

Manuel Martínez Sospedra

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
(UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU)

LA DISOLUCIÓN. EL PROBLEMA Y SUS ALTERNATIVAS

SUMARIO

- 1 LA DISOLUCIÓN. CONCEPTO.
- 2 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO.
- 3 LA DISOLUCIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.
- 4 LA DISOLUCIÓN EN EL MARCO ESTATUTARIO VALENCIANO. I. La redacción original del Estatuto. II. La reforma de 1991.
- 5 LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES Y SU EVALUACIÓN.

1 LA DISOLUCIÓN. CONCEPTO

Disolver el Parlamento es poner fin al mandato de los miembros del mismo, y con él el de la propia Cámara, antes de que aquel llegue a término. Supone, pues, una abreviación de la legislatura. La disolución puede ser autónoma, adoptada por la propia asamblea, en cuyo caso cabe hablar de la autodisolución, pero ordinariamente es heterónoma, y viene decidida bien por el Jefe del Estado, bien por el Primer Ministro, sin que falten supuestos históricos de configuración de la misma como un acto complejo a cuya celebración concurren el Jefe del Estado y el Presidente del Consejo ¹. La disolución puede tener configuraciones políticas distintas ², pero su núcleo esencial es precisamente el señalado: poner fin al mandato antes de que llegue a término. En razón de ello la expresión «disolución anticipada» es una redundancia. La disolución es anticipada por definición. La finalización de la legislatura por extinción del mandato de los diputados no supone disolución, supone agotamiento, que es otra cosa.

El instituto nace en un contexto monárquico, el inglés, en el que tanto la convocatoria, como la duración de las sesiones, como la duración efectiva del mandato de los Comunes dependen de la Corona. La formación progresiva de la forma de gobierno parlamentaria en el Reino Unido incorporará el instituto a la estructura de dicha forma de gobierno constitucional. Si hacemos

1 La definición de la disolución en términos de abreviación del mandato es tópica y común. Vide *ad. exm.* ARNALDO ALCUBILLA, E. *La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble* en Corts. n.º6 (EX.) Valencia.1998, p. 101/02.

2 Vide SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. AU. Madrid.1982, p. 295.

salvedad del caso de Noruega³ la disolución, en una u otra forma, y con mayores o menores restricciones existe allí donde hay forma parlamentaria de gobierno.

En el diseño original la disolución no tiene una justificación estrictamente funcional, no aparece para establecer un sistema de frenos y contrapesos dirigido a asegurar el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo. Antes bien, nace para resolver un problema estructural de la forma parlamentaria de gobierno. En efecto si ésta es una técnica organizativa al servicio del principio del gobierno de la mayoría, en el que el signo externo acreditativo de la condición mayoritaria es la mayoría parlamentaria, la economía misma del sistema exige de un instituto que permita restablecer la correspondencia entre mayoría social y mayoría parlamentaria cuando a lo largo de la legislatura aparezcan indicios razonables de que esa correspondencia, generada en la elección, ha desaparecido y aun quede por delante una parte apreciable del tiempo de mandato de la asamblea. En ese contexto la finalización anticipada del mandato y la subsiguiente convocatoria y celebración de elecciones legislativas permite la restauración de aquella correspondencia, que es clave en la legitimación de los gobernantes⁴. Empero una vez establecido el instituto, o, por mejor decir, una vez insertado en la forma de gobierno parlamentaria la disolución interacciona con los demás institutos propios de aquella al efecto de proporcionar unos determinados resultados, siendo esa dimensión funcional del complejo que forman la disolución y sus interacciones lo que tradicionalmente ha venido atrayendo el interés de la doctrina, tanto en el ámbito del Derecho Constitucional como en el de la Ciencia Política⁵.

La advertencia anterior es pertinente porque permite entender que la disolución puede tener unas determinadas consecuencias cuando se inserta en el juego entre las instituciones de gobierno, pero que las mismas no son la causa eficiente de la invención del instituto. Antes bien, la primera razón de ser de la disolución consiste precisamente en restablecer la conexión identitaria entre mayoría social y mayoría parlamentaria al efecto de que esta última nos indique fielmente quien tiene un justo título para gobernar y quien carece de él. Naturalmente esa concepción descansa sobre un presupuesto: que la representación es un proceso y no un estado.

3 Explicable porque la Constitución de 1814 partía del supuesto de una interpretación radical del principio de separación de poderes y configuraba una monarquía limitada no muy distinta de la prevista en el texto español de 1812. La forma de gobierno parlamentaria se ha introducido allí por vía de costumbre, pues allí tuvo éxito el proceso de parlamentarización que en nuestro caso abortó con la «crisis de la coletilla». No en vano Duverger citaba el caso noruego como ejemplo de costumbre *contra Constitutionem*. Como interpretación errónea hecha de buena fe.

4 Vide in extenso MARTINEZ SOSPEDRA, M. *Las instituciones del gobierno constitucional*. 2 ed. F.U.S.Pablo-CEU. Valencia. 1994 pp. 41 y ss. y 116/18.

5 Cuya escisión académica no me parece una idea óptima precisamente.

Por eso no es casual que aquellas concepciones de la representación que la entienden — mal, se entiende— en términos de estado sea fundamentalmente hostiles a la disolución. El ejemplo de la «tradición republicana» francesa, fundada en la doctrina francesa clásica de la representación, ligada al dogma de la soberanía nacional, me parece suficientemente ilustrativo ⁶.

Por lo demás que el instituto es parte, y parte necesaria de la forma de gobierno parlamentaria, y que desempeña en su seno funciones determinadas es un tópico doctrinal que no registra excepciones de nota ⁷.

2 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO

Desde una perspectiva funcional resulta claro que más allá de la finalidad primaria de restablecer la correspondencia entre la composición política de la Cámara y la existente en la sociedad civil, la inserción de la disolución en el sistema de relaciones entre la rama legislativa y la rama ejecutiva del gobierno tiene consecuencias que modifican o pueden modificar ese sistema de relaciones. Si, como señalaba Loewenstein, lo propio de la forma de gobierno parlamentaria es resolver el problema de la relación ejecutivo-legislativo mediante la coordinación por integración, al tener aquel como eje la correspondencia ente gobierno y mayoría parlamentaria, de tal modo que uno y otra conservan su propia autonomía e identidad políticas, resulta obvio que la facultad de disolución se va a incorporar al sistema como una pieza más del mismo. En la doctrina el catálogo de las funciones que puede desempeñar la facultad de disolución puede variar,

⁶ En nuestra historia constitucional la disolución se introduce como parte de la adopción de la forma parlamentaria de gobierno en 1836/37, y como facultad de la Corona que es materialmente ejercida por el Presidente del Consejo, al estilo inglés. Régimen que mantendrá, junto con un parlamentarismo de doble confianza, la Constitución de 1931. Para la introducción vide COLOMER VIADEL, A. *El sistema político de la Constitución de 1837*. C de los D. Madrid. 1988 *passim*.

⁷ Por todos vide BAR CENDÓ N, A. *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*. C de los D. Madrid 1989 esp. pp 19 y ss.

pero lo hace básicamente en razón de que clase de disolución se tenga *in mente* como prioritaria⁸. Empero ese catálogo puede resumirse así:

Primera. La disolución es un instrumento en manos del gobierno para disciplinar a los parlamentarios. A los de la oposición para inducirles a evitar prácticas obstruccionistas que, normalmente, tienen un cierto coste electoral. A los de la mayoría para inducirles a la disciplina, toda vez que los electores tienden a repudiar a los tráfugas y a castigar la indisciplina.

Segunda. La disolución genera incentivos para la cooperación entre los parlamentarios y el Gobierno, con ello facilita la gobernabilidad, especialmente en los casos en los que una oposición dispersa y/o negativa cuenta con mayoría en la Cámara.

Tercera. La disolución es el arma que contrabalancea la dependencia parlamentaria del Gobierno, consecuencia del principio de responsabilidad. En esa condición es un instrumento necesario para sostener la autonomía relativa del Gobierno. La disolución dificulta la deriva hacia el gobierno de asamblea que es inherente al doble principio de confianza y responsabilidad, al tiempo que permite al Gobierno afirmar una esfera de acción propia cuyo dominio le permite escapar al riesgo de devenir un mero comisario del Parlamento.

Cuarta. La disolución permite restablecer la coherencia entre los poderes, al menos en los casos de ruptura de la mayoría, al permitir bien la reconstitución de aquella, bien el surgimiento de una nueva. En este sentido es instituto complementario de los principios citados de confianza y responsabilidad y de las figuras correspondientes: el voto de confianza y la censura.

⁸ Para la cuestión vide *ad exem.* DE VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpe. Madrid. 1983 pp. 305 y ss., LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona. 1986 pp. 279 y ss. Entre los autores españoles recientes, a más de la monografía citada en nota anterior vide APARICIO PEREZ et alii. *Temas de Derecho Constitucional I*. Cedecs. Barcelona. 1998 p. 559 y ss. Desde una perspectiva politológica vide BLONDEL, J. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. R de O. Madrid. 1972 pp. 428 y ss. LIJPHART, A. *Modelos de democracia*. Ariel. Barcelona. 2000. p. 125 o, más específicamente, COLOMER, J. M. *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona. 2001. pp. 192 y ss.

Quinta. La disolución permite la existencia de solución constitucional a los conflictos irreductibles y persistentes entre Gobierno y Parlamento. Aquí se halla la base de la afirmación politológica frecuente que sostiene la superioridad de la forma de gobierno parlamentaria sobre la presidencial: mientras que un conflicto serio y persistente entre el ejecutivo y el legislativo carece de solución constitucional en el presidencialismo siempre tiene solución en el parlamentarismo: el gobierno puede ser derribado por la asamblea, y esta puede ser disuelta por el ejecutivo. Como el árbitro que decide el contencioso es el cuerpo electoral al pronunciarse mediante las elecciones que son la consecuencia necesaria de la disolución misma, surge una última función: operar como un mecanismo sustitutivo del referéndum⁹.

La literatura más reciente tiende a desplazar el acento desde el tradicional argumento del equilibrio al argumento de la evitación de las situaciones de bloqueo. Ese desplazamiento es particularmente significativo en la literatura politológica, preocupada por la gobernabilidad y/o por los rendimientos de los distintos sistemas de gobierno. Literatura de la que se puede extraer un argumento secundario adicional: la disolución facilita la «democracia de consenso» mientras que su ausencia tiene una afinidad electiva con la «democracia mayoritaria», especialmente en su variante presidencial.

La combinación entre un ejecutivo vinculado al Parlamento por el doble principio de confianza y responsabilidad y una asamblea indisoluble no es ciertamente un ente de razón. Dicho modelo se corresponde con el denominado «parlamentarismo a la francesa» que dominó la vida pública del país vecino durante la III y la IV Repúblicas. Esa experiencia prueba que en ausencia de mayorías monocolors sólidas y disciplinadas, a falta de partidos fuertes, el modelo registra una fuerte deriva hacia el «gobierno de asamblea», amen de favorecer la irresponsabilidad de los parlamentarios. Lo que tal vez nos lleve a un argumento adicional: la localización de los tráfugas en determinados parlamentos autonómicos y en las corporaciones locales ¿no tendrá algo que ver con la extrema dificultad de la disolución de los mismos?

⁹ Que es el papel de la disolución *ope legis* contemplada en el procedimiento agravado de reforma constitucional (cf. Art. 168.1. CE).

3 LA DISOLUCIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Como consecuencia del criterio de configurar una amplia potestad de autoorganización que apoderase a las Comunidades Autónomas para adoptar las reglas institucionales que estimaran mejor adaptadas a sus peculiaridades la Constitución guarda silencio casi completo sobre el régimen de las instituciones de autogobierno. Por ello es coherente no sólo que esa materia sea objeto de una «reserva de estatuto» que veda la incidencia en la misma del legislador estatal [art. 147.2. c) CE], sino también que defina un área de competencia exclusiva de la Comunidad que forma parte del ámbito competencial mínimo que la doctrina entiende como constitucionalmente garantizado (cf. art. 148.1.1 CE). La intelección del conjunto de ambos preceptos constitucionales viene a señalarnos de un lado que la ordenación de las instituciones de autogobierno es contenido necesario de la norma estatutaria; del otro que esa regulación estatutaria no tiene porqué ser completa, ya que de serlo la competencia citada – definida en los mismos términos que una parte de la reserva «organización de las instituciones de autogobierno»– quedaría vacía de sentido y contenido. En consecuencia fuera de la satisfacción de las exigencias mínimas que el art. 152.1. CE impone a ciertas Comunidades Autónomas¹⁰, estas pueden optar bien por incorporar al estatuto una normación detallada de aquellas, bien una sumaria, opción de la que dependerá la capacidad de configuración de dichas instituciones que reste al Legislativo territorial¹¹. El papel de Estatuto-modelo que en el mundo real vino a desempeñar el de Cataluña, cuyas reglas institucionales están diseñadas para permitir la producción de un «Estatuto Interior», a imagen y semejanza de la práctica republicana, ha conducido a la práctica totalidad de los Estatutos a producir reglas sumarias en la materia. La situación es como sigue:

10 A ciertas, no a todas. Por eso no me parece acertada la posición del TC en el asunto de la reforma de las transitorias electorales del Estatuto de Canarias (STC 255/88), el precepto constitucional es claro: las exigencias del art. 152.1. CE sólo se refieren a las Comunidades que se constituyan de conformidad con el procedimiento del art. 151 CE.

11 Resulta obvio que por ello no parece acertada la observación de Arnaldo Alcubilla según la cual la regulación de la disolución por ley territorial y no por el estatuto es producto de una «interpretación discutible» vide *op. cit.*, p. 110.

CUADRO I

LA DISOLUCIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS AUTÓNOMICOS

Comunidad	Disol.-sanción	4 D./5.	Disol. Presiden.	Mandato
Andalucía	No	No	Si.L.6/83 ¹²	ordinario
Aragón	a.22.3 EAAr	No	Si. a.23.2.	abreviado
Asturias	a.32.1.EAAs	No	Si a.25.2.	abreviado
Canarias	a.17.1.EACan	No	No	-
Cantabria	a.12.3.EACa	a.10.3.	Si a.23	abreviado
Castilla L.	a.17.3.EAC-L	No	Si a.23	abreviado
Castilla M	a.14.2.EACM	a.10.2.	Si a.22	abreviado
Cataluña	a.54 L.3/82	No	Si. L 3/82 ¹³	ordinario
Extremadura	a.31.2.EAEx	a.22.4.	Si a.34.	abreviado
Galicia	a.17 L1/83	No	Si. L. 1/83 ¹⁴	ordinario
Islas Bal.	a.30.1.EAIB	No	No	-
Madrid	a.18.4.EAM	a.10.7	Si. a.21.	abreviado
Murcia	a.31.1.EAMu	a.24.3.	Si a.27.4.	abreviado
Navarra	a.29.4.LORAFNA	No	Si a.30.3.	abreviado
Rioja	a.23.2.EAR	No	Si a.17.6	abreviado
Pais Vasco	a. 6 L 7/81	No	Si. L 7/81	ordinario
C.Valen.	No	a.12.4	No ¹⁵	-

Nota: se entiende que el mandato es ordinario cuando el del Parlamento nacido de previa disolución presidencial tiene la duración standard de cuatro años. Se entiende que el mandato es abreviado cuando en el citado supuesto el Parlamento nacido de la disolución tiene un mandato reducido al tiempo que reste de la legislatura original. En la terminología legal el tiempo que reste de legislatura ordinaria. En algunos casos (Aragón, Madrid) la disolución-sanción se incorporó al Estatuto mediante reforma, desde una regulación originaria mediante ley territorial.

En rigor cabría decir que ningún estatuto de autonomía contemplaba regla alguna sobre la eventual disolución del Parlamento, ni en un sentido, ni en otro, hasta el proceso de reformas estatutarias operado en el VI Legislatura de las Cortes Generales. De este modo podemos clasificar las Comunidades en tres grupos según el tipo de regulación: en primer lugar aquellas Comunidades que no contemplan la disolución en su Estatuto y la regulan mediante ley ordinaria (normalmente aquel cuerpo legal que contiene la regulación detallada del Presidente) di-

12 Modificada al efecto por la L. 11/88 y la Ley 3/94.

13 Modificada al efecto por L. 8/85.

14 Modificada al efecto por L. 11/88.

15 A pesar de la reforma de 1991 con su fijación estatutaria de elección ordinaria el cuarto domingo de mayo los arts. 16 l y 64 LG mantienen la potestad presidencial de disolución.

cho grupo esta integrado por Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia; en segundo lugar las Comunidades que contemplan la disolución en el Estatuto, grupo formado por Asturias, Aragón, Cantabria, La Rioja, ambas Castillas, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra; finalmente un grupo residual en el que se encuentran las Comunidades sin disolución: Baleares, Comunidad Valenciana y Canarias.

Empero la regulación constitucional de una disolución rodeada de restricciones que operan como cauteles no podía dejar de influir en las legislaciones autonómicas. Y efectivamente así sucede:

CUADRO II
LÍMITES A LA POTESTAD PRESIDENCIAL DE DISOLUCIÓN

Comunidad	M.de Cen.	1ºPS	Año Fin.	Un A.	Coincidencia
Andalucía	si	-	-	si	-
Aragón	si	si	-	si	si
Asturias	si	si	si	si	si
Canarias	-	-	-	-	-
Cantabria	si	si	si	si	si
Castilla L	si	si	si	si	si
Castilla M.	si	si	si	si	si
Cataluña	si	-	-	si	-
Extremadura	si	si	si	si	si
Galicia	si	-	-	si	-
I.Bal.	-	-	-	-	-
Madrid	si	si	si	si	si
Murcia	si	si	si	si	si
Navarra	si	si	si	si	si
Rioja	si	si	si	si	si
País Vasco	-	-	-	-	-
C.Valen.	-	-	-	-	-

Nota: Los supuestos son: prohibición de disolución cuando se halle en trámite una moción de censura, durante el primer período de sesiones de la legislatura, durante el año final de la misma, cuando aun no haya pasado un año de la anterior y cuando se halle convocada una elección de ámbito estatal.

Como puede verse la interdicción de la disolución cuando esté en trámite una moción de censura es general, como lo es la cláusula que proscribe el recurso al instituto cuando todavía no haya pasado un año de la anterior, límites cuyo origen constitucional es palmario. Tan solo en la sumaria y primeriza regulación vasca [art. 7 c) de la L. 7/81] no aparece límite o restricción alguna. El cuadro anterior muestra otra particularidad: mientras que las regulaciones andaluza, catalana y gallega son básicamente iguales, las restantes forman un bloque homogéneo que acumula nada menos que cuatro cláusulas restrictivas de la disolución que, obvio es decirlo, es siempre presidencial¹⁶: la disolución no procede cuando esté en trámite una moción de censura, cuando no haya transcurrido el primer período de sesiones de la legislatura, cuando no haya pasado un año de la anterior o reste un solo año de mandato y, curiosamente, cuando se halle en curso un proceso electoral estatal¹⁷.

La situación actual del ordenamiento en el ámbito que consideramos es, pues, como sigue:

Primero. Cuatro comunidades (las nacionalidades históricas o del art. 151 CE) cuentan con una regulación mediante ley territorial ante el silencio estatutario. En ellas, además, no existe regulación legal o estatutaria que obligue a convocar elecciones el cuarto domingo de mayo, ni cláusula que dificulte la simultaneidad entre elección estatal y autonómica. Por último no existe limitación especial del mandato del Parlamento electo a raíz de la disolución. Todas las legislaturas son ordinarias.

Segundo. Diez comunidades (todas de la autonomía hasta ahora menos plena) cuentan con una regulación estatutaria producto de las consiguientes reformas estatutarias de la anterior legislatura de las Cortes Generales. En ellas la disolución es presidencial, comparten la totalidad de las limitaciones de uso de la facultad previstas en el ordenamiento, y en ellas la legislatura nacida de la disolución es abreviada: su mandato comprende solo el tiempo restante de la legislatura anterior, del mandato

16 Las leyes territoriales tienen una marcada tendencia a precisar que el Presidente de la Comunidad tiene la facultad de disolver la Cámara en su condición de más alto representante de la Comunidad Autónoma, y no como Jefe del Gobierno autónomo.

17 La cláusula específica cuando se haya convocado un proceso electoral estatal. Si se toma en su literalidad esa cláusula dificulta la celebración coincidente de autonómicas y legislativas. Solo un pacto previo entre ejecutivos que posibilite la disolución/convocatoria simultánea permitiría pues esa coincidencia, que en el caso andaluz se ha dado dos veces.

de las Cortes disueltas, al efecto de que las elecciones coincidan forzosamente en una fecha determinada.

Tercero. Quince comunidades contemplan la figura, de origen constitucional, de la disolución-sanción para el evento de incapacidad de elección de Presidente por las Cortes salidas de unas elecciones, bien sea en regulaciones legales o estatutarias. Tal figura no existe en dos.

Cuatro. Tres comunidades no contemplan ni en el Estatuto, ni en la legislación territorial la disolución presidencial. En ellas el Parlamento es indisoluble, la valenciana es una de ellas. No me parece que sea casual que salvo el descolgado caso de Baleares se ubiquen aquí las dos comunidades «del art. 143» dotada *ab origine* de autonomía plena¹⁸.

Cinco. Aunque pueda parecer paradójico las reformas estatutarias precitadas que introducen la disolución no han supuesto necesariamente la desaparición de la cláusula introducida en las reformas de 1991 que obliga a convocar la elección el cuarto domingo de mayo. De los diez casos reformados a este efecto en 1991 y que han introducido la disolución durante la anterior legislatura cinco han suprimido el mandato de elección el cuarto domingo de mayo al introducir la disolución misma, pero en otras cinco, exactamente la mitad de la varianza, no. De este modo hay cinco comunidades con elecciones necesarias el cuarto domingo de mayo y disolución presidencial (Cantabria art. 10.3. EA, Castilla-Mancha art. 10.2. EA, Extremadura art. 22.4. EA, Madrid art. 10.7. EA y Murcia, art. 24.3.)¹⁹.

18 Lo que permite entender, a mi juicio, algunas vacilaciones políticas: no son autonomías menos plenas, por lo que no parece prudente dotarles del régimen introducido la pasada legislatura, pero tampoco son «nacionalidades históricas» por lo que tampoco parece adecuado asimilarlas a estas a los efectos que aquí se tratan. Además, si se incorporan al régimen de las Comunidades de autonomía plena – en coherencia con sus competencias– las elecciones autonómicas que pueden no convocarse necesariamente a fecha predeterminada y cuya data es fijada autónomamente pasan a cubrir más de la mitad de la población, con lo que el propósito de convertir las autonómicas en elecciones nacionales de segundo grado (que es lo que busca la coincidencia con las elecciones municipales) viene a tierra. Ni contigo ni sin ti tienen mis penas remedio. Me parece dudoso que la situación (dos comunidades en el limbo) pueda mantenerse políticamente.

19 Obviamente esa combinación significa que hay elecciones autonómicas de una comunidad que son el cuarto domingo de mayo y otras de esa misma comunidad que no lo son. En consecuencia la cláusula citada no prohíbe inmediatamente y por sí misma la disolución. Del mismo modo que no impide la elección anticipada fuera de fecha que podría seguirse de la incapacidad de elección presidencial (que, por cierto, puede darse al principio de la legislatura autonómica, pero también puede producirse después).

4 LA DISOLUCIÓN EN EL MARCO ESTATUTARIO VALENCIANO

El Estatuto valenciano ha sido reformado de modo formal dos veces: en 1991 para introducir reglas sobre la convocatoria electoral y el mandato ausentes en la redacción original y en 1994 cuando se opera la derogación de la Ley orgánica de transferencias (LOTRAVA) y se produce la incorporación de las materias por ella transferidas al Estatuto, con lo que finaliza la anomalía (de dudosa constitucionalidad) de un Estatuto «del art. 143» con competencias propias de otro «del art. 151»²⁰. Por lo que a nuestra cuestión afecta la reforma relevante es, desde luego, la de 1991.

I LA REDACCIÓN ORIGINAL DEL ESTATUTO

En su redacción original el Estatuto de Autonomía sigue de cerca el modelo catalán consistente en una regulación estatutaria de mínimos al efecto de permitir un amplio margen de discrecionalidad al legislador autonómico al efecto de determinar *in concreto* el sistema de gobierno de la Comunidad. La única excepción radica en un conjunto detallado de reglas atinentes a la determinación de los elementos claves del sistema electoral. En concreto, y para la cuestión que tratamos, el antiguo art. 12.4. EACV se limitaba poco más que a fijar el período de mandato y a precisar los plazos máximos que podían mediar entre la convocatoria de la elección y su celebración y entre ambas y la reunión de la nueva Cámara.

El silencio de la redacción original permitía la introducción de la disolución de las Cortes en sus diversas formas mediante ley autonómica, y ello tanto si se optaba por una suerte de «Estatuto Interior», como sucede con la ley catalana, como si se adoptaba la solución vasca más simple: una ley reguladora de la Presidencia. La decisión del legislador valenciano se situó en una posición intermedia: la producción de una Ley de Gobierno. La redacción originaria de dicha ley contenía un precepto que establecía que era competencia del Presidente.

²⁰ Operación similar se dio en el caso canario, como ya se ha apuntado.

Disolver las Cortes Valencianas, previa deliberación del Gobierno valenciano, mediante Decreto, con los requisitos que establezca la ley electoral (art. 16.l)

Que, por cierto, no establecía ninguno ²¹. Los acuerdos autonómicos de 1990 y las subsiguientes reformas legales alteraron drásticamente el panorama. Por cuanto comportaron modificaciones estatutarias con decisivo impacto sobre la determinación de la fecha de las elecciones y, mediante ella, en la posibilidad de disolución de la mayoría de los Parlamentos territoriales.

II LA REFORMA DE 1991

La reforma estatutaria de 1991 introdujo la bien conocida cláusula de elecciones en fecha determinada: el cuarto domingo de mayo. A tal efecto se alteró el art. 12.4. EACV, introduciendo un enunciado nuevo que reza:

Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la ley que regule el Régimen Electoral General...

como consecuencia se cambió asimismo la Ley de Gobierno ²². El enunciado del primitivo art. 16 l) LG desapareció y el art. 64 LG fue cambiado en 1995. La norma dejó de precisar que el Presidente declara disueltas las Cortes a la expiración del mandato y pasa a establecer que:

De acuerdo con lo establecido por el art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana el Presidente de la Generalitat declara disueltas las Cortes Valencianas y convocará elecciones. En el Decreto de convocatoria se especificará el número

21 Para estas y otras cuestiones del régimen electoral valenciano vide MARTINEZ SOSPEDRA, M. *Participación política, autonomía y ley electoral. La Ley Electoral Valenciana*. En Corts.nº2 (E) Valencia.1996 pp. 15 y ss. Por cierto que bajo la vigencia de dicho régimen hubo necesidad de disolver en razón de la imprecisión legal del cómputo del mandato de los diputados a Cortes Valencianas.

22 Aunque la coincidencia de autonómicas entre sí y con las municipales se ha justificado con razones de economía y de evitación de convocatorias electorales frecuentes, su motivación real es otra: la coincidencia buscar convertir tales elecciones en elecciones nacionales de segundo orden en la presunción de que esa definición da ventajas comparativas a los partidos nacionales y opera en demérito de las opciones localistas o nacionalistas. Con independencia de la realidad de tal efecto (que dista de estar probado) la conversión de elecciones territoriales o locales en elecciones nacionales de segundo grado puede tener efectos desestabilizadores: si la mayoría parlamentaria las pierde quedará deslegitimada y, en caso extremo, puede ocasionar una caída del Gobierno por mecanismo extraconstitucionales. La reciente experiencia portuguesa así lo acredita y permite entender porqué es común la práctica de fragmentar las elecciones de ámbito infraestatal al efecto de impedir precisamente su conversión en elecciones nacionales de segundo orden.

de diputado a elegir por cada circunscripción, duración de la campaña electoral, día de la votación, así como el lugar, día y hora de la constitución de las Cortes Valencianas; todo ello de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.

Que en punto a la cuestión que tratamos no dice una sola palabra.

La interpretación usual, mayoritaria, de ese bloque normativo es simple: el estatuto impone una fecha fija, el cuarto domingo de mayo, para las elecciones autonómicas, en consecuencia no cabe disolución de las Cortes Valencianas²³, ninguna disolución. No permitiendo el Estatuto ninguna clase de disolución resulta obvio que la misma no puede estar prevista por la LG o la LEV de forma constitucionalmente correcta. Por tanto una conclusión se impone: sin modificación de la regla de la elección el cuarto domingo de mayo del art. 12.4. EACV ninguna disolución es posible.

Buena parte de la oscuridad existente en la materia obedece a un vicio técnico en el que ha incurrido el legislador. El art. 64 LG no contiene una regulación frontal y directa, para establecer unas reglas el legislador ha recurrido a una doble remisión normativa: de un lado al art. 12 EACV, del otro a la Ley Electoral Valenciana. Como esta última no dice nada respecto de la cuestión que tratamos en punto a la misma la segunda remisión es una remisión vacía. Solo la remisión al art. 12 EACV tiene o puede tener contenido normativo. No parece que la de la remisión sea una técnica particularmente recomendable en supuestos como éste, pero esa es la opción legítima del legislador. En pocas palabras la LG nos remite al Estatuto, volvamos a él.

Una lectura detenida del inciso correspondiente del art. 12.4. EACV nos muestra que el mismo contiene dos reglas: primera, como norma la elección se efectúa el cuarto domingo de mayo; segunda dicha regla se aplica en los términos que prevea para la ocasión la LOREG. Aparece de nuevo el fenómeno de la remisión, con la particularidad de que en virtud de esa remisión misma el régimen de la convocatoria electoral no es fijado por el Estatuto, sino por la LOREG. De este modo la regla rectamente entendida nos dice que las elecciones son en una fecha fija determinable de conformidad con lo que establezca la LOREG. Si esta contuviera regla inequívoca, y esta estatuyere que las elecciones son siempre y necesariamente en la fecha menciona-

23 Recuérdese que el ordenamiento valenciano no contempla la figura de la disolución *ope legis* de una Cámara incapaz de elegir Presidente.

da la remisión podría entenderse como parcialmente vacía, pero su sentido sería claro. No es así.

Por de pronto la comparación entre el EACV y los restantes estatutos que han incorporado o incorporan la regla de la elección el cuarto domingo de mayo nos muestra que dicha regla por sí sola no nos indica que las elecciones son siempre y necesariamente en la fecha determinable precitada. Si así fuera la remisión a la LOREG carecería de sentido: sería vacía por definición. Buena prueba de ello es que allí donde existe dicha regla no ha impedido que las autonómicas de 1999 se efectuaran en fecha distinta (en junio) por virtud de una reforma de la LOREG, la nueva d.ad. 5^a introducida por la LO 3/98. Por eso puede haber y hay al menos cinco estatutos que, como vimos, mantienen la cláusula citada y al mismo tiempo contienen reglas posteriores a la misma que contemplan la disolución, figura que implica, por definición, que hay al menos algunas elecciones que no se efectúan el cuarto domingo de mayo ²⁴.

Si la cláusula del cuarto domingo de mayo no implica por sí misma que las elecciones son siempre y necesariamente en dicha fecha, como a estas alturas parece claro, también resulta ser lo que la remisión estatutaria a la LOREG no es una remisión vacía, es esa remisión la que nos tiene que decir si hay salvedades a la regla antecitada, en que condiciones y bajo que requisitos. Y es aquí donde surge la sorpresa.

El precepto correspondiente de la LOREG, aquel que habla de la disolución, es el art. 42, en la redacción que se le dió en 1991. Dicho precepto contiene tres apartados, dedicado cada uno de ellos a un supuesto particular: el apartado primero se refiere a aquellos casos en los que «el ordenamiento jurídico» atribuya al Presidente la facultad de disolver y éste la ejerza. El segundo contempla el supuesto de disolución presidencial no ejercida. El tercero el caso de que el «ordenamiento jurídico» no reconozca al Presidente la facultad de disolver. Como de lo que se trata es de una cuestión de organización del propio sistema de autogobierno no cabe duda que el «ordenamiento jurídico» de referencia es en cada caso el autonómico. Es pues éste el que debe en cada caso determinar si hay facultad presidencial de disolver o no, en que caso y bajo que condiciones.

²⁴ En los cinco casos señalados (Cantabria, Castilla-Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia) la regla del cuarto domingo de mayo es compatible tanto con la disolución presidencial como con la disolución *ope legis*, que sanciona la incapacidad de elección presidencial. Vide cuadros *ut supra*. La cláusula, pues, es compatible no con un tipo de disolución, sino con dos.

El recurso sistemático a la remisión normativa descansa sobre un valor entendido: que en algún lugar hay reglas sustantivas que permiten resolver fundadamente un diferendo en aplicación de una regla de Derecho clara y precisa. En nuestro caso no sucede así: el art. 12. EACV se remite a la LOREG, a su vez la LOREG (art. 42) se remite al «ordenamiento jurídico» valenciano, el cual, por su parte, se remite al art. 12 EACV, que nuevamente se remite a la LOREG... estamos en una remisión que produce un efecto circular. Que el círculo sea vicioso o no tanto da, porque su misma existencia tiene el efecto paradójico de producir un vacío normativo. En el estado actual de nuestra legislación lo que si queda claro es que no cabe introducir una disolución no presidencial en el ordenamiento valenciano sin previa reforma del Estatuto. La disolución *ope legis*, o la autodisolución de la Cámara sólo son factibles cambiando el art. 12.4. EACV o, en su defecto, abriendo la LOREG a tales supuestos. En cambio la disolución presidencial, que es aquella a la que específicamente se remite el bloque normativo art. 12.4 EACV/art. 42 LOREG, sólo requiere un cambio en el «ordenamiento jurídico» valenciano, cambio que puede ser estatutario o no.

5 LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES Y SU EVALUACIÓN

A la vista de la varianza las posibilidades de disolución pueden reducirse a cuatro: en primer lugar la disolución-sanción por no investir a un Presidente; en segundo lugar la disolución presidencial; en tercer lugar la autodisolución del Parlamento; finalmente la disolución en funciones de plebiscito en el proceso de reforma del Estatuto.

PRIMERA. *La disolución-sanción.* Cuya procedencia constitucional (art. 99 CE) es obvia. Se trata en esencia de una modalidad del instituto de finalidad prevalentemente disuasoria, de una norma de respuesta frente a un escenario en el que se dé la combinación de elevada fragmentación y mayorías negativas. Como se ha señalado su introducción reclamaría una reforma estatutaria, pues implica la celebración de elecciones fuera del término del art. 12.4 EACV y por razón de la materia no parece que sea asunto incluíble en el seno de la LOREG, antes bien, pertenece al núcleo duro de la «ordenación de las instituciones de autogobierno» constitucionalmente reservada al ordenamiento jurídico territorial. Su pertinencia depende de la probabilidad de que se

materialice el escenario en el que tiene sentido, y de su credibilidad como medio de disuasión. Por lo que toca al primer punto todo parece indicar que los problemas que aquejan al sistema de partidos y a la representación política valenciana no van precisamente ni en el sentido de la existencia de una probabilidad significativa de elevada fragmentación, ni en el de la indisciplina generalizada en los grupos parlamentarios, ni tampoco en el de la gran probabilidad de formación de mayorías negativas. En un Parlamento en el que nunca ha habido más de cinco grupos ni más de seis partidos y en el que en veinte años sólo ha habido o bien mayorías absolutas o bien partidos cuasi-mayoritarios no parece que haya necesidad de figuras como la apuntada, ni mucho menos que el cambio merezca los costes indispensables. En especial si se considera el escepticismo general de la doctrina acerca de su eventual utilidad. Todo parece apuntar a su radical inutilidad: basta con investir por un solo voto a un candidato ficticio para derribarlo a renglón seguido mediante la correspondiente censura para eludir la disolución ²⁵.

SEGUNDA. *La disolución presidencial.* Que es prácticamente el único supuesto debatido, y sobre el que hay consenso general acerca de la pertinencia, juicio que tiene un soporte sólido, como hemos visto. La experiencia comparada muestra, además, su utilidad. A la vista de la varianza empero caben al menos dos modalidades: o bien la disolución de efectos limitados que da lugar a la una legislatura abreviada, al estilo de las introducidas la pasada legislatura, o bien la disolución clásica, que da lugar a una legislatura ordinaria. En principio ambas variantes tienen capacidad para remediar una eventual situación de bloqueo y de restaurar la coincidencia de mayorías, así como de servir de sustituto funcional de un plebiscito. En lo que difieren es una distinta capacidad para disciplinar a los parlamentarios de mayoría y oposición, de contrabalancear el impacto del doble principio de confianza y responsabilidad y de facilitar la gobernabilidad. La disolución de efectos limitados supone una menor amenaza de privación de intereses y de erosión de expectativas que la disolución clásica sencillamente porque da lugar a un mandato más corto (que puede ser cercano al año), en consecuencia no es de esperar que tenga la eficacia que ha acreditado la disolución ordinaria para cumplir las funciones de esta. Como todos los sucedáneos está condenada por la naturaleza de las cosas a ser producto de menor calidad que el principal al que sustituye. Por ello un instrumento más débil y de menor utilidad para procurar gobernabilidad. Además su uso rompe necesariamente la coincidencia electoral y aumenta fragmentación de las autonómicas: las elecciones «de medio tiempo» difícilmente coinci-

²⁵ Lo que desde la perspectiva del gasto electoral no es necesariamente malo: la figura puede producir hasta una elección por cada año de legislatura ordinaria.

dirán con nada. Finalmente adolece de un vicio curioso: supone una duplicación de gastos electorales en el tiempo de mandato ordinario precisamente porque da lugar a unas Cortes con mandato abreviado: si se hace uso una vez en una legislatura en lugar de una elección cada cuatro años tenemos dos. Muy buena idea no parece ²⁶. Todo parece indicar, pues, que la disolución clásica resulta preferible: tiene todas las ventajas y ninguno de los inconvenientes. Y es más barata ²⁷.

Adicionalmente la disolución presidencial no requiere reforma estatutaria, como hemos visto. Basta el cambio de la LG para introducirla. Empero me parece claro que aun cuando no sea jurídicamente necesaria, la reforma estatutaria es pertinente al menos por tres razones distintas: en primer lugar porque me parece aconsejable que disolución vaya unida a la reforma del sistema electoral, cuyos puntos más discutibles (barrera y clave de representación) exigen reforma estatutaria, el sentido común aconseja contemplar las reglas electorales como un todo. La intervención puntillista puede llevar a confusión, como el tema que tratamos acredita. En segundo lugar porque si no hay reforma estatutaria la disolución presidencial está al albur del legislador estatal, que podría por sí solo alterar el régimen de las elecciones valencianas sencillamente cambiando la norma a la que se remite el art. 12.4. EACV: la LOREG. Finalmente por razones de certeza y seguridad jurídica. El argumento del mayor autogobierno me parece fuera de lugar, para eso no hace falta la reforma, basta con que las Cortes Valencianas, mediante mayoría absoluta, cambien ora la LG, ora la LEV o ambas.

TERCERA. *La autodisolución*. Cuestión que resulta escasamente discutida por razones de corrección política. Aunque de entrada confieso ver la posibilidad con escasa simpatía (no me parece casual su rareza) me parece que, a la vista de la configuración de nuestro sistema institucional, hay que plantearse la conveniencia de la autodisolución parlamentaria. En efecto, el argumento tradicional de la disolución como medio de salida de un bloqueo institucional y de solución de un enfrentamiento político serio y persistente, descansa sobre un presupuesto: que el Presiden-

26 Para una crítica fundada de las regulaciones introducidas en los Estatutos «del 143» en orden a la disolución presidencial de efectos limitados vide TUDELA ARANDA, J. *Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón* en VVAA *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*. Zaragoza. 2002 pp. 117/18, que señala adicionalmente su significación política como limitación del autogobierno y su inutilidad.

27 Es más, si políticamente es interesante no impide la coincidencia electoral, bien sea con unas elecciones (basta no convocar o convocar con municipales) o con otras (véase la doble convocatoria andaluza coincidente con las legislativas).

te que disuelve tiene o puede tener sustitución por mor de una mayoría parlamentaria de representatividad dudosa, y que, al tiempo, tiene o puede tener posibilidad de ganar el envite. Ciertamente puede suceder así, y cuando tal presupuesto se da la disolución presidencial resulta suficiente. Véase el uso de la facultad por el Presidente Chaves en el caso de la IV Legislatura del Parlamento Andaluz. Empero puede suceder que tal presupuesto no concurra. En un régimen parlamentario normal ello no supondría ningún problema insoluble, ni produciría bloqueo alguno: la mayoría parlamentaria contraria al Presidente lo destituye mediante la aprobación de una moción de censura y procura su sustitución. Pero el nuestro no es un sistema parlamentario normal: lo impide el carácter constructivo de la censura. En efecto, esta exige no sólo que haya una mayoría parlamentaria contraria al Presidente, cuya existencia misma priva a éste de medios para gobernar, exige a esa mayoría que sea absoluta y que se ponga de acuerdo en un candidato y un programa, lo cual es extremadamente difícil por definición, pues si la mayoría tiene los votos, el hombre, el equipo y el programa no es oposición: es gobierno. Si la oposición es mayoritaria pero es oposición se debe a la extrema dificultad de producir un gobierno alternativo. En tal caso tenemos el peor de los escenarios posibles: un Presidente impotente pero indesplazable, frente a una mayoría que puede impedir pero no gobernar. El bloqueo institucional está servido. Los casos de Ormaechea en Cantabria y del gobierno Márquez en Asturias lo acreditan: si los conservadores no pueden políticamente votar un Presidente socialista, y los socialistas no pueden hacer lo propio con un Presidente conservador, un Presidente tránsito-fuga puede mantenerse con menos del diez por ciento de los diputados.

Ese escenario no es imposible, y, además, se ha dado, con consecuencias indeseables para el régimen democrático. Una mínima previsión debe obligarnos a considerar su eventual reaparición en otros meridianos. A mi juicio tan indeseable eventualidad solo puede prevenirse de dos modos: o bien suprimiendo el carácter constructivo de la censura, que hace desaparecer el obstáculo institucional al éxito de la mayoría ²⁸, o bien introduciendo la disolución del Parlamento por decisión de la mayoría parlamentaria, bien directamente, bien a través de una fór-

²⁸ Que sería mi primera preferencia. Siempre me ha parecido acertado el negativo juicio de Loewenstein sobre la moción de censura constructiva, que nuestra praxis avala, por cierto.

mula indirecta (disolución *ope legis* si se rechaza el presupuesto dos veces seguidas, pongamos por caso)²⁹.

CUARTA. *La disolución-plebiscito*. A incorporar al procedimiento de reforma estatutaria. Aunque el art. 61 EACV me parece digno de reforma por razón de oscuridad, y la incorporación de aprobación popular de la reforma acentuaría la rigidez estatutaria y resulta de una legitimidad democrática indiscutible, me parece que, en ausencia de una carta de derechos propia, por lo demás de viabilidad problemática, la introducción de la disolución al efecto de obtener la ratificación popular de la reforma del Estatuto resulta de escasa funcionalidad. Las reformas previsibles difícilmente van a tener la entidad suficiente como para convertirse en el eje de la campaña electoral, y si no es así no parece que una elección parlamentaria sea un sustitutivo plausible de un plebiscito.

29 *De facto* la autodisolución es factible en estado actual de nuestro ordenamiento, basta para ello que los diputados de la mayoría dimitan y no sean sustituidos: por falta de *quorum* el Parlamento deja de funcionar. Empero si no hay disolución presidencial o esta no se usa nos enfrentaríamos a una laguna: el ordenamiento no prevé el supuesto de «desaparición de los poderes públicos» que existe en algunos ordenamientos federales.