), el Gobierno de Fernández Albor enviaba a la Cámara un Proyecto de Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, que suscribía el 18 de abril de 1985 el «Conselleiro da Presidencia», señor Barreiro Rivas.

El Proyecto, cuyo objeto —según precisaba su Exposición de Motivos (50)— era el desenvolvimiento de aquella previsión estatutaria, que habilitaba al propio Parlamento de Galicia para determinar «os extremos que deben constituí-las normas electorais da nosa Comunidade», desbordaba con creces su presunto ámbito normativo al incorporar el instituto de la facultad disolutoria presidencial, incidiendo de este modo sobre la Ley 1/1983, cauce natural para aquella institucionalización.

El artículo 16.1 del Proyecto prescribía que las elecciones al Parlamento de Galicia se celebrarían al término de la legislatura o «por disolución anticipada del Parlamento», tras lo que el artículo 16.2 establecía:

«A disolución do Parlamento de Galicia correspóndelle ó Presidente da Xunta de Galicia, logo de deliberación do Consello da mesma.»

A su vez, el artículo 17.2 determinaba que en caso de disolución anticipada, el Decreto de disolución contendría la convocatoria de nuevas elecciones.

II. Como puede suponerse, unas previsiones como las precedentes habían de suscitar notables controversias; la primera muestra de la misma la encontramos en las enmiendas presentadas a los preceptos anteriores (51). Dos de las tres enmiendas de totalidad abordaban, expresa o implícitamente la cuestión.

En efecto, en su enmienda de solicitud de devolución del Proyecto al Gobierno gallego, el señor Nogueira Román aducía, entre otros argumentos explicativos de su solicitud, que el Proyecto de Ley pretendía regular la potestad disolutoria del Parlamento por

(50) BOPG, I Legislatura, núm. 410, 2 de mayo de 1985, pág. 8885 y sigs.

(51) Las enmiendas pueden verse en BOPG, I Legistura, núm. 421, 24 de mayo de 1985, pág. 9089 y sigs.

parte del Presidente de la Xunta, no siendo éste, en absoluto, el lugar adecuado para tal regulación.

A su vez, en el texto alternativo que acompañaba a la enmienda de totalidad de los Socialistas de Galicia, se omitía toda referencia al instituto de la disolución.

Esta postura de rechazo de la facultad disolutoria aparecía como una actitud generalizada entre todos los Grupos Parlamentarios, con la sola salvedad significativa —obvia por lo demás— del Grupo de Alianza Popular de Galicia. Un somero repaso de las enmiendas presentadas al texto del articulado nos muestra la evidencia de la anterior apreciación.

Los Grupos Centristas de Galicia, Coalición Galega y Socialistas de Galicia mostraban su repudio a otorgar al Presidente de la Xunta la facultad que nos ocupa. A ellos se unía el diputado de Esquerda Galega, señor Nogueira.

Para los Centristas (enmiendas números 1-7 y 1-8, a los artículos 16 y 17 del Proyecto), no sólo no era conveniente, sino asimismo impropia, la atribución al Presidente de una Comunidad Autónoma de la facultad de disolver la Cámara legislativa. «Pénsese —se añadía en la motivación de la enmienda al texto del artículo 16— no número de Autonomías e nas conclusións ás que se podería chegar. Desde outro punto de vista hai que dicir que sería en todo caso competencia estatutaria e non dunha Lei electoral.»

Coalición Galega y Socialistas de Galicia no justificarían su postura, limitándose a defender sendas enmiendas de supresión del texto del Proyecto y de sustitución del mismo por otro nuevo. En análogo sentido se orientaban dos de las enmiendas parciales del señor Nogueira, si bien éste, como advirtiera en su enmienda de totalidad, lo que rechazaba era que la disolución tuviera cabida en un texto como la Ley de Elecciones.

III. En la sesión plenaria de la Cámara del 4 de junio de 1985, tenía lugar el debate de totalidad de este Proyecto (52).

En la intervención con la que se abría la sesión, de presentación

(52) DSGP, 1 Legislatura, núm. 117, 4 de junio de 1985, págs. 7861-7897.

del texto por el «Conselleiro da Presidencia», éste guardaba silencio en torno a la cuestión que nos interesa. Tampoco sería muy explícito el señor Nogueira, en turno de defensa de su enmienda de totalidad, limitándose a significar que no era el momento ni el lugar oportuno para introducir esta técnica, si bien el diputado de Esquerda Galega recordaría sus propios intentos de incorporar al marco institucional autonómico la facultad disolutoria (53).

El diputado del Grupo Mixto, señor Guerreiro Carreiras —que también presentara una enmienda de totalidad, en la que no se aludía para nada a la disolución— se mostraría identificado en este punto con los argumentos esbozados por el señor Nogueira (54).

En análoga dirección, si bien con un importante matiz, se ubicaría el diputado de Coalición Galega, señor González Mariñas, quien, a título particular, precisaría (55) que «ni siquiera en la Ley reguladora de la Xunta podría estar esa facultad (la disolución de la Cámara), que probablemente requeriría cambiar nuestro Estatuto de Autonomía, donde esta prerrogativa no figura, porque de manera deliberada no se quiso que constase».

Rechazadas las dos enmiendas de totalidad referidas, se debatía la presentada por los Socialistas de Galicia, asumiendo su defensa el señor Sánchez Presedo, quien, en línea con la posición de otros Grupos, manifestaría que «la disolución anticipada del Parlamento no corresponde a una Ley Electoral, tanto si se considera como una atribución del Presidente, como si se defiende que por afectar a la preeminencia de poderes debe tener una expresión estatutaria» (56).

En su turno en contra, el diputado popular, señor Pérez Vidal, que con anterioridad manifestaba pasar por alto deliberadamente el tema relativo a la disolución (57), efectuaba ahora una encendida defensa de la misma, esencial en el necesario equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo. En cuanto a las dudas expuestas por algún diputado en torno al encaje estatutario de la facultad presidencial disolutoria, el señor Pérez Vidal aduciría que, pese al silencio del Esta-

(53) DSPG, núm. 117, pág. 7865.

(54) DSPG, núm. 117, pág. 7872.

(55) DSPG, núm. 117, pág. 7877.

(56) DSPG, núm. 117, pág. 7886.

(57) DSPG, núm. 117, pág. 7875.

tuto, lo cierto era que la Ley 1/1983 ya había consagrado la disolución automática, estableciendo de esta forma «a canle para regular las disoluciones anticipadas desta Cámara» (58).

Aunque la enmienda de totalidad socialista era rechazada, el tema de la disolución no quedaba ni mucho menos resuelto, como las sucesivas etapas del «iter» legislativo del Proyecto nos iban a mostrar.

IV. En su Informe, la Ponencia de seis miembros elegida al efecto (59) difería al momento del debate en Comisión la adopción de una decisión en torno a las previsiones del artículo 16, admitiendo que tal precepto, en unión de los artículos 12 y 13 del Proyecto (que, respectivamente, fijaban el número total de diputados del Parlamento y las reglas a seguir en orden al reparto de escaños en función de los resultados del escrutinio, entre ellas, la muy polémica de la barrera legal del 5 por 100 de los votos válidos emitidos en cada circunscripción), constituían una «unidad de negociación».

La negociación emprendida en el seno de la Comisión 1.^a del Parlamento daba sus frutos en el texto del Dictamen, en el que se llegaba a los siguientes puntos de acuerdo: a) aumento del número de diputados a 75, manteniendo excepcionalmente el de 71 en las primeras elecciones a celebrar tras la entrada en vigor de la Ley, previsión que sería contemplada por una nueva Disposición transitoria (la cuarta); b) disminución del porcentaje de la «barrera legal» al 3 por 100, y c) eliminación del texto del Proyecto de lo referente a la facultad disolutoria, suprimiéndose el inicial artículo 17 y dándose una nueva redacción al artículo 16, en la que se omitía toda referencia a la disolución.

Esta problemática ya no daría lugar a polémica alguna, pues el artículo 16 del texto del Dictamen no sería objeto de ninguna enmienda, siendo aprobado por unanimidad (60) y convirtiéndose finalmente en el artículo 12 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia, precepto que se limita a deter-

(58) DSPG, núm. 117, pág. 7888.

(59) Puede verse el texto del Informe en BOPG, I Legislatura, núm. 447, 11 de julio de 1985, pág. 9262 y sigs.

(60) DSPG, I Legislatura, núm. 126, 19 de julio de 1985, pág. 8433.

minar que la convocatoria electoral se realizará mediante Decreto que habrá de fijar necesariamente el día de la votación y la fecha de la sesión constitutiva del Parlamento, que tendrá lugar dentro del plazo de un mes, contabilizado desde el día de celebración de los comicios.

V. Este intento de institucionalización de la técnica disolutoria no puede, a nuestro juicio, desvincularse del hecho de que esta Ley se tramitó en un momento en el que la Legislación tocaba a su fin. En tal coyuntura, atribuir al Presidente de la Xunta una facultad como la disolución del Parlamento suponía tanto como otorgarle la posibilidad de anticipar las elecciones al momento considerado por su partido y por él mismo como más beneficioso para sus propios intereses político-electorales.

Esta circunstancia, y no otra, explica el porqué Alianza Popular cambiaba de actitud frente a la disolución, pues sus posicionamientos habían sido muy otros en el momento del debate de la Ley 1/1983. Y por lo general —hecha alguna excepción—, esa circunstancia puramente coyuntural puede explicar igualmente la actitud contraria al mecanismo disolutorio de buena parte de las restantes formaciones parlamentarias.

Ello al margen, es indiscutible, desde nuestra perspectiva, que una Ley Electoral no es el instrumento normativo adecuado para contemplar un mecanismo como el que atrae nuestra preocupación, que, bien al contrario, se inserta en el marco de las relaciones —o si se prefiere, del funcionamiento— de las instituciones de autogobierno. Por ello mismo, es de alabar que en último término prevaleciera la lógica política y el rigor jurídico. Lo contrario hubiese supuesto la institucionalización de la disolución voluntaria en un texto legal inapropiado, al amparo de una coyuntura política pre-electoral que si bien no la deslegitimaba (es evidente la legitimidad del recurso a la disolución del Parlamento con la finalidad de buscar un momento electoral que se supone propicio a los intereses del partido gobernante), sí le privaba de buena parte del apoyo político que en buena lógica debía encontrar fuera de estas circunstancias coyunturales, por lo menos entre el conjunto de aquellas formaciones políticas que aspiran razonablemente a detentar algún día las responsabilidades de gobierno.

5. LOS PASOS PREVIOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA FACULTAD DISOLUTORIA

El 24 de noviembre de 1985 tenían lugar las segundas elecciones autonómicas gallegas tras la aprobación del Estatuto de Autonomía. Coalición Popular (la antigua AP), después de obtener 34 diputados sobre un total de 71, quedando, pues, cercana a la mayoría absoluta, asumía el Gobierno de Galicia. Fernández-Albor se situaba al frente de un Gobierno minoritario en el que los conflictos internos pronto iban a aflorar.

El deterioro de la situación se acentuará con rapidez; en ello resultará decisivo el abandono de CP por parte del «hombre fuerte» de la Xunta, durante largo tiempo «Conselleiro da Presidencia» y Vicepresidente de aquélla, señor Barreiro Rivas. Ello, a su vez, implicaba un correlativo debilitamiento del Grupo Parlamentario que respaldaba al Gobierno.

En los inicios del verano de 1987, la situación había llegado a ser insostenible, como bien reflejarían, incluso, las encuestas de opinión (61).

En esta coyuntura, la Xunta que presidía el señor Fernández-Albor recurría a dotarse de un arma de indudable eficacia política, especialmente por sus efectos disuasorios: la atribución a su Presidente de la facultad disolutoria de la Cámara. A tal efecto, el 24 de junio de 1987, enviaba al Parlamento un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1983, de 22 de febrero (62).

Un texto de esta naturaleza, que, de ser aprobado, pertrechaba al partido gubernamental de modo muy sustancial, tenía muy pocas posibilidades de ser apoyado por una Cámara en la que aquél había quedado muy alejado de la mayoría absoluta, por mor del muy acentuado «transfugismo político»; esas escasas posibilidades se reducían aún más si cabe si se advierte que, de alguna forma, el

(61) Cfr. al efecto, ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: «Actitudes y opiniones sociopolíticas en la Comunidad Autónoma de Galicia: evolución y expectativas», C.I.S., Madrid, 1988; de auto especial, págs. 19-43.

(62) El Proyecto sería publicado con increíble retraso en el BOPG, II Legislatura, núm. 168, 11 de septiembre de 1987, págs. 3537-3539.

Proyecto era el contrapunto frente a una temida moción de censura que ya parecía estar fraguándose y que cristalizaría tras el verano.

El 15 de septiembre, los 22 diputados del PSG-PSOE suscribían una moción de censura para exigir la responsabilidad política de la Xunta, de su Presidente y de los Conselleiros, moción que incluía al señor González Laxe como candidato a la Presidencia de la propia Xunta (63).

La moción, que era motivada sobre la base de ocho consideraciones de dispar naturaleza, sería debatida en las sesiones plenarias celebradas los días 21, 22 y 23 de septiembre (64). La votación tendría lugar este último día, con el resultado de 40 votos a favor de la moción, 29 en contra y dos abstenciones, con lo que el señor González Laxe quedaba investido de la confianza de la Cámara, convirtiéndose en el nuevo Presidente de la Xunta.

Si a tenor de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, la opinión pública pareció mostrarse proclive hacia el Proyecto de Ley del Gobierno de Fernández Albor, por el que el Presidente resultaba facultado para disolver el Parlamento (65), otro tanto revelarían los estudios del mismo C.I.S. en torno a la presentación de la moción de censura socialista (66).

La nueva Xunta, en la sesión de su «Consello» del 6 de octubre, acordaba solicitar de la Mesa del Parlamento la retirada del Proyecto de Ley del Gabinete anterior, decisión de la que tenía conocimiento la Mesa del Parlamento en su sesión del 26 de octubre, acordando, consecuentemente, la retirada del mismo (67).

Previendo tal contingencia, el Grupo Parlamentario Popular de

(63) La moción sería publicada por el BOPG, núm. 171, II Legislatura, 16 de septiembre de 1987, págs. 3577-3579.

(64) Puede verse el debate en los DDSPG núms. 62, 63 y 64, correspondientes a los días 21, 22 y 23 de septiembre de 1987, págs. 3953-4091.

(65) Un 44 por 100 de los encuestados se mostraba más bien a favor del Proyecto, frente a un 24 por 100 más bien en contra (ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Actitudés y opiniónés...*, op. cit., págs. 48-51).

(66) Un 41 por 100 se mostraba más bien de acuerdo, mientras que un 31 por 100 estaba más bien en desacuerdo (ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Actitudés y opiniónés...*, op. cit., pág. 56).

(67) BOPG., II Legislatura, núm. 184, 2 de noviembre de 1987, pág. 3881.

Galicia hacía suyo el anterior Proyecto, transformándolo en la correspondiente Proposición de Ley, suscrita el 14 de octubre, apenas una semana después del acuerdo gubernamental de retirada del Proyecto. En su misma sesión del 26 de octubre, la Mesa del Parlamento acordaba admitir a trámite esta Proposición (68).

Aunque el debate de toma en consideración de la Proposición popular no tendría lugar hasta el 15 de marzo de 1988, casi cinco meses después de admitida a trámite, la composición de la Cámara y los propios acontecimientos políticos, hacían presagiar el rechazo de su toma en consideración, como así habría de suceder finalmente. Ello no obstante, el análisis del Proyecto presenta verdadero interés, más aún si se advierte que el 5 de noviembre, el «Conselleiro da Presidencia», señor González Mariñas, suscribía un nuevo Proyecto de Ley en torno a esta cuestión, al que previamente había dado luz verde la nueva Xunta.

Nos ocuparemos ahora del primero de los Proyectos, asumido más tarde como Proposición de Ley por el Grupo Popular.

En su Exposición de Motivos, el Proyecto, muy sumariamente, argumentaba que la no previsión de la facultad disolutoria del Presidente de la Xunta producía un «vacío legal» advertido por otras Comunidades, que debía ser subsanado.

La competencia autonómica para abordar la regulación legal de este instituto se asentaba —siempre, según la E. de M.— en el reconocimiento por el artículo 27.1 EAG de la competencia exclusiva de la Comunidad para la organización de sus instituciones de autogobierno, lo que, unido a la remisión que el artículo 15.4 del propio Estatuto, hace a una Ley de Galicia para la regulación de las atribuciones del Presidente de la Xunta, habilitaba suficientemente al legislador territorial gallego para la normación de esta materia.

El Proyecto constaba de un artículo único por el que se modificaba la redacción del artículo 24 de la Ley 1/1983, en el sentido, en esencia, de adicionarle dos nuevos apartados (69) que reflejaban

(68) BOPG, II Legislatura, núm. 183, 29 de octubre de 1987, págs. 3850-3851.

(69) Asimismo, la redacción del apartado primero —equivalente al texto del artículo 24 de la Ley 1/1983— sufría una modificación que lo acomodaba

casi en su literalidad los rasgos formales característicos de la disolución contemplada por el artículo 115 CE: a) atribución de la facultad disolutoria al Presidente de la Xunta, bajo su exclusiva responsabilidad; b) exigencia de una previa deliberación de la Xunta reunida en Consello; c) exigencia formal de que en el decreto de disolución se hiciera constar la fecha de celebración de los nuevos comicios; d) imposibilidad de ejercer esta facultad cuando estuviere en trámite una moción de censura, y e) sujeción de su ejercicio a una limitación temporal, al impedir la disolución antes de que hubiese transcurrido un año desde la última operada por el mismo procedimiento.

La Proposición de Ley que poco tiempo después presentaría el Grupo Popular se formulaba en términos idénticos a los del precedente Proyecto. La Proposición se acompañaría de unos someros antecedentes doctrinales y de la legislación comparada. De su E. de M., algo más desarrollada que la del Proyecto, destacaremos tan sólo el énfasis que se ponía en la dimensión equilibradora de la facultad disolutoria, que operaba —se decía— a modo de contrapeso del principio de responsabilidad política del jefe del ejecutivo, tesis que aun siendo en su sustancia cierta, debe ser matizada, pues, como ya hemos expuesto, no puede mantenerse hoy en los mismos términos con que tradicionalmente se venía formulando.

El debate de toma en consideración de la Proposición, que tras la oportuna votación finalizaría con su retirada, es inseparable del debate de totalidad del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley 1/1983, presentado por la Xunta; por si cupiese alguna duda, se hicieron coincidir en la misma sesión. Por ello mismo, postergamos su examen para un momento inmediatamente ulterior.

6. LA ADMISIÓN CONDICIONADA DE LA FACULTAD DISOLUTORIA DEL PRESIDENTE DE LA XUNTA

I. El Gobierno González Laxe, en una de sus primeras decisiones políticas, procedía a retirar el Proyecto de Ley de modificación del

a los dos apartados siguientes: en el inciso que otorgaba al Presidente la competencia de «convocar elecciones al Parlamento de Galicia, tras su disolución transcurrido el período de cada Legislatura», se suprimía el párrafo «transcurrido el período de cada Legislatura».

artículo 24 de la Ley 1/1983, presentado por la anterior Xunta presidida por Fernández Albor.

Ahora bien, si veloz y unánime entre los coaligados que pasaron a gobernar Galicia (PSG-PSOE, Coalición Galega y Partido Nacionalista Galego) fue la decisión de retirar aquel Proyecto, no lo iba a ser tanto el logro de un acuerdo sobre el que articular un nuevo texto legal, acuerdo fervientemente deseado por los socialistas, partidarios por lo demás —en aquel momento— de la incorporación al ordenamiento jurídico de Galicia del mecanismo disolutorio, a diferencia de sus socios de coalición, no tan entusiastas del mismo, y no tanto por rechazo de la institución (si bien en algunos pudo pesar en tal juicio su procedencia del centrismo de UCD), como por el hecho evidente de que al pertenecer la decisión última de disolver el Parlamento al jefe del ejecutivo, y recaer la Presidencia de la Xunta en el PSOE, los nacionalistas (CG y PNG-PG) quedaban situados en el seno de la Xunta en una posición de franca debilidad y de inequívoca dependencia respecto del PSOE.

Ello no obstante, las negociaciones que precedieron a la presentación de la moción de censura iban a allanar el camino, y finalmente, el 5 de noviembre de 1987, el «Conselleiro da Presidencia e Administración Pública», señor González Mariñas, suscribía un nuevo Proyecto de Ley de reforma de la Ley 1/1983, cuya tramitación era acordada por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 3 de diciembre (70).

II. El primer rasgo a destacar del nuevo Proyecto es que, a diferencia del presentado por el Gobierno Fernández Albor, no se circunscribe a la normación del derecho de disolución, sino que aborda la reforma de diferentes aspectos de la Ley 1/1983. Con todo, la modificación más sustancial, a nuestro juicio —y a la que, en último término, quería dar respuesta el Proyecto—, es precisamente la introducción en el sistema institucional de autogobierno de la facultad disolutoria. Nos centraremos exclusivamente en este aspecto.

Los recelos de los partidos nacionalistas integrantes del Gobier-

(70) El Proyecto sería publicado en el BOPG, II Legistura, núm. 198, 10 de diciembre de 1987, págs. 4147-4152.

no tripartito acerca del posible empleo «partidista» del mecanismo disolutorio por un Presidente de la Xunta que pertenecía al PSG-PSOE, se traducirían en una regulación absolutamente disparatada que hipotecaba la institución hasta tal extremo que bien puede afirmarse que la desnaturalizaba por entero.

En efecto, aunque el Proyecto otorga al Presidente de la Xunta, bajo su exclusiva responsabilidad y tras la deliberación de la Xunta reunida en Consello, la facultad de disolver el Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de los comicios, al unísono, condiciona el ejercicio de esta facultad en los siguientes términos:

«O exercicio desta facultade requirirá do informe previo ó Parlamento no transcurso dunha sesión específica para este só efecto e non podera facerse efectivo ata transcorridos dez días despois da súa celebración. Se neste prazo se presentase unha moción de censura, a súa prioritaria tramitación parlamentaria suspenderá o exercicio da facultade presidencial disolutoria.»

El ejercicio de la facultad presidencial requiere, pues, de un informe previo al Parlamento. Ese informe pretende la realización de un debate parlamentario, en una sesión «ad hoc», que automáticamente implica la paralización de la disolución, pues ésta no puede hacerse efectiva hasta que hayan transcurrido diez días, lo que viene a suponer la introducción de una especie de «período de enfriamiento» que si puede encontrar alguna razón de ser en la moción de censura, carece de toda justificación en el supuesto que nos ocupa. La motivación última de este complejo procedimiento es inequívocamente política: paralizar una disolución de la Cámara que haya sido impulsada por la sola voluntad del Presidente de la Xunta —que era tanto como decir, en un contexto político como el existente en Galicia en aquel momento, por la sola voluntad de uno de los partidos de la coalición gobernante—, contraponiéndole la amenaza de una moción de censura que, de ser presentada dentro de los diez días siguientes a la celebración de la sesión parlamentaria en la que se había de debatir el informe del Presidente acerca de la disolución, suspende «ipso iure» el ejercicio de la facultad presidencial hasta tanto no finalice la tramitación parlamentaria de la moción.

En definitiva, se trata de subordinar la disolución del Parlamento a la búsqueda de una alternativa de gobierno que pueda cristalizar mediante la presentación de una moción de censura. Ello implica, de modo mucho más sutil, pero no menos real, la amenaza de los partidos que integran una coalición de gobierno frente a su —llamémosle así— «socio principal» (la formación que detenta la Presidencia de la Xunta), de búsqueda de una nueva coalición, que se articularía a través de la moción de censura. Obviamente, un mecanismo tan enrevesado, tan «maquiavélico» nos atreveríamos a decir, sólo podía tener una virtualidad real en un Gobierno de coalición.

Si jurídicamente nos parece una normación inaceptable, políticamente creemos que es de todo punto inadmisibile, por cuanto otorga a los partidos minoritarios de una coalición de gobierno la posibilidad de llevar a cabo un auténtico «chantaje político» respecto de aquel otro que, por su mayor peso parlamentario, ha asumido la jefatura del ejecutivo.

No nos vale tampoco como argumento justificativo la supuesta búsqueda de una racionalización de los mecanismos sobre los que se articulan las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, pues una hiper-racionalización de tal naturaleza a lo único que conduciría es a una grave distorsión del funcionamiento institucional.

El sistema de partidos puede conducir en determinadas circunstancias a situaciones límite en las que las únicas salidas posibles sean la disolución o la búsqueda de una alternativa de gobierno a través de la censura constructiva; sin embargo, condicionar —pues, de hecho, no otra cosa se persigue en el Proyecto— el ejercicio de la facultad disolutoria a que previamente —durante un período de tiempo predeterminado: diez días tras el obligatorio debate parlamentario— no se presente una moción de censura es tanto como privar al mecanismo disolutorio de toda su potencial eficacia política, desnaturalizándolo por completo.

Todo ello sin olvidar que un procedimiento como el inicialmente previsto por el Proyecto parece tender un puente de plata para la quiebra permanente de pactos y coaliciones de gobierno, algo que, por otra parte, casa a la perfección con el «transfuguismo político».

Las cautelas expuestas, que como ya hemos dicho, hipotecan el ejercicio de la facultad disolutoria, se comprenden aún menos si se advierte que el Proyecto en cuestión incluía en su articulado (artículo 12) la adición a la Ley 1/1983 de tres Disposiciones Transitorias, a tenor de una de las cuales (la tercera), la facultad disolutoria del Parlamento reconocida al Presidente de la Xunta sólo podría ser ejercida respecto de las Cámaras elegidas tras la entrada en vigor de la Ley; es decir, quedaba vedada la disolución presidencial para la Legislatura que había de terminar en 1989.

Ello no obstante, Coalición Galega y el Partido Nacionalista Galego, en un primer momento, forzarían el mantenimiento de la regulación antes expuesta, llegando incluso a amenazar a los socialistas con la ruptura de la coalición de gobierno para el supuesto de que se negaran a aceptar su pretensión (circunstancia que no es fruto de nuestra mera especulación, sino que nos ha sido confirmada por uno de los principales actores políticos de aquel momento). Bien es cierto que conforme avance el debate parlamentario las posiciones en torno a esta cuestión se irán flexibilizando.

En relación al Proyecto, diremos finalmente que en su Exposición de Motivos justificaba los condicionamientos a que se sometía el ejercicio de la facultad disolutoria sobre la base de una doble argumentación: a) de un lado, la conveniencia de viabilizar la necesaria participación parlamentaria, así como los criterios de primacía del propio control parlamentario a través de la moción de censura, reflexión que carece del más mínimo sentido si se contempla desde la óptica del juego que en el marco de las relaciones legislativo-ejecutivo cumple el instituto de la disolución; b) de otro, la necesidad de permitir el asentamiento de la figura disolutoria (¿?), así como la necesidad de no perturbar el estatuto de unos diputados elegidos al abrigo de otras reglas parlamentarias. En relación a este segundo argumento, la primera reflexión es de tal vaciedad que no admite mayor comentario; en cuanto a la segunda, conviene incidir sobre algo que a nosotros nos parece obvio: el estatuto de los parlamentarios no resulta afectado por la admisión legal de la disolución, pues ésta lo que implica es un anticipo del término del mandato, y entre los derechos y prerrogativas que configuran el estatuto jurídico de los parlamentarios no figura, desde luego, el de desempeñar

su mandato por un período determinado de tiempo. Abundaremos más sobre este tema en un momento ulterior.

III. Cuatro enmiendas, dos de ellas de totalidad, se presentarían al texto del Proyecto; dos eran suscritas por el diputado del Grupo Mixto, señor Nogueira Román, mientras que las dos restantes eran apoyadas por el Grupo Popular de Galicia (71).

Don Camilo Nogueira (Esquerda Galega), en su enmienda de totalidad, defendía un texto alternativo en el que, sobre la base de argumentos similares a los que el mismo diputado ya esgrimiera al hilo del debate parlamentario de la que habría de ser Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y de su Presidente, propugnaba un texto de artículo único, encaminado a dar una nueva redacción al artículo 24 de la referida Ley 1/1983, de conformidad con la cual, se reconocía al «Presidente de Galicia» la facultad disolutoria, que había de ejercer bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno gallego. La disolución debía quedar formalizada mediante un Decreto que había de fijar la fecha de convocatoria de las siguientes elecciones autonómicas. La regulación se completaba con la incorporación al ordenamiento autonómico de las dos limitaciones previstas por el artículo 115.2 y 3 de la Norma suprema.

En su enmienda número 2 (que a su vez incluía un total de once enmiendas particulares al articulado); el señor Nogueira mantendría, como es obvio, idénticos postulados, con la adición (enmienda número 2-11) de la supresión de la que el Proyecto conformaba como Disposición transitoria tercera (ejercicio de la facultad disolutoria respecto de los Parlamentos elegidos tras la entrada en vigor de la Ley).

El Grupo Popular, a su vez, postularía la devolución a la Xunta del Proyecto, entre otras razones, por su regulación entremezclada y confusa de la facultad disolutoria del Parlamento, «con la pretensión de traslado a la Cámara de responsabilidades exclusivas del Presidente».

En la enmienda número 4 (que incluía un total de nueve en-

(71) BOPG, II Legislatura, núm. 211, 30 de enero de 1988, págs. 4395-4399.

miendas particulares al articulado), los populares defenderían un diseño del instituto de la disolución prácticamente coincidente con el propugnado por el señor Nogueira. Sin embargo, el Grupo Popular no presentaría enmienda alguna respecto de la previsión contemplada por la citada Disposición Transitoria tercera del Proyecto.

IV. En la sesión plenaria del Parlamento celebrada el 15 de marzo de 1988 tenían lugar, sucesivamente, los debates de toma en consideración de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular de Galicia, de modificación de la Ley 1/1983 (72), y de totalidad del Proyecto de Ley de reforma de la misma Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y de su Presidente (73).

El debate de toma en consideración de la Proposición popular sería notablemente conciso. Su presentación correría a cargo del diputado señor Villanueva Cendón, quien, en síntesis, manifestaría que, clarificada la realidad jurídica que en otros momentos pudo impedir la presentación de la Proposición, su Grupo entendía necesario que el Presidente de la Xunta dispusiese de la capacidad jurídica de disolver la Cámara en los momentos que estimase oportuno, a la vista de las circunstancias políticas existentes.

A la Proposición se sumaría el señor Nogueira, mientras que los señores Olives Quintas (diputado del PNG-PG), Sánchez Castiñeiras (CG) y Carro Fernández-Valmayor (PSG-PSOE), mostrarían su desacuerdo con la misma.

Mientras el diputado socialista, señor Carro, se remitiría a los argumentos a exponer en un momento inmediatamente ulterior, con motivo de la defensa del Proyecto gubernamental, los diputados nacionalistas aprovecharían su turno para, no sin un cierto cinismo político, manifestar su apoyo a la facultad disolutoria del Presidente, a la par que efectuar una crítica al Grupo Popular por su cambio de postura en torno al instituto disolutorio, fruto de una intención un tanto partidista (74), cuando no del oportunismo o de la incoherencia (75).

(72) DSPG, núm. 80, 15 de marzo de 1988, págs. 5202-5206.

(73) DSPG, núm. 80, págs. 5207-5233.

(74) Señor Olives Quintas. DSPG, núm. 80, 5203.

(75) Señor Sánchez Castiñeiras. DSPG, núm. 80, pág. 5204.

El señor Olives Quintas, con una ligereza que no puede ser atribuida sino al absoluto desconocimiento de las técnicas constitucionales, iría aún más lejos de sus juicios críticos, al proyectarlos al campo técnico-jurídico, para manifestar al respecto que la iniciativa del Grupo Popular «é máis curta e peor elaborada» que la cristalizada en el Proyecto del Gobierno González Laxe (76), apreciación realmente osada a la vista de los despropósitos a que se sujeta el ejercicio de la facultad disolutoria en tal Proyecto, precisamente por las interesadas presiones políticas a que el PNG-PG y CG sometieron al PSG-PSOE.

En la pertinente votación, la Proposición era rechazada por 24 votos a favor frente a 36 en contra, con tan sólo una abstención, la del señor Beiras Torrado, diputado del BNG, quien, en su explicación de voto, precisaría que el Bloque se hallaba «rotundamente en contra de conferir al Presidente de la Xunta la facultad disolutoria en el contexto político-constitucional actual». Más aún, el señor Beiras consideraría aberrante (¿?) tal hecho (77).

V. Mayor consistencia tendrá el debate parlamentario de totalidad del Proyecto de Ley de reforma de la Ley 1/1983, elaborado por el Gobierno de González Laxe (78).

Su presentación correría a cargo del «Conselleiro da Presidencia e Administración Pública», señor González Mariñas, quien significaría que la regulación del instituto de la disolución propuesta por el Gobierno al que pertenecía se diferenciaba de las iniciativas de los Grupos de la oposición, cuando menos, en dos puntos básicos:

A) La necesidad de un informe previo al Parlamento reunido al efecto, exigencia con la que no se pretendía atribuir a la Cámara una responsabilidad que no le es propia, sino tan sólo llevar a cabo un ensayo inédito de la posibilidad de un contraste de opiniones en el foro parlamentario sobre la disolución. «E —añadiría el señor González Mariñas (79)— un exercicio de cortesía nas relacións insti-

(76) DSPG, núm. 80, pág. 5203.

(77) DSPG, núm. 80, pág. 5206.

(78) El debate puede verse en DSPG, núm. 80, 15 de marzo de 1988, págs. 5207-5233.

(79) DSPG, núm. 80, pág. 5209.

tucionais, en tanto que constitúe unha especie de preaviso». Y en último término, lo que no dejaba margen de duda al Conselleiro era la consideración de que con tal mecanismo se garantizaba la primacía del Parlamento, pues «nese tempo a Cámara pode anticipar a disolución a través da presentación dunha moción de censura».

Si los juicios primeramente expuestos por el señor González Mariñas, si bien discutibles, pueden ser aceptados, lo que ya no resiste un análisis mínimamente riguroso es su reflexión de que la Cámara puede anticipar la disolución mediante la presentación de una moción de censura. Es claro que sólo en el supuesto de fracaso de la investidura, una vez transcurridos dos meses desde que tuviera lugar la primera votación de tal naturaleza, podría llegarse a la disolución del Parlamento; en consecuencia, se nos antoja demencial justificar el complicadísimo artilugio jurídico del Proyecto sobre la base de que posibilita la anticipación de la disolución.

Por lo demás, que tal mecanismo garantice la primacía del Parlamento nos resulta, a la par que discutible, absolutamente irrelevante, pues no es frente al supuesto de la disolución donde debe intentarse salvaguardar la primacía parlamentaria. Es cierto que la siempre conveniente estabilidad institucional exige no recurrir con ligereza a la disolución de la Cámara. A ello responden precisamente algunos de los límites que el Derecho Comparado nos ofrece, recogidos en buena medida por el ordenamiento constitucional del Estado, pero de ahí no debe inferirse que el ejercicio de la disolución atente contra el Parlamento. Bien al contrario, interpretado no desde la óptica de la pura asepsia técnico-jurídica, sino desde una visión valorativa y finalista, en definitiva, desde la visión de su inserción en el orden de valores y principios a los que sirve, valores y principios que, como bien precisara el Tribunal Constitucional (80), han de inspirar la interpretación de las normas que regulan los complejos procedimientos propios del modelo de parlamentarismo racionalizado, asumido por nuestros constituyentes y, en algunas de sus técnicas, por buen número de los textos estatutarios; así interpretada, decimos, la disolución se nos presenta como un mecanismo

(80) STC 16/1984, de 6 de febrero, fund. jur. 6.º

esencialmente democrático en sí mismo (81), en cuanto se orienta a la expresión de la soberanía popular.

En resumen, la primacía del Parlamento puede resultar conculcada cuando se le impida el ejercicio de su función capital de control del Gobierno, o cuando se le acoten sus funciones de dirección política, pero no cuando se posibilite su disolución.

B) La segunda diferencia apuntada por el señor González Mariñas, respecto de las iniciativas formalizadas por la oposición parlamentaria, venía referida a la norma de derecho transitorio del Proyecto por la que se limitaba el ejercicio de la potestad disolutoria, que había de permanecer en suspenso hasta la siguiente Legislatura. «A razón fundamental desta dilación de vixencia —diría el citado Conselleiro (82)— reside en non perturba-lo 'estatus' duns Deputados electos ó abeiro dunhas regras de xogo político nas que non se contempla a posibilidade de remate anticipado do mandato parlamentario por disolución presidencial.»

Abundando en una consideración efectuada al respecto en un momento anterior, diremos que el estatuto jurídico del parlamentario no sólo no resulta afectado por la incorporación al sistema institucional de autogobierno de la facultad disolutoria, sino, ni tan siquiera, por el ejercicio de la misma. Es cierto que el artículo 11.2 EAG prescribe que: «el Parlamento será elegido por un plazo de cuatro años», pero ello no debe entenderse como un derecho individual de cada parlamentario, sino como una garantía de la institución que le confiere una cierta resistencia frente a la disolución anticipada, pero que, en modo alguno, choca o impide ésta.

Tras la intervención del Conselleiro, tomarían la palabra, sucesivamente, los señores Villanueva Cendón y Nogueira Román, a fin de proceder a la defensa de sus respectivas enmiendas de totalidad.

Para el diputado popular, el Proyecto que se presentaba era, en realidad, una manera encubierta de ocultar los motivos de la retirada del anterior Proyecto de Ley enviado por el Gobierno de

(81) Cfr. al efecto, ANTONIO BÀR: *La disolución...*, *op. cit.*, págs. 205-206.

(82) DSPG, núm. 80, pág. 5209.

Fernández Albor. Consideraría el señor Villanueva (83) que la normativa a que se sujetaba la facultad disolutoria trasladaba la responsabilidad política y pública que se deriva de la disolución y subsiguiente convocatoria de elecciones anticipadas del Presidente de la Xunta al propio Parlamento; se establecía así «una especie de imperativo perentorio dirigida a la oposición» para que, en el término de diez días después de la celebración de la sesión específica que había de tener lugar en el Parlamento, presentara una moción de censura como medio de paralizar la disolución de la Cámara.

La conclusión del diputado popular era en verdad curiosa: tras considerar que la limitación parlamentaria que se impone a la facultad disolutoria presidencial podía ser útil (¿?), entendía que la redacción del texto gubernamental no era afortunada. Con ello, el señor Villanueva daba la impresión de situarse en una postura un tanto contradictoria con las tesis que había mantenido el Gobierno de Fernández Albor y poco después su propio Grupo Parlamentario.

El diputado de Esquerda Galega iba a ser, una vez más, coherente con sus tesis reiteradamente mantenidas en los diferentes debates parlamentarios en torno al tema; es más, creemos que será (por lo menos hasta el momento de celebración de este debate) el único parlamentario autonómico que seguirá un camino rectilíneo en sus posicionamientos. En su intervención en defensa de su enmienda de totalidad, el señor Nogueira, tras aducir una vez más un conjunto de argumentos que, a su juicio, justificaban más que cumplidamente el instituto de la disolución (84), manifestaría que estaba dispuesto a dar su apoyo al Presidente, señor González Laxe, a fin de que dispusiera de la facultad disolutoria del Parlamento cuando lo considerara oportuno, esto es, sin sujeción a ningún tipo de condicionamientos.

El turno en contra de las enmiendas de totalidad correría a cargo del diputado socialista señor Carro, quien, pese a su brillantez argumental habitual, no estaría en esta ocasión especialmente afor-

(83) DSPG, núm. 80, pág. 5213. En este razonamiento coincidiría el señor Nogueira Román. DSPG, núm. 80, pág. 5215.

(84) DSPG, núm. 80, pág. 5217. Los reiterará con posterioridad. Cfr. al efecto, DSPG, núm. 80, pág. 5231.

tunado, quizá, posiblemente, por su personal falta de convicción —compartida por todo su Grupo— en el alambicado procedimiento al que se sujetaba la facultad disolutoria, por mor de la imposición de los coaligados en el Gobierno tripartito, esto es, de Coalición Gallega y del Partido Nacionalista Gallego, nada proclives a un adelanto electoral por razones creemos que obvias, como los resultados electorales de diciembre de 1989 se han encargado de mostrar.

A juicio del portavoz socialista, con el complejo artilugio que se trataba de introducir, se pretendía que existiera una correlación política entre el Parlamento y sus Grupos Parlamentarios y, por supuesto, el Gobierno apoyado teóricamente por una mayoría parlamentaria. «No fondo, Señorías —concluiría el señor Carro Fernández-Valmayor (don Antonio) (85)— é unha reinterpretación da teoría doctrinaria a escala autonómica. Nela respétase a centralidade do Parlamento como institución, pero a iniciativa do Executivo é do Executivo. Os dous son suxeitos activos e é un problema de corresponsabilidade.»

La referencia a la teoría doctrinaria no merece mayor comentario, pues es evidente que nada tiene que ver el pensamiento doctrinario con el desafortunado artilugio jurídico que venimos examinando. No nos merece tampoco un juicio positivo la afirmación subsiguiente del señor Carro, en el sentido de que el plazo de diez días —que era necesario agotar antes de proceder a la formalización de la disolución— «es algo normal en todos los regímenes parlamentarios, en todos los procesos de confianza y disolución de las Cámaras y de revisión constitucional». De una mezcla de instituciones y mecanismos tan dispares difícilmente puede entresacarse ninguna conclusión válida; todo ello no conduce sino a acentuar la confusión.

De las restantes intervenciones parlamentarias, nos centraremos tan sólo en las de los diputados del Bloque y de Coalición Gallega, señores Beiras Torrado y Sánchez Castiñeiras, respectivamente, en contra y a favor del proyecto gubernamental.

Nos resultará difícil poder encontrar acumulados una cantidad similar de errores, y aun disparates, como los que pueden detec-

(85) DSPG, núm. 80, pág. 5224.

tarse en la breve intervención parlamentaria del diputado del BNG, señor Beiras. Y nuestro juicio lo asentamos en una perspectiva técnico-jurídica que, obviamente, no puede desentenderse de una visión de la realidad política. Sólo el afán de histrionismo puede dar sentido a una intervención como la del diputado del Bloque, quien iniciará su «disertación» con la afirmación de que la disolución del Parlamento por el Poder ejecutivo es «una táctica de golpe de Estado» (86), para, más adelante, precisar que en un régimen presidencialista quien tiene la facultad disolutoria del Parlamento es el Jefe del Estado, no el Presidente del Gobierno. Es obvio que si empleamos rigurosamente la expresión «régimen presidencial», hemos de convenir que en un régimen de este tipo —como es el caso del modelo norteamericano— no cabe la disolución, como tampoco la diferenciación entre Jefe de Estado y de Gobierno. El diputado del Bloque finalizaría significando que la disolución suponía tanto como la introducción de una bomba de relojería frente al ascenso de los nacionalismos en Galicia, a la par que la Ley que la introducía estaba llamada a convertirse en un elemento de desestabilización del Parlamento (87), afirmaciones que se comentan por sí solas.

En cuanto al señor Sánchez Castiñeiras, diputado de CG, formación integrante del Gobierno tripartito de González Laxe, reflejaría con nitidez en su intervención uno de los argumentos que habían conducido a su partido y al PNG-PG a forzar al PSG-PSOE a aceptar un artilugio jurídico tan exótico como el comentado: la conveniencia de prevenirse frente a decisiones del Presidente de la Xunta

(86) DSPG, núm. 80, pág. 5222. En una intervención subsiguiente, se insistirá en la misma tesis, sobre la base de que no hay un solo caso en la historia política de Europa Occidental en el que un Presidente del Gobierno que haya disuelto el Parlamento no haya ganado automáticamente, aumentando su mayoría en las siguientes elecciones. Es patente la mala memoria del señor Beiras, que, sin ir más lejos, olvida la debacle electoral sufrida por UCD en los comicios de 1982 que siguieron a la disolución anticipada de las Cortes Generales decidida por el Presidente del Gobierno de UCD, señor Calvo Sotelo; insistiendo en su argumentación, el señor Beiras reiterará que la disolución es un instrumento de golpe de Estado; democrático, pero de golpe de Estado del Ejecutivo sobre el Legislativo (DSPG, núm. 80, pág. 5229).

(87) DSPG, núm. 80, pág. 5224.

no compartidas por todos los socios de la coalición de gobierno (arbitrarias, en la terminología del diputado de CG):

«O artigo sétimo —afirmará el señor Sánchez Castiñeiras (88)— ... contempla... unhas cautelas que a nós nos parecen importantes, porque deste xeito se pode evita-lo oportunismo e a arbitrariedade da decisión propia e individual dun Presidente da Xunta...»

Tras esta reflexión, el diputado de CG sostendría que los condicionamientos contemplados por el Proyecto se hallaban inspirados en los principios recogidos en la mayor parte de los sistemas parlamentarios (¿?), donde la decisión disolutoria no es absolutamente vinculante para el Jefe del Estado. Sin perjuicio de que desde la perspectiva del Derecho Comparado podrían efectuarse buen número de precisiones a la precedente afirmación, es lo cierto que no vemos elemento de engarce posible con el supuesto contemplado por el Proyecto, pues resultaría un despropósito intentar sustituir la función atribuida al Jefe del Estado por la intervención del propio Parlamento.

Las intervenciones de que nos hemos ocupado con cierto detalle nos muestran en última instancia cómo las normas jurídicas de naturaleza constitucional (si bien en este caso aplicadas a la estructura de gobierno de una Comunidad Autónoma) no encuentran justificación posible al margen de la realidad política en cada caso existente.

VI. El Informe de la Ponencia, de modo un tanto sorprendente (sorpresa que se acentúa aún más si se advierte el rechazo de las enmiendas presentadas al artículo 7.º por el Grupo Parlamentario Popular y por el señor Nogueira Román), modificaría el artículo 7.º del texto del Proyecto en el sentido de dar una nueva redacción al artículo 24 de la Ley 1/1983. Este precepto se mantenía incólume con la importante salvedad de la supresión de su penúltimo párrafo (el más controvertido), esto es, de aquel que establecía ese conjunto de rígidos condicionamientos frente al ejercicio de la potestad disolutoria a que acabamos de aludir.

(88) DSPG, núm. 80, pág. 5227.

La importante modificación se justificaba en la consideración de que el párrafo era técnicamente confuso y complicado, aduciéndose incluso razones de tipo comparativo con otras Comunidades Autónomas, «nas que se formula dun xeito máis sinxelo» (89).

Por contra, el artículo 12 del Proyecto, que incorporaba las tres Disposiciones Transitorias al texto de la Ley 1/1983, no sufriría alteración alguna, por lo menos en lo que atañe al texto de la Disposición Transitoria tercera, que aplazaba el ejercicio de la facultad presidencial a los Parlamentos elegidos tras la entrada en vigor de la Ley.

La Comisión 1.^a, Institucional, de Administración General, Justicia e Interior, en el texto de su Dictamen (90), mantendría en su literalidad la redacción dada al artículo 24 y a la D.T. 3.^a de la Ley 1/1983 por los artículos 7.^o y 12 del Proyecto, según habían quedado tras el Informe de la Ponencia. Tanto el señor Nogueira como el Grupo Popular, sostendrían sus enmiendas al artículo 7.^o —enmienda de supresión de don Camilo Nogueira y de sustitución del Grupo Popular (91)— y al artículo 12 (enmienda de supresión del señor Nogueira).

VII. El debate del Dictamen tendría lugar en la sesión del 27 de septiembre. Sin ningún género de dudas, el artículo 7.^o sería el más controvertido de cuantos integraban el Proyecto.

En defensa de la enmienda del señor Nogueira, intervendría el diputado señor Martínez Randulfe, quien, tras precisar que la facultad disolutoria era más un mecanismo de control preventivo que de control discrecional, por las limitaciones concretas contempladas por el código constitucional, propugnaría la conveniencia de contemplar tres límites específicos: la imposibilidad de ejercitar esta facultad cuando se estuviere tramitando una moción de censura; la conveniencia de que el Decreto de disolución fije la fecha de los

(89) BOPG, II Legislatura, núm. 287, 6 de septiembre de 1988, pág. 5585.

(90) BOPG, II Legislatura, núm. 291, 21 de septiembre de 1988, págs. 5655-5661.

(91) No se entiende muy bien, a salvo un error de transcripción, que el Grupo Popular mantuviera su enmienda núm. 7, de sustitución de los párrafos 2.^o, 3.^o y 4.^o del artículo 7.^o del Proyecto, por cuanto el párrafo 3.^o había desaparecido del texto del Informe de la Ponencia.

inmediatos comicios, y la limitación temporal de un año, que, ésta sí, era acogida por el texto del Proyecto tal y como quedaba redactado en aquel momento (92).

En el turno de portavoces, el señor Beiras se pronunciaría en contra, recurriendo una vez más a su variopinto y un tanto «folklorico» lenguaje, del que puede estimarse una buena muestra la siguiente reflexión, dirigida a los partidos nacionalistas gallegos:

«E son vostedes tan inxenuos como para pensar que nun país colonizado como este, ondé seguen sendo hexemónicas as forzas políticas estatais, algunha forza autóctona vai poder escapar á chantaxe que supón, cando menos potencialmente, darlle isto ó Presidente do Executivo, que é e foi —polo menos no presente e no pasado— un membro dun partido estatal e non dun partido político autóctono?...» (93).

La conclusión del diputado del Bloque será la de considerar a la potestad disolutoria como un arma para mantener una hegemonía política de los partidos estatales en Galicia, olvidando con ello que la hegemonía parlamentaria de una formación, en un régimen democrático, no es el fruto de éste o aquel mecanismo o artilugio jurídico, sino de la libre y democrática expresión de la voluntad popular, algo que, en ocasiones, parece intencionadamente olvidar el señor Beiras. Como muy bien aduciría, a modo de réplica, el señor Carro, la disolución, en cuanto técnica política, no va contra nadie; parte de un principio equilibrado de responsabilidad (94).

Sometidas a votación las enmiendas del señor Nogueira y del Grupo Popular, serían rechazadas por amplia mayoría en ambos casos (95). Diremos, por último, que en el turno de aclaración del voto, el diputado socialista señor Carro intervendría para poner un poco de precisión en los términos del debate. En alusión al

(92) DSPG. núm. 98, 27 de septiembre de 1988, pág. 6527.

(93) DSPG, núm. 98, pág. 6529.

(94) *Ibidem*. La réplica del exaltado señor Beiras no se haría esperar. A juicio del diputado del BNG, la política —el señor Carro hablaría de la disolución en cuanto técnica política— va contra los de siempre: los indígenas, los sioux, los del Bloque, o la gente que piensa como los del Bloque (DSPG, núm. 98, pág. 6532).

(95) DSPG. núm. 98, pág. 6531.

párrafo suprimido del que había de ser nuevo artículo 24 de la Ley 1/1983, el citado diputado, con gran sinceridad, reconocería que con esa supresión «se trataba de no incorporar elementos perturbadores que pudiesen provocar situaciones de filibusterismo político», apreciación que revelaba el auténtico sentir del citado diputado y de su propio Grupo (96).

VIII. En cuanto al artículo 12 del Proyecto —que, recordémoslo, incorporaba a la Ley 1/1983 tres nuevas Disposiciones Transitorias, una de las cuales, la tercera, afectaba directamente al ejercicio de la potestad disolutoria—, hemos de significar que el debate en el Pleno sería mucho más breve que en el caso del precepto anterior; la discusión giraría en torno a la enmienda de supresión del diputado de Esquerda Galega, que, con muy buen criterio, pretendía posibilitar de inmediato el ejercicio presidencial de la facultad disolutoria, si es que, claro es, así se estimaba pertinente.

También aquí la defensa de la enmienda correría a cargo del señor Martínez Randulfe, quien, discretamente, se limitaría a apuntar que el tríptico de fuerzas integrantes de la Xunta parecía querer sacralizar su representación (97). El diputado del Bloque, señor Beiras, con cierta agudeza, se interrogaría acerca de a quién se quería dar oxígeno con esta Disposición Transitoria que maniataba al Presidente de la Xunta en lo que resta de Legislatura (98).

En contra de la enmienda intervendría el señor Fernández Barreiro, diputado de CG, quien aduciría que la facultad disolutoria podría operar como elemento de desestabilización política, «se é que queda pendente a posibilidade, o risco de que se poida utilizar esta arma, este privilexio que ten aquí o Presidente —nin sequera a Xunta de Galicia nin o Parlamento, senón o Presidente— da Xunta» (99).

En la reflexión del diputado de CG se dejan entrever con cierta nitidez, de un lado, la falta de entusiasmo de su formación hacia la facultad disolutoria, considerada como un «privilegio» presidencial, y de otro, los intereses políticos que se intentan salvaguardar con

(96) DSPG, núm. 98, pág. 6533.

(97) DSPG, núm. 98, pág. 6538.

(98) DSPG, núm. 98, pág. 6539.

(99) DSPG, núm. 98, pág. 6540.

esta Disposición Transitoria, que, obviamente, no son sino los de los partidos nacionalistas coaligados con el PSG-PSOE en la Xunta; cuando el señor Fernández Barreiro habla de que la utilización en la propia Legislatura de la facultad disolutoria podría operar como elemento de desestabilización política, es claro que está pensando en el incierto futuro que unos comicios podían deparar a la formación a que pertenecía, pues no se nos desvela qué otro tipo de desestabilización podría deparar el ejercicio de la potestad disolutoria. Como en análoga dirección manifestaría el diputado popular señor Villanueva Cendón, los partidos de oposición podían inclinarse a pensar, a la vista de la DT 3.^a, que los partidos que apoyan al Gobierno no tienen la confianza suficiente para conceder al Presidente de la Xunta esta facultad (100).

¹ En último término, la enmienda sería rechazada por 23 votos a favor frente a 37 en contra y 2 abstenciones.

IX. La Ley finalmente aprobada (101) introducía de esta forma el instituto jurídico-político de la disolución, en cuanto facultad presidencial, regulándolo de modo similar a como lo hace la Constitución de 1978, con la sola salvedad de la exclusión de la limitación constitucional del artículo 115.2 (imposibilidad de presentar una propuesta de disolución cuando esté en trámite una moción de censura), respecto de la cual nada se dice. Asimismo, la Ley establecía la interdicción de la disolución respecto de la propia Legislatura.

En definitiva, la técnica que contemplamos quedaba diseñada con arreglo a unos perfiles que, en gran parte, reproducían el modelo original, esto es, el artículo 115 de nuestra «Lex Superior». Nos detendremos brevemente en ellos:

a) Otorgamiento de la facultad disolutoria al Presidente de la Xunta, bajo su exclusiva responsabilidad.

b) Exigencia de una previa deliberación del «Consello de la Xunta», deliberación que se nos presenta como preceptiva, si bien

(100) DSPG, núm. 98, pág. 6542.

(101) Publicada en el BOPG, II Legislatura, núm. 301, 6 de octubre de 1988, pág. 5816 y sgs. Asimismo, en el DOGA, núm. 208, de 28 de octubre de 1988, págs. 4513-4516, y en el «BOE» de 25 de noviembre de 1988.

la decisión que el Consello pueda adoptar no es vinculante para el Presidente. En todo caso, creemos que más que la adopción de una determinada decisión por el Consello, lo que se exige es un debate entre sus integrantes a fin de que cada uno tenga oportunidad de exponer su juicio en torno a la conveniencia o inoportunidad política de disolver, con la finalidad última de que el Presidente de la Xunta pueda disponer de mayores elementos de juicio con los que afrontar su decisión, algo que se nos revela como de suma importancia en el supuesto político de un Gabinete de coalición.

c) Necesidad de que el Decreto disolutorio fije la fecha de los comicios, lo que se explica desde la perspectiva de que la celebración de elecciones es un elemento connatural a la disolución. Si se disuelve una Cámara es para que el cuerpo electoral pueda pronunciarse nuevamente, manifestando sus preferencias en torno a las diversas ofertas políticas.

d) Imposibilidad de disolver mientras no haya transcurrido por lo menos un año desde la última disolución de la Cámara. Es claro que el respeto a la voluntad popular, de una parte, y la propia estabilidad institucional, de otra, justifican esta limitación temporal. Sin embargo, debe entenderse —y la propia dicción del precepto no deja resquicio a la duda— que será posible la disolución de la Cámara antes de que se agote ese plazo de un año, cuando la disolución sea automática, o lo que es igual, cuando se produzca al amparo de las previsiones del párrafo segundo del artículo 17 de la Ley 1/1983 (en el supuesto de fracaso de la investidura transcurridos dos meses desde que tuviera lugar la primera votación de tal naturaleza). Se sigue, pues, la solución adoptada por el artículo 115.3 de la Constitución, aunque no se haga de modo expreso la salvedad que contempla el artículo constitucional, salvedad que se entiende innecesaria a la vista del tenor literal del precepto que nos ocupa (artículo 24 de la Ley 1/1983, tras la nueva redacción dada al mismo por la Ley 11/1988), que no impide de modo genérico una nueva disolución —como hace el artículo 115.3 CE—, sino que veta el ejercicio de la facultad disolutoria dentro del período de un año desde la última disolución de la Cámara, haya sido ésta a consecuencia del fracaso de una votación de investidura, o a resultas

del ejercicio de la facultad que se atribuye al Presidente de la Xunta (102).

Este plazo de un año entendemos que debe contabilizarse «desde la última disolución de la Cámara», esto es, desde el momento mismo en que se formalizó el término anticipado del mandato parlamentario, no desde que tuviera lugar la constitución de la Cámara o desde que se celebraran los pertinentes comicios, precisión que creemos de interés tener presente.

e) Finalmente, es preciso incidir sobre una cuestión que puede tener su importancia: la ausencia de toda referencia por parte del artículo 24 de la Ley 1/1983 —tras la nueva redacción que le da la Ley 11/1988— a la imposibilidad de ejercitar la facultad disolutoria cuando esté en trámite una moción de censura, tal y como prevé, por ejemplo, el artículo 115.2 CE, o el artículo 50 de la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio («Ley del Gobierno»), o el actual artículo 46 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo (tras su modificación en 1985), del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

¿Debe entenderse tal silencio en el sentido de que es factible el ejercicio de la facultad disolutoria cuando se halle en trámite una moción de censura? Es evidente que no. La proyección al marco autonómico gallego del mecanismo hiper-racionalizado de la censura constructiva imposibilita el ejercicio de la potestad disolutoria en el supuesto de referencia.

Los artículos 45 y 46 de la Ley 1/1983, tras su reforma por la Ley 11/1988 (equivalentes a los artículos 43 y 44 de la redacción inicial de la Ley) contemplan la exigencia de que toda moción de censura, además de estar firmada, al menos, por una quinta parte de los miembros del Parlamento, incluya un candidato a la Presidencia de la Xunta. Ello implica que toda moción de esta naturaleza perseguirá conjugar una doble operación política: la sanción de la responsabilidad política de la Xunta y de su Presidente, y la inves-

(102) El artículo 115.3 CE comienza precisando que: «No procederá nueva disolución antes de que...», mientras que el párrafo final del artículo 24 de la Ley 1/1983, tras su reforma por la Ley 11/1988, se inicia así: «Esta facultad en todo caso no se podrá ejercer cuando no hubiese transcurrido al menos...»

tidura de un nuevo Presidente. Sin entrar ahora en juicios de valor acerca de esta institución, es lo cierto que proceder a la disolución del Parlamento una vez admitida a trámite —efectuadas las comprobaciones a que se refiere el artículo 138.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia— por la Mesa de la Cámara una moción de censura, equivaldría tanto como imposibilitar el libre juego de los mecanismos de relación Gobierno-Parlamento, que deben ser interpretados armónicamente, sin admitir que el empleo abusivo de uno de ellos pueda llegar a privar de su virtualidad a cualquier otro; y a nuestro modo de ver, tal empleo abusivo se produciría cuando un Presidente de la Xunta al que se intenta exigir su responsabilidad política, procediese a disolver el Parlamento, impidiendo no ya la sanción de su responsabilidad, lo que sería perfectamente admisible de concebir la disolución como un instituto orientado a resolver los conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, sino la posibilidad de investir al candidato que figura en la moción como nuevo Presidente de la Xunta, lo que obviamente ocurriría de respaldar la mayoría absoluta de la Cámara tal moción.

De otro lado, esa especie de principio de resistencia frente al adelantamiento del término legal del mandato parlamentario, que bien podríamos considerar implícito en el artículo 11.2 EAG, y que se traduce no en una regla jurídica que impida la disolución anticipada, sino en un elemental principio de gobierno: la conveniencia de usar del mecanismo disolutorio con especial cautela y responsabilidad, pues el horizonte que debe orientar a todo Gabinete en este aspecto concreto debe ser el de tratar de aproximar el término real del mandato parlamentario al plazo legal del mismo; este principio, decimos, opera aquí a favor de nuestra interpretación; chocaría con el mismo la disolución de la Cámara, pues la aprobación de una moción de censura constructiva no sólo puede suponer el fin de una crisis prolongada de gobierno, al propiciar el acceso al Gabinete de una nueva mayoría, que obviamente cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados, sino que contribuye a evitar una llamada anticipada al cuerpo electoral, que en ningún caso podría efectuar un Presidente censurado, pues, como es sabido, de prosperar una moción de esta naturaleza, la Xunta y su Presidente vendrán obligados a cesar de inmediato. No es ésta, es claro, una argumentación de índole jurídico-formal, si bien ello no obsta

para que entendamos que nos aporta un punto de apoyo más en defensa de la interpretación expuesta.

7. LA SUPRESIÓN DE LA INICIAL LIMITACIÓN DE DERECHO TRANSITORIO FRENTE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD DISOLUTORIA

I. La Ley 11/1988, de reforma de la Ley 1/1983, incorpora a esta última norma una Disposición Transitoria (la tercera) que veda el ejercicio de la facultad disolutoria en relación al Parlamento elegido el 24 de noviembre de 1985 (II Legislatura).

No vamos a abundar en torno a las razones políticas que movieron a incorporar a la Ley tal previsión; en síntesis, podían reconducirse a la desconfianza de los coaligados nacionalistas respecto de sus socios de la coalición de gobierno, los socialistas.

Sin embargo, esta limitación será suprimida por virtud de una nueva norma, la Ley 12/1989, de 4 de octubre, de derogación de la D.T. 3.^a de la Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y de su Presidente.

En esta ocasión, no serán, por lo menos directamente, intereses políticos de esta o aquella formación los que muevan a la coalición gubernamental a, una vez más, hacer uso de su iniciativa legislativa con la finalidad de alterar la normación referente a la facultad disolutoria, sino argumentos relativos al calendario electoral.

En efecto, el artículo 42.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, aplicable a las elecciones al Parlamento de Galicia, prescribe que salvo en los supuestos de disolución anticipada expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, los Decretos de convocatoria de elecciones se expidan el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras. Ello significaba que el Decreto de convocatoria de los comicios autonómicos gallegos había de expedirse en los días postreros del mes de octubre de 1989, publicándose al día siguiente y debiendo señalar la fecha de las elecciones —de conformidad con el artículo 42.2 de la misma Ley Orgánica 5/1985— entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria. Tal previsión conducía inexorablemente a que los comicios hubiesen de celebrarse entre Navidad y Año Nuevo, fechas consideradas, lógica-

mente, como muy poco convenientes para una consulta popular, y más aún en una Comunidad como Galicia, caracterizada por sus altísimos porcentajes de abstención electoral.

La propia E. de M. del Proyecto gubernamental (103) se refería a las previsibles dificultades que podía originar a un importante sector de la población gallega la coincidencia del día de la votación con las fiestas navideñas. Ante esta coyuntura, y sobre la base de las previsiones del artículo 9.º de la Constitución (que, como es sabido, entre otras determinaciones, establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política), se entendía conveniente derogar la referida Disposición Transitoria, a fin de permitir al Presidente de la Xunta el ejercicio de la facultad disolutoria en la propia Legislatura.

No se nos oculta que la coalición gobernante parecía cifrar sus esperanzas de éxito electoral en una elevada participación, con lo que una consulta electoral en fechas navideñas se consideraba, a priori, como poco favorable para los intereses electorales de los partidos integrantes de la coalición, y en especial, del PSG-PSOE. Quiere ello decir que los intereses políticos tampoco estuvieron del todo ausentes en la modificación legal que el nuevo texto pretendía.

Por si tal circunstancia aún resultase dudosa, parece fuera de toda duda que las especulaciones en torno al previsible anticipo de las elecciones generales también debió pesar en el ánimo del Gobierno, y de modo específico en el del PSG-PSOE, incitándole a despejar el camino de obstáculos legales a fin de poder convocar los comicios en el momento considerado como más propicio para sus intereses electorales, algo, por lo demás, perfectamente legítimo.

El Proyecto constaba de un artículo único, por cuya virtud se derogaba la D.T. 3.ª de la Ley 1/1983 (tras su reforma por la Ley 11/1988, de 20 de octubre).

Suscrito por el «Conselleiro da Presidencia» el 24 de julio, el Grupo Popular, interesado en que las elecciones autonómicas coincidieran con las generales, intentaría que el Proyecto se tramitara mediante el procedimiento de lectura única.

(103) BOPG, II Legislatura, núm. 410, 23 de agosto de 1989, págs. 8004-8005.

En su sesión del 17 de agosto, la Diputación Permanente de la Cámara acordaba proponer al Pleno, la tramitación del Proyecto por el referido procedimiento sumario, de lectura única y directa ante el mismo; sin embargo, en esa propuesta ya latía la imposibilidad de que tal tramitación prosperara, pues se estaba optando por la celebración de dos debates distintos: uno para la cuestión de la lectura única (que tendría lugar en una sesión extraordinaria celebrada el 30 de agosto); otro para la discusión del contenido del Proyecto. La posición final del Grupo Socialista, contraria a la propuesta popular, sería decisiva en el rechazo de la Cámara al procedimiento de lectura única.

II. Cinco enmiendas se presentarían al texto del Proyecto. Dos de ellas suscritas por el señor Nogueira Román, otras dos por el señor Beiras Torrado y una última por el señor González Amadiós.

El diputado de Esquerda Galega propugnaba, en una enmienda de totalidad, la devolución del Proyecto por razones políticas y de oportunidad, de modo especial, porque la circunstancia referente al calendario electoral aducida en la E. de M. del Proyecto debía haber sido prevista por el Gobierno al sacar adelante, poco tiempo antes, la Ley 11/1988, argumento en el que asistía toda la razón al señor Nogueira, quien, asimismo, esgrimiría que eran razones de oportunidad política, sin relación con el simple adelantamiento en unos días de los comicios las que estaban en la base del Proyecto, circunstancia que, de ser cierta —y, como hemos expuesto, creemos que en buena medida lo era—, era perfectamente legítima, y que, además, resulta sorprendente verla aducida por el señor Nogueira por cuanto contradice flagrantemente sus reiterados posicionamientos precedentes, caracterizados, como también hemos dicho ya, por una perfecta coherencia.

En su enmienda número 2 (enmienda parcial al articulado), el señor Nogueira postulaba la supresión de la Disposición final del Proyecto, de conformidad con la cual, la Ley había de entrar en vigor el día siguiente a su publicación en el «Diario Oficial de Galicia», entendiéndose que no era necesaria la inmediata entrada en vigor de la norma, siendo suficiente el plazo de veinte días establecido en la legislación general.

El diputado del Bloque, señor Beiras, en coherencia con su

tradicional postura frente al instituto de la disolución, propugnaría en su enmienda de totalidad la devolución del Proyecto. Por el contrario, en una actitud ya no tan coherente con su visceral rechazo frente al mecanismo disolutorio, en su enmienda número 5, defendería la adición a la Ley 1/1983 de una nueva Disposición Adicional que recordaba el extinto párrafo del texto inicial del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1983 presentado al Parlamento por el Gobierno de González Laxe, a cuyo tenor, el ejercicio de la facultad disolutoria quedaba absolutamente hipotecado por un complejo trámite innecesario e incongruente con la institución.

De conformidad con la enmienda del señor Beiras, el Presidente de la Xunta, adoptada la decisión de disolver el Parlamento, vendría obligado a comunicarla a la Cámara, que dispondría de un plazo de doce días para que los Grupos Parlamentarios pudieran formalizar una moción de censura, iniciativa que automáticamente dejaba en suspenso la disolución; caso de no ser presentada tal moción, la disolución tendría efecto de modo automático una vez transcurridos los doce días.

Finalmente, el diputado del Grupo Mixto, señor González Amadiós, en la enmienda número 4, propugnaría la supresión de la Disposición final del texto del Proyecto.

III. La presentación de dos enmiendas de totalidad hacía preciso el oportuno debate de totalidad del Proyecto (104). Pese a lo que podía suponerse ante un Proyecto que, según manifestaba el señor González Mariñas con motivo de su presentación, era rectilíneo en sus orígenes, su concepción y sus objetivos, a la par que no suscitaba cuestiones sustantivas (105), el texto daría lugar a una apreciable controversia.

A juicio del «Conselleiro da Presidencia», el Proyecto no pretendía acortar la Legislatura, sino posibilitar un mero ajuste de fechas, por lo que obviamente «as dificultades xurídicas que podemos chamar de Estatuto dos Deputados» (106), para precisar de inmediato

(104) DSPG, II Legislatura, núm. 135, 12 de septiembre de 1989, págs. 9190-9206.

(105) DSPG, núm. 135, pág. 9190.

(106) DSPG, núm. 135, pág. 9191.

que un mero ajuste de fechas no afecta negativamente a los derechos estatutarios de los diputados elegidos por un período de cuatro años, abundando con ello, una vez más, en un error grave: la consideración de que uno de los derechos de los parlamentarios es el de permanecer cuatro años en el ejercicio de su mandato, cual si de un contrato laboral formalizado por ese período de tiempo se tratara (107).

A la intervención del Conselleiro seguiría la del señor Nogueira, quien procedería a la defensa de su enmienda de totalidad. El parlamentario de Esquerda Galega —que en ocasiones precedentes había defendido, a nuestro juicio con notable acierto, la potestad disolutoria del Presidente de la Xunta sin condicionamiento alguno— se mostraría en esta ocasión contrario al Proyecto gubernamental, que no hacía otra cosa en definitiva que suprimir la única limitación (a salvo la ya comentada del límite temporal de un año) que la Ley 11/1988 había fijado de modo explícito respecto del ejercicio de aquella facultad presidencial.

El señor Nogueira sustentaría su postura en las perniciosas consecuencias que para los comicios gallegos tendría el adelantamiento de las elecciones generales, con la subsiguiente aproximación del calendario electoral en el ámbito estatal y en el autonómico. En todo caso, de poder hablarse de consecuencias negativas —juicio más que discutible—, éstas serían no tanto el fruto de la norma que se debatía, pues poco era el tiempo que podían adelantarse las elecciones autonómicas, cuanto la consecuencia de algo que escapaba al legislador territorial de Galicia: el adelanto de las elecciones generales (108). Por lo demás, si se acepta que al jefe del ejecutivo debe corresponder la facultad disolutoria sin trabas previas, debe admitirse con todas sus consecuencias que a él le atañe decidir en torno al momento oportuno para la realización de los comicios, y entra dentro de la lógica del juego parlamentario que el Jefe del Gobierno —en este caso el Presidente de la Xunta— recurra a este

(107) A juicio del diputado popular señor Vázquez Portomeñe, se trataba de algo así como de una reserva del dominio de los escaños en propiedad particular (DSPG, núm. 137, 26 de septiembre de 1989, pág. 9352).

(108) Recordemos que el Real Decreto 1047/89, de 1.º de septiembre («BOE» del 2 de septiembre de 1989) había disuelto el Congreso de los Diputados y el Senado, convocando elecciones generales para el 29 de octubre.

instituto polivante que es la disolución para anticipar las elecciones al momento que su partido entiende como más propicio para sus intereses electorales.

No resulta tampoco muy comprensible la posición final del diputado de Esquerda Galega: condicionar su voto favorable al Proyecto a la existencia de un compromiso expreso de la Cámara en orden a la fecha de celebración de los comicios (109); tal petición, como bien expondría el señor Carro (110), suponía de hecho privar al Presidente de la Xunta de la legítima competencia que la Ley 1/1983, tras su reforma, le había reconocido; más aún, desde una óptica estrictamente política, ni tan siquiera se nos antoja que tal concreción fuera de excesiva utilidad, ya que, dadas las fechas del debate (12 de septiembre), era una evidencia política que la disolución sería formalizada con prontitud, siendo los márgenes del calendario electoral muy escasos, no quedando, en consecuencia, resquicio alguno para la sorpresa de la convocatoria electoral, una de las virtualidades de mayor impacto del arma de la disolución.

Otra cosa distinta es que asistiera toda la razón al señor Nogueira al significar en su enmienda que las dificultades de calendario electoral a que conducía la aplicación estricta de la legislación electoral vigente debían haber sido previstas por el Gabinete de González Laxe desde el primer momento de haber existido un mínimo de rigor (111); bien es cierto que, como ya expusimos, no fue tanto la falta de rigor cuanto los condicionamientos impuestos por CG y el PNG-PG, lo que condujo a un texto carente de sentido, que a la postre habría de ser modificado (112).

El diputado del Bloque, señor Beiras, reiteraría su delirante

(109) DSPG, núm. 135, pág. 9193.

(110) DSPG, núm. 135, pág. 9198.

(111) En análogo sentido se pronunciaría el diputado popular, señor Vázquez Portomeñe (DSPG, núm. 135, pág. 9200), quien glosaría la historia de la Xunta de Galicia respecto al tema de la disolución, afirmando que «bailaban o tirolíro, é dicir, ían para adiante e para atrás» (DSPG, núm. 135, pág. 9201).

(112) No le falta razón al diputado popular señor Vázquez Portomeñe (DSPG, núm. 135, pág. 9201) cuando afirma que la argumentación real que explica la existencia de la Disposición transitoria 3.^a era «el pánico infinito que les suponía a CG y más al PNG-PG las posibilidades del señor González Laxe de disolver la Cámara».

teoría de la disolución como «técnica del golpe de Estado democrático» (113), que además veía ahora ratificada por la reciente disolución de las Cortes Generales decidida por el Presidente del Gobierno (114). Recurriría asimismo a otra argumentación: la contraposición entre la dinámica endógena y la dinámica exógena en la vida política gallega, construcción con la que pondría de manifiesto la sujeción de las decisiones del Gobierno gallego —en manos de «partidos estatales»—, por lo menos en materia electoral, a las conveniencias del calendario electoral fijado a nivel del Estado, apreciación en la que, a nuestro juicio, no le faltaba del todo la razón al señor Beiras, como tampoco le era ajena —y ésta es una reflexión obviamente trasvasable al nivel institucional del Estado— cuando defendía la conveniencia de que la facultad disolutoria tuviese su contrapeso parlamentario en la posibilidad de presentación de una moción de censura «a secas», o lo que es lo mismo, no constructiva (115).

La votación de las dos enmiendas de totalidad depararía un resultado rotundo: 4 votos a favor frente a 56 en contra y 1 abstención.

IV. En su Dictamen, lógicamente, la Comisión 1.^a del Parlamento de Galicia mantendría incólume el texto del Proyecto, conservando a su vez sus enmiendas al articulado los señores Beiras y Nogueira, a efectos de su defensa en el Pleno (116).

El debate del texto del Dictamen tendría lugar en la sesión del 26 de septiembre, y una vez más —aunque resulte sorprendente— se suscitara una notable controversia (117).

(113) En un momento ulterior del debate, el señor Beiras vincularía tal expresión con la distinción entre democracia formal y democracia real, utilizándola para calificar la utilización de las reglas de juego previstas para que el pueblo ejercite su soberanía en beneficio de los intereses de organizaciones políticas que vehiculan el ejercicio de esa soberanía (DSPG, núm. 135, pág. 9206).

(114) DSPG, núm. 135, págs. 9193-9194.

(115) DSPG, núm. 135, pág. 9196.

(116) BOPG, II Legislatura, núm. 418, 20 de septiembre de 1989, págs. 8195-8196.

(117) DSPG, núm. 137, 26 de septiembre de 1989, págs. 9334-9354.

De la presentación del Dictamen, efectuada por el Presidente de la Comisión, señor Villanueva Cendón, sólo destacaremos su consideración de que la facultad disolutoria del Presidente de la Xunta, siendo un «derecho estatutario importante», suponía «una ampliación del propio texto del Estatuto gallego», afirmación con la que, como quedó claro al inicio de este trabajo, no estamos exactamente de acuerdo; es evidente que resulta imposible constitucionalmente proceder a la reforma de un Estatuto de Autonomía por la sola intervención de un Parlamento territorial; y el término «ampliación» parece utilizarse como sinónimo de modificación; sólo cabría hablar de «ampliación» en cuanto «desarrollo» del Estatuto.

En defensa de su enmienda —orientada, como ya expusimos, a otorgar al Parlamento una cierta participación en su propia disolución—, el señor Beiras pondría sobre aviso al resto de diputados acerca del peligro de engendrar «un monstruo, tipo Frankenstein» (118).

Las reticencias de CG frente a la potestad disolutoria del Presidente, que ya habían quedado reflejadas en el debate de totalidad (119), resurgirían con más fuerza si cabe en la discusión del Proyecto en el Pleno. El señor Barreiro Rivas se mostraría claramente partidario de la enmienda del señor Beiras, que consideraría «repleta de elementos racionales» (¿?) en cuanto impedía el «traslado das crises de partido a crises parlamentarias», a la par que resolvía la cuestión formulada por la propia Constitución «o impedi-la diferenciación entre a Presidencia da Autonomía e a Presidencia do Goberno desta mesma Autonomía, e polo tanto a supresión de todo árbitro en relación co feito da disolución anticipada».

Evidentemente, sólo desde la exclusiva óptica del interés partidista puede comprenderse el recurso a una argumentación tan sinuosa que, en último término, choca frontalmente con la lógica política del propio instituto de la disolución, cuya hiper-racionalización puede llegar a desnaturalizarlo por completo. Por lo demás, no vemos la trascendencia del argumento constitucional aducido por el diputado de CG, pues, en el marco de las relaciones entre el Go-

(118) DSPG, núm. 137, págs. 9335-9336.

(119) Intervención del diputado señor Barreiro Rivas. DSPG, núm. 135, 12 de septiembre de 1989, pág. 9197.

bierno y las Cortes Generales, es obvio que la única instancia legitimada para tomar la decisión última acerca de la disolución es la Presidencia del Gobierno.

Bien es verdad que para un partido de escasa presencia parlamentaria, como era el caso de CG, con aspiraciones a operar como «partido bisagra», con lo que ello supone respecto a su posible presencia en coaliciones de gobierno con una u otra de las fuerzas mayoritarias, según las circunstancias, el hecho de que el Jefe del Gobierno dispusiese de una facultad como la disolutoria era altamente negativo para sus propios intereses. Esta circunstancia, y no otra, explica que el señor Barreiro Rivas, tras manifestar que su Grupo apoyaría el Proyecto por las circunstancias coyunturales que estaban en el origen del mismo, se mostrase partidario de que la Cámara volviera a abordar esta cuestión en la siguiente Legislatura (120), circunstancia que es de desear que no se produzca y que, a la vista de los resultados electorales habidos en los comicios de diciembre de 1989, suponemos que no se producirá.

Con anterioridad a la votación de la enmienda del diputado del Bloque, tendría lugar un último enfrentamiento dialéctico entre el diputado socialista señor Carro y el propio señor Beiras. De las razonadas argumentaciones del primero (121), destacaremos su consideración de que la técnica de la disolución, en un sistema de partidos tan fragmentado que conduce inexorablemente a gobiernos minoritarios (o de coalición, añadiríamos nosotros), es la única arma que tiene el Ejecutivo para forzar mayorías parlamentarias (122); frente a tal idea, el señor Beiras insistiría en una idea

(120) DSPG, núm. 137, 26 de septiembre de 1989, pág. 9338.

(121) Significaremos, no obstante, que nos parece inaceptable la equiparación efectuada por el diputado socialista entre el mecanismo contemplado por la enmienda del señor Beiras y la técnica prevista por el artículo 68 de la «Bonner Grundgesetz», que, como es conocido, posibilita el ejercicio por el Presidente de la República, a propuesta del Canciller Federal, de la facultad disolutoria, cuando, previamente, una moción de confianza no hubiere obtenido el asentimiento de la mayoría de los miembros del Bundestag.

(122) DSPG, núm. 137, pág. 9341. En consonancia con ello mismo, admitir un mecanismo como el propugnado por el señor Beiras —coincidente en su sustancia con el previsto por el Proyecto de Ley del Gobierno González Laxe, de reforma de la Ley 1/1983— incitaría el transfuguismo político, juicio al que se uniría el diputado popular señor Vázquez Portomeñe (DSPG, núm. 137, pág. 9346).

compartida en general por los nacionalistas (con la salvedad de Esquerda Galega): la imposible proyección al ámbito autonómico de la técnica de la disolución, cuya aplicación exige un poder arbitral inexistente en una Comunidad Autónoma, crítica inaceptable por las razones reiteradamente expuestas.

Rechazada la enmienda del señor Beiras (que obtendría 6 votos a favor, procedentes posiblemente de diputados pertenecientes a formaciones que apoyaban al Gobierno), se procedería a debatir la enmienda del señor Nogueira, que proponía una modificación del plazo legal para la entrada en vigor de la Ley, con la finalidad de que «el evento electoral gallego se aleje lo más posible de las elecciones generales» (123). La enmienda —que, a diferencia de la anterior, apenas sí suscitaría discusión— sería rechazada con tan sólo 4 votos a favor.

En la votación final del Proyecto, éste sería aprobado por 54 votos a favor, 5 en contra y 1 abstención (124).

La que se convertiría en la Ley 12/1989, de 4 de octubre, sería publicada en el «Diario Oficial de Galicia» del día 10 de octubre (125). El Decreto 213/1989, de 23 de octubre (126) —doce días por tanto posterior a la entrada en vigor de la Ley—, procedía a formalizar la disolución del Parlamento de Galicia, convocando las elecciones autonómicas para el 17 de diciembre.

8. CONSIDERACIÓN FINAL

A lo largo de este trabajo, como se ha podido comprobar, hemos centrado nuestra atención prioritariamente en el itinerario legislativo seguido por todas aquellas iniciativas que, procedentes del Gobierno o de los Grupos Parlamentarios, han tenido alguna relación

(123) DSPG, 137, pág. 9347.

(124) DSPG, núm. 137, pág. 9354.

(125) DOGA, núm. 195, 10 de octubre de 1989, pág. 4724. Previamente había sido publicada por el BOPG, núm. 423, 29 de septiembre de 1989, págs. 8298-8299. El «BOE» la publicaría, a su vez, en su edición del día 2 de noviembre.

(126) DOGA, núm. 204, de 24 de octubre de 1989, pág. 4977. Asimismo, «BOE» de 1.º de noviembre de 1989.

con el instituto de la disolución del Parlamento, en cuanto facultad atribuida al Presidente de la Xunta.

Este itinerario resulta enormemente complejo, confuso y aun diríamos que zigzagueante y sinuoso, lo que no es sino la resultante obligada de la propia actitud de los partidos políticos ante la técnica disolutoria. Las flagrantes contradicciones de las fuerzas políticas, los significativos matices que en ocasiones encontramos en sus tomas de actitud, el acomodo de su posición a la coyuntura política del momento, no son circunstancias que revelen tanto una ausencia de rigor en los planteamientos (que, sin embargo, sí puede constatar-se en ocasiones con carácter individual), cuanto el hecho de que la institución de la disolución de la Cámara ya no responde en su literalidad a la idea de armonía y equilibrio que presidía su concepción clásica, pero que no siempre se reproduce en las diferentes texturas políticas de la democracia multipartidista (127).

La técnica constitucional de la disolución, como en otro lugar hemos indicado con mayor detenimiento (128), presenta una multiplicidad de aspectos que adquieren su nítido perfil en el contexto social y político en que ha de ejercitarse. En un sistema de partidos parlamentariamente fragmentado, con un gobierno minoritario o de coalición, el arma de la disolución asume virtualidades en otro contexto impensables, y, desde luego, de enorme trascendencia política. Este carácter polivalente de la disolución, unido al propio fraccionamiento parlamentario de las fuerzas políticas gallegas, explica las dudas, vacilaciones e incluso cambios de disposición respecto de la facultad disolutoria presidencial.

En otro orden de consideraciones, la conveniencia política de la incorporación al sistema institucional de autogobierno de Galicia de la facultad disolutoria, atribuida al Presidente sin condicionamientos previos, nos parece evidente. Es posible que en un marco político-parlamentario como el surgido de las elecciones de diciembre de 1989, el recurso a la técnica disolutoria se haga menos acu-

(127) En análogo sentido, PABLO LUCAS VERDÚ: *La disolución del Parlamento y la voluntad popular*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo XC, núm. 1, enero 1985, pág. 7 y sigs.; en concreto, pág. 18.

(128) FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *La disolución de las Cámaras*, en Oscar Alzaga (dir.), «Comentarios a las Leyes Políticas», *op. cit.*, tomo IX, pág. 176.

ciente que en un Parlamento más polarizado, que haga necesario un Gobierno de coalición o minoritario; en el primer supuesto, es más que probable que la disolución opere como instrumento con el que adelantar los comicios al momento considerado como más oportuno a los intereses electorales del partido de gobierno; en el segundo, las virtualidades operativas de la disolución se incrementarán notablemente. Pero, incluso en el primer caso, la disolución puede actuar como potencial «arma de disuasión» frente a un fenómeno tan negativo desde todos los puntos de vista como el transfugismo político, muy extendido en el plano político estatal, y mucho más aún, en el marco de la Comunidad gallega.

Con independencia de las anteriores reflexiones, existe un dato que nos parece incuestionable: el sistema de partidos puede conducir en un momento dado a un auténtico callejón sin salida, en el que toda opción de gobierno se vea inexorablemente abocada al fracaso, o por lo menos, a tener que soslayar dificultades casi insuperables. Esta circunstancia puede verse agravada por la institucionalización de un mecanismo de sanción de la responsabilidad política tan desafortunado como la moción de censura constructiva, que a su vez puede posibilitar la existencia de una mayoría adversa a un Gobierno que, sin embargo, se ve incapacitada de converger en la formación de una nueva mayoría, y si bien ese Gobierno puede que no vea sancionada su responsabilidad política, ello no significará necesariamente que se trate de un Gabinete estable.

Por cuanto hemos expuesto, creemos que una vez efectuada la opción por un sistema parlamentario de gobierno, la lógica política del sistema —aun cuando no sea elemento imprescindible de tal sistema el mecanismo disolutorio—, inexorablemente, parece conducir hacia la incorporación al mismo de la técnica de la disolución, circunstancia que en el caso autonómico gallego, como ya expusimos, no encuentra obstáculos jurídico-constitucionales o estatutarios insalvables. Es por ello mismo, por lo que nos parece una decisión afortunada la institucionalización de la facultad disolutoria del Presidente de la Xunta sin condicionamientos previos que vengán a desnaturalizar la propia lógica de la institución. Y es precisamente por ello, por lo que creemos que en buen raciocinio político, el debate en torno a esta institución debiera considerarse definitivamente cerrado.