

La disolución del parlamento ante el multipartidismo polarizado

Guillermo
de Lázaro Redruello

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

- I. Un tema clásico de rabiosa actualidad
- II. La disolución y el régimen parlamentario
- III. La disolución y las elecciones
- IV. La disolución y el sistema de partidos
- V. Conclusión

FICHA DE LA TESIS

- **Fecha y lugar de defensa:** 20 de diciembre de 2024 (Universidad Complutense de Madrid).
- **Miembros del tribunal:** Josep M^a Castellà Andreu (Universidad de Barcelona), Piedad García-Escudero Márquez (Universidad Complutense de Madrid), Pedro González-Trevijano Sánchez (Universidad Rey Juan Carlos), Paloma Biglino Campos (Universidad de Valladolid) y Javier García Roca (Universidad Complutense de Madrid).
- **Dirección:** Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
- **Mención internacional:** No
- **Libro ya publicado:** No

NOTA BIOGRÁFICA:

Guillermo de Lázaro Redruello es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Cursó el Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. En diciembre de 2024 obtuvo el título de Doctor *cum laude* en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. También ha sido investigador del Instituto de Derecho Parlamentario y colaborador honorífico del Departamento de Derecho Constitucional de esta última universidad.

ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TEMA TRATADO:

La bibliografía sobre la disolución del Parlamento es abundante en el extranjero, pero muy escasa en España. Los estudios foráneos suelen abordar un amplio rango de cuestiones, como la importancia de la disolución en el régimen parlamentario, las distintas formas de regularla, el modo en que se usa o su influencia sobre el comportamiento político y sobre el sistema de partidos. En cambio, la literatura española suele reducirse a comentarios descriptivos del texto constitucional. Esta tesis pretende aplicar al análisis del sistema español

las enseñanzas y perspectivas de la mejor doctrina extranjera, a fin de mejorar nuestra comprensión de la institución y poner de relieve las carencias del diseño constitucional.

PALABRAS CLAVE:

Disolución del Parlamento, elecciones, régimen parlamentario, sistema de partidos.

KEY WORDS:

Dissolution of Parliament, elections, parliamentary government, party system.

I. UN TEMA CLÁSICO DE RABIOSA ACTUALIDAD

En apariencia, la disolución parlamentaria no es más que un sencillo expediente técnico para renovar las Cámaras; un tema casi anodino sobre el que poco se puede decir. Pero, cuando nos adentramos en su estudio, advertimos en seguida que estamos ante una temática de enorme enjundia y gran calado político; una fuente inagotable de controversias constitucionales, que ha hecho correr ríos de tinta en la Europa del último siglo y medio. Ocurre que el interés por esta institución suele despertarse a raíz de acontecimientos traumáticos o derivas patológicas del sistema político. Eso explica, en parte, la escasa atención que le prestó nuestra doctrina en la época del bipartidismo, cuando el uso de la disolución era bastante predecible y rutinario.

En contraste, desde la irrupción del multipartidismo, hemos vivido en un periodo saturado de supuestos inéditos. El más evidente de ellos es el recurso reiterado a la disolución automática de las Cortes Generales por imposibilidad de formar Gobierno (2016 y 2019). Además, se han sucedido otros episodios no menos significativos, tales como la revocación sin base jurídica de dos decretos de disolución durante la crisis sanitaria (País Vasco y Galicia, 2020) o la simultaneidad de una moción de censura y de un decreto de disolución (Madrid, 2021). Estos y otros trances inesperados desencadenaron polémicas novedosas y pusieron en entredicho ciertos lugares comunes sobre el parlamentarismo español.

Hasta ahora, se daba por hecho que la normativa inaugurada en 1978 no presentaba ninguna singularidad reseñable, que era fácil de interpretar y estaba exenta de dificultades prácticas. La realidad es que el constituyente articuló el derecho de disolución de manera sumamente inusual, que la interpretación del texto constitucional no es tarea sencilla, y que los problemas hermenéuticos no son los únicos que presentan las técnicas disolutorias, ni los más importantes. Prueba de ello es que bastó un mero cambio en la distribución de fuerzas para que cobraran relevancia preceptos antes reputados intrascendentes y para que aflorase una casuística nunca imaginada. Los acontecimientos han demostrado que reglas que parecen sencillas en abstracto, pueden resultar complejas en su aplicación concreta.

Había, por tanto, motivos sobrados para profundizar en el conocimiento de la disolución del Parlamento y también para revisar íntegramente cuanto creemos saber sobre ella. De las carencias observadas en el tratamiento académico de esta figura se han extraído pautas para enfocar mejor su estudio. En lugar de examinar la disolución de manera aislada, se incide en el modo en que interactúa con otros dispositivos constitucionales. Asimismo, lejos de desestimar hipótesis consideradas «de laboratorio», se privilegia conscientemente su análisis, pues son los casos límite los que ponen a prueba nuestra percepción del ordenamiento y al ordenamiento mismo.

Asimismo, se tiene en cuenta que la disolución es un mecanismo irreductiblemente político, susceptible de beneficiar a unos partidos y perjudicar a otros. Pero el jurista no debe dedicarse a juzgar los comportamientos e intenciones de los actores políticos, ni a prescribir cómo tendría que funcionar idealmente el sistema. Su tarea consiste en mostrar que las instituciones pueden operar de distintas maneras y producir resultados diferentes en función de la coyuntura. Ello exige prestar atención a las influencias recíprocas que se producen entre la norma jurídica y la realidad política. Se trata, en suma, de averiguar las estimaciones que subyacen al diseño constitucional, así como las maniobras que propicia, los riesgos que entraña, los incentivos que genera y sus consecuencias más probables.

Esta investigación aborda el sistema español desde una perspectiva comparada, ya que el conocimiento de ordenamientos ajenos es una herramienta valiosa para comprender mejor las peculiaridades e implicaciones de nuestro propio derecho. A tal fin, se traen a colación continuamente aquellos textos legales, exégesis y precedentes extranjeros que sean ilustrativos para el caso español. Además, la experiencia de otras naciones permite encontrar respuesta a los interrogantes de nuestra vida constitucional y es un estímulo permanente para la reflexión. Por eso, no solo se apuesta por el método comparado, sino también por la máxima apertura a las aportaciones doctrinales procedentes del mayor número de países posible.

El objetivo de la tesis aquí sintetizada es triple: en primer lugar, busca esclarecer el significado de preceptos ambiguos y poner de manifiesto eventuales lagunas y antinomias; en segundo lugar, trata de mejorar la comprensión de nuestra forma de gobierno y despejar posibles confusiones teóricas; por último, pretende ofrecer un análisis crítico de la regulación constitucional basado en factores objetivos más que en preferencias personales, que pueda servir de base para repensar el papel de la disolución en el régimen parlamentario español y considerar su eventual reforma.

II. LA DISOLUCIÓN Y EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Históricamente, la concesión de un derecho de disolución irrestricto al poder Ejecutivo se tenía por una condición necesaria del régimen parlamentario. Sin embargo, la mejor doctrina contemporánea defiende que el único elemento definitorio de esta forma de gobierno es la relación de confianza, y que la disolución es un componente accesorio, que puede estructurarse de múltiples maneras. De hecho, las Constituciones más recientes tienden a constreñir cada vez más la disolución, limitando su ejercicio a supuestos tasados o subordinándolo al consentimiento de las propias Cámaras.

A primera vista, el art. 115 CE se inspira en el modelo británico, ya que configura la disolución como una atribución discrecional y exclusiva del presidente

del Gobierno, que le permite seleccionar a conveniencia la fecha de las elecciones. Pero el extremo más evidente de la regulación constitucional no es el más relevante. Si se examina en detalle, el sistema español resulta ser bastante original; no se corresponde ni con los parámetros tradicionales del gobierno parlamentario, ni con las modernas tendencias restrictivas de la disolución.

Nuestra doctrina suele justificar la facultad presidencial invocando la teoría clásica del parlamentarismo, que concibe al derecho de disolución como un instrumento que mantiene el «equilibrio» entre Ejecutivo y Legislativo, una «contrapartida» o «contrapeso» de la responsabilidad política del Gobierno. Se ignora que dicha construcción teórica presupone que la disolución es una respuesta legítima a la aprobación de un voto de censura, como ocurre en el modelo Westminster. Salta a la vista que la Constitución de 1978 consagra una concepción radicalmente contraria, pues la censura del Gobierno comporta su cese inmediato y veda la disolución del Parlamento. La característica clave que distingue al sistema español de otros aparentemente similares es que la disolución solo puede ser decidida si se presume que el Gobierno dispone de la confianza parlamentaria.

Este es un rasgo insólito en derecho comparado: por lo general, los regímenes que habilitan al Ejecutivo a disolver en cualquier momento, le permiten hacerlo también tras la pérdida de la confianza, mientras que los que excluyen esta posibilidad vienen a coincidir con aquellos que privan al Gobierno de una facultad disolutoria, o solo se la otorgan en situaciones muy específicas. Y la mayoría de los ordenamientos que condicionan el ejercicio de la disolución al estado de la relación fiduciaria, lo hacen en sentido inverso: la retirada de la confianza es el suceso que posibilita la disolución, no el que la impide. La razón de ser de estas fórmulas es fácil de entender; no puede decirse lo mismo de la española.

El título V CE delinea un esquema institucional contraintuitivo, que pugna con un sobreentendido habitual acerca de la disolución. A saber: que esta facultad sirve para intentar superar crisis políticas y que conviene recurrir a ella cuando no exista una mayoría gubernamental. Sin embargo, para poder disolver las Cámaras el presidente debe conservar la confianza parlamentaria... y poseer dicha confianza implica *idealmente* tener una mayoría de apoyo. Es decir, hay una manifiesta disonancia entre los requisitos que impone la ley fundamental al ejercicio de esta atribución presidencial y las coyunturas en las que razonablemente cabe esperar que se disuelva un Parlamento. Esta paradoja pasó inadvertida durante el bipartidismo, porque los Gobiernos contaban con mayorías sólidas, lo que excluía cualquier duda sobre el factor habilitante de la disolución. Pero, cuando el Ejecutivo está en franca minoría, como ocurre a nivel nacional desde 2016, las peculiaridades desestimadas de nuestra forma de gobierno se vuelven decisivas y queda al descubierto el error cometido al estudiarla.

La extravagancia de una disolución vinculada a la confianza se ve acentuada por efecto de la moción de censura constructiva. El español es el único régimen

parlamentario del mundo que combina esta innovación constitucional alemana con un amplio poder de disolución gubernamental. La Ley Fundamental de Bonn solo permite al canciller solicitar la disolución de la Dieta tras el rechazo de una cuestión de confianza, justamente lo contrario de lo que sucede en España. Los demás países que han adoptado la moción de censura constructiva coinciden en hacer depender el adelanto electoral del consentimiento, siquiera indirecto, de la propia asamblea. Esta correlación no es casual, obedece a sólidas razones tanto de orden técnico como de política constitucional.

La moción de censura constructiva fue ideada para hacer frente a contextos de multipartidismo extremo, en los que el Parlamento es más propenso a derribar Gobiernos que a apoyarlos. Cuando esos son los temores de los constituyentes, lo último que cabe esperar es que quieran instituir un libérrimo poder de disolución. Es razonable dar facilidades para disolver si se prevé que habitualmente las elecciones arrojarán mayorías claras, pero en tal caso es irracional dificultar la remoción de Ejecutivos en franca minoría. Por tanto, las motivaciones que indujeron a acoger una de estas instituciones en 1978 deberían haber empujado a repudiar la otra.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, no hay duda de que la teleología de estos procedimientos es también contradictoria. La censura constructiva prima la resolución parlamentaria de las crisis y, por tanto, la conservación de la legislatura frente a la apelación al sufragio universal; por contra, la disolución da carta blanca para liquidar la legislatura y para consultar a los electores sobre una crisis política, desbaratando cualquier tentativa de censura. La yuxtaposición de ambos elementos supone que nuestra norma suprema da idéntica prioridad a dos finalidades opuestas y que no existe un criterio constitucional uniforme sobre el modo de solventar las crisis.

La imposibilidad de decretar la disolución mientras se tramita una moción de censura (art. 115.2 CE) exacerba la discordancia entre ambas figuras. Los manuales repiten que esa es una prohibición indispensable, sin la cual quedaría anulada la responsabilidad política del Gobierno. En verdad, se trata de una disposición casi desconocida en el resto del mundo y bastante paradójica. ¿Cómo explicar que la facultad disolutoria sea ejercitable en todo momento, pero también pueda ser suspendida en cualquier momento? ¿No es chocante que un décimo de los diputados tenga la capacidad de impedir el ejercicio de una competencia exclusiva del presidente? En efecto, estamos ante un auténtico veto suspensivo de las minorías parlamentarias, un inaudito privilegio de la oposición.

La consecuencia de esta extraña combinación de reglas es que en el modo en que se resuelven las crisis depende de la mera cronología de los acontecimientos. Esa es una circunstancia aleatoria y trivial que en muy pocos países resulta determinante. Que la coordinación de dos facultades excluyentes se base en «quién dispara primero» es inevitablemente confuso, pues implica que

la licitud constitucional de la conducta de cada actor depende de cuáles sean los movimientos previos de sus rivales. Además, semejante arreglo fomenta la desconfianza entre partidos y la inestabilidad política. Es previsible que, en caso de ser viables varias coaliciones, un presidente quiera disolver el Parlamento para eludir una eventual moción de censura y que, a su vez, la oposición -y quizá un socio menor del Gobierno- pretenda censurar al presidente para evitar una posible disolución. Tales escenarios no son remotos, como demuestran ejemplos recientes¹.

En el peor de los casos, el enfrentamiento latente entre moción de censura y disolución puede conducir a un supuesto de difícil salida: el ejercicio casi simultáneo de ambas facultades. Eso es lo que ocurrió en la Comunidad de Madrid el 10 de marzo de 2021, cuando se registraron dos mociones de censura media hora después de la firma de un decreto de disolución, pero horas antes de su publicación. El Tribunal Superior de Justicia resolvió que la disolución queda válidamente ejercitada desde que se firma el Decreto, lectura que concita casi unanimidad doctrinal. Sin embargo, la respuesta no sería tan clara si se invirtiera la secuencia de los hechos. Para empezar, no es obvio cuándo debe entenderse que comienza la «tramitación» de una moción de censura, si con su registro o con la admisión a trámite por la Mesa. Pero, incluso si la exégesis fuera pacífica, la misma cronología de los acontecimientos podría ser objeto de disputa, por imposibilidad de verificar el minuto exacto en el que se ha firmado el decreto de disolución. Además, sería difícil superar semejante litigio con argumentos puramente formales, pues lo que virtualmente se dirime es si prevalece la voluntad parlamentaria o la voluntad popular. Por eso, lo más práctico sería interpretar que la disolución es posible hasta que la Mesa de la Cámara comunique al jefe de Gobierno la admisión a trámite de la moción.

La falta de sintonía entre la censura constructiva y la disolución libre también queda en evidencia cuando se contempla la hipótesis de un empleo «instrumental» de la moción con el propósito de convocar elecciones de inmediato. Esta maniobra ha sido propuesta en varias ocasiones por distintos partidos, aunque nunca se ha llevado a cabo. Los especialistas discrepan sobre la legitimidad de una aplicación sucesiva de los arts. 113 y 115 CE. Si nos ceñimos a la letra de la norma, hemos de constatar que ninguno de los actos que permiten ejecutar este plan merece un reproche constitucional. Es cierto que tal operación priva de relevancia al carácter constructivo de la moción y provoca de hecho una autodisolución, pero esos son efectos colaterales de una estructura institucional inconexa, que acumula componentes heterogéneos con objetivos contrapuestos.

1. En marzo de 2021, en Murcia se presentó una moción de censura negociada en secreto por el socio menor de la coalición gobernante y el principal partido de la oposición, táctica con la que se buscó evitar una previsible disolución. Horas después, se disolvió por sorpresa la Asamblea de Madrid para esquivar análoga maniobra. En diciembre del mismo año, el presidente de Castilla y León justificó la disolución de las Cortes para conjurar una amenaza de censura.

Para acabar de rizar el rizo, la ley fundamental consiente que la censura constructiva sea usada contra la disolución con fines obstruccionistas. No es descartable que la oposición presente mociones condenadas al fracaso para tratar de retrasar una inminente convocatoria electoral. El art. 113.3 CE facilita esta argucia porque establece un plazo mínimo para votar la censura, pero no un plazo máximo. Y esa laguna constitucional no ha sido colmada por el Reglamento del Congreso. En consecuencia, es jurídicamente factible que la oposición mantenga secuestrada la facultad disolutoria durante semanas o meses, ya sea porque el presidente de la Cámara retrase el debate de la moción, o porque el candidato incluido en esta eluda acudir al Pleno a solicitar la confianza.

Salta a la vista que la interacción entre los dos mecanismos básicos del parlamentarismo español es sumamente problemática. Los potenciales conflictos recién comentados nunca podrían ocurrir en casi ninguno de los países de nuestro entorno y son síntoma de una defectuosa disciplina constitucional. Un régimen parlamentario bien concebido impide, de una manera u otra, que el inevitable desacuerdo entre partidos se convierta en un indeseable choque entre instituciones. Y el español, más que posibilitarlo, lo fomenta.

III. LA DISOLUCIÓN Y LAS ELECCIONES

La disolución es el instrumento de gestión de los tiempos electorales e institucionales por antonomasia: marca la fecha de unas elecciones y abrevia la duración de la legislatura en curso. Además, su ejercicio también afecta al momento en que se desarrolla el siguiente proceso de renovación de la Cámara. A su vez, las normas que disciplinan la duración de los mandatos y las convocatorias electorales influyen en la frecuencia de uso de la disolución.

En España, el decreto de disolución provoca la terminación inmediata de los mandatos parlamentarios (art. 68.4 CE), salvo el de los miembros de las Diputaciones Permanentes. Esa es una previsión anacrónica y poco conforme con el principio democrático, pues implica aceptar que los representantes dejan de serlo por decisión del Ejecutivo, y no solo por decisión del electorado. En las democracias contemporáneas, lo normal es que todos los parlamentarios continúen en su cargo hasta la renovación de la Cámara, una solución más coherente y práctica, ya que preserva un Parlamento capaz de actuar durante el periodo electoral, si así lo requieren las circunstancias.

Las elecciones generales, sean ordinarias o anticipadas, deben celebrarse entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato (art. 68.6 CE). Esa es una regla sin parangón. Casi todas las demás Constituciones europeas exigen -o, al menos, permiten- que las elecciones ordinarias se celebren *antes* de que finalice la legislatura. El citado intervalo de treinta días supone que la fecha de la próxima cita con las urnas se va retrasando al menos un mes por cada legislatura. De modo que, si los presidentes dejasen que se agotaran los

cuatro años de mandato, se acabaría convocando al electorado en periodos inconvenientes, como el estival y el navideño. Eso explica que en España las legislaturas siempre finalicen anticipadamente: la disolución es el único modo de evitar que los comicios cambien de estación.

A este respecto, es necesario apuntar que el margen de treinta días que contempla la Constitución para seleccionar la fecha de las elecciones ha quedado vaciado por el art. 42 LOREG, que exige que aquellas se celebren exactamente cincuenta y cuatro días después de la convocatoria. Es dudoso que el legislador pueda fijar un día concreto cuando la Constitución se contenta con marcar un plazo. Pero, sobre todo, esa rigidez es intempestiva. Por una parte, supone que el Ejecutivo solo puede seleccionar la fecha de las elecciones planificando con antelación la fecha de en la que decreta la disolución. Por otra, implica que el momento aleatorio en que termina la legislatura determina de manera inexorable la próxima jornada de votación. Por esa razón, el recurso a la disolución es siempre necesario, aunque solo sea para asegurar que las elecciones se desarrollen en día festivo.

La LOREG también dispone que, si el presidente no decidiera la disolución, el decreto de convocatoria tendría que expedirse el vigesimoquinto día anterior a la finalización del mandato. Algunos coligen que la facultad de disolver decae el mismo día en que la ley prevé que se convoquen elecciones. Semejante exégesis es rechazable, por cuanto implica asumir que una disposición de rango legal puede establecer límites temporales al ejercicio de una atribución constitucional irrestricta. No hay duda de que el art. 115 CE prevalece sobre el 42.2 LOREG y, por tanto, el jefe de Gobierno puede disponer la disolución después de ese momento, incluso el último día de la legislatura.

Hasta ahora, siempre se han convocado elecciones al Congreso y Senado de manera simultánea, si bien el art. 115 CE autoriza a disolver cada asamblea por separado. Esta posibilidad ha sido severamente criticada en sede doctrinal, por entenderse que una Cámara Alta con escasas competencias debería ser indisoluble. Esa objeción tiene escaso fundamento. En contra de lo que se suele creer, las Cámaras Altas electivas siempre han sido susceptibles de disolución -con muy contadas excepciones-, y la doctrina clásica defendía que la disolubilidad es el corolario lógico del principio electivo.

Teniendo en cuenta que en España cuatro quintas partes de los senadores son elegidos por sufragio universal directo, que se renuevan íntegramente, y que su mandato es de igual duración que el del Congreso, lo más razonable es que ambas Cámaras estén sujetas al mismo régimen de disolución y que su ciclo vital sea sincrónico. La coincidencia temporal de las elecciones reduce las posibilidades de que se formen mayorías discordantes en ambas Cámaras, disminuye los costes de las campañas y asegura un nivel de participación equivalente para ambos tipos de comicios, al contrario de lo que sucedería si se celebrasen elecciones senatoriales en solitario.

La cadencia cuadrienal de los comicios no admite excepciones en nuestro ordenamiento. La Constitución prohíbe disolver el Congreso durante los estados de alarma, excepción y sitio, pero no contempla la prórroga de la legislatura. De modo que sería obligatorio celebrar elecciones si se hubieran convocado antes de la declaración de uno de estos estados, o si el mandato de la Cámara se agotase durante su vigencia. Esta asimetría es llamativa, pues los periodos de excepcionalidad deberían motivar un tratamiento uniforme de las consultas electorales, ya que aquellos pueden distorsionar la celebración de estas, y ese riesgo no depende de cuál sea la causa de la convocatoria. Además, la simple prohibición de disolver puede sortearse fácilmente: al jefe de Gobierno le basta con decretar la disolución antes de declarar una situación de emergencia, para lograr aquello que la ley fundamental formalmente proscribiera.

Si bien la activación del art. 116 CE no excluye necesariamente que se renueven las Cámaras, no hay duda de que las medidas que se pueden adoptar a su amparo pueden ser materialmente incompatibles con el ejercicio del sufragio. La norma suprema comete aquí una contradicción insuperable: por un lado, habilita a suspender derechos imprescindibles para el desarrollo de cualquier proceso electoral pero, por otro, no permite aplazar unas elecciones. No se trata de una laguna que pueda suplir el legislador: sería inconstitucional que la LOREG contemplara el aplazamiento de elecciones, ya que estas deben celebrarse entre los treinta y los sesenta días desde la terminación del mandato y una ley no puede, en ningún caso, extender la periodicidad electoral máxima que fija la Constitución.

Esta antinomia quedó de manifiesto durante la crisis sanitaria de 2020, cuando los poderes públicos se vieron obligados a cancelar unas elecciones sin que hubiera base jurídica para ello. El vacío normativo generó dudas hermenéuticas irresolubles acerca de qué circunstancias justificaban la suspensión de las elecciones, qué órgano debía reputarse legitimado para hacerlo, o cuándo y cómo debían volver a convocarse los comicios desconvocados. Los presidentes de Galicia y el País Vasco optaron por revocar parcialmente los decretos de disolución que habían dictado, decisión que engendró un patológico limbo institucional en el que no había una Cámara operativa, ni un proceso electoral en curso.

IV. LA DISOLUCIÓN Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Las teorías clásicas atribuían a la disolución efectos taumatúrgicos: postulaban que su ejercicio o la mera amenaza de usarla bastaría para zanjar conflictos o superar crisis. En cambio, los estudios contemporáneos son más escépticos y asumen que la funcionalidad de este dispositivo depende en gran medida de factores extra-jurídicos, empezando por el sistema de partidos. Es fácil que la disolución resulte útil allí donde las mayorías homogéneas sean frecuentes; pero si el electorado está atravesado por muchas y profundas divisiones es

poco probable que unos nuevos comicios arrojen resultados más nítidos que los anteriores. La capacidad de unas elecciones anticipadas para clarificar el mapa político también está condicionada por el sistema electoral. En general, el ejercicio de la disolución es menos eficaz bajo sistemas proporcionales, en los que el peso aritmético de cada partido no varía demasiado de una legislatura a otra, mientras que los sistemas mayoritarios incentivan el voto útil y pueden convertir un pequeño desplazamiento de votos en un vuelco electoral.

Este tipo de análisis ha sido hasta ahora infrecuente en la doctrina española. Ello se debe al convencimiento generalizado de que el sistema de partidos tendería siempre hacia el bipartidismo imperfecto. Desde esa premisa, se descontaba que si un Gobierno perdiera su mayoría, bastaría con disolver las Cámaras para volver a la normalidad. Por la misma razón, se suponía en que la disolución automática nunca se pondría en marcha, porque los partidos procurarían evitarla por todos los medios; o, el peor de los casos, que su aplicación permitiría superar el bloqueo. Sin embargo, la eclosión del multipartidismo ha destruido la creencia de que cualquier situación de crisis sería pasajera y ha defraudado repetidamente las expectativas académicas sobre la disolución.

La experiencia de 2016 y 2019 desmiente la idea de que la disolución automática es un mecanismo compulsivo irresistible, que asegura por sí solo la formación de Gobierno. Hoy es evidente que aquellos partidos que se sientan capaces de rentabilizar unos nuevos comicios tienen pocos incentivos para negociar. Y los que sufran de vértigo electoral no tienen por qué ser decisivos, ni coincidir en el candidato al que están dispuestos a investir. Por lo demás, en una Cámara abigarrada, en la que no exista suficiente afinidad ideológica entre los integrantes de cualquier posible mayoría numérica, la cuenta atrás del «reloj electoral» nunca dará lugar a una coalición mayoritaria estable, como creían los más optimistas. En el mejor de los casos, el deseo de evitar volver a las urnas forzará a algunos partidos a consentir a regañadientes la formación de un Gobierno minoritario.

También se ha constatado que no necesariamente recibirán un castigo electoral los partidos más intransigentes, cuya actitud quizá sea percibida por muchos de sus votantes como una prueba de lealtad a sus compromisos. Además, las razones del descarrilamiento de la legislatura pueden no ser evidentes. Y es que, a medida que crece el número de partidos necesarios para sumar una mayoría, aumentan también las causas y los causantes del eventual bloqueo, a la vez que disminuye el tanto de responsabilidad imputable a cada uno de ellos. En ese clima de confusión, los electores no tienen motivos claros para repensar su voto, por lo que seguramente querrán reafirmar que la última vez no se equivocaron al elegir.

En todo caso, incluso si una amplia masa de electores cambiase de papeleta, ello no tendría por qué traducirse en unos resultados fáciles de gestionar. Es factible que las urnas arrojen un Congreso más fragmentado que el anterior, en el que resulte aún más ardua la tarea de formar una mayoría. Eso es justo lo

que sucedió en los segundos comicios de 2019. Para que la disolución pudiera contribuir a deshacer un *impasse*, no bastaría con que hubiera suficientes ciudadanos dispuestos a mudar de opción política, sería necesario asimismo que el grueso de ellos coincidiera en el diagnóstico de la situación y en el remedio a aplicar. Teniendo en cuenta la cantidad de partidos en liza, de combinaciones posibles y de intereses en juego, ¿es realista esperar que las valoraciones y cálculos contradictorios de millones de personas produzca espontáneamente el resultado nítido que no surgió seis meses antes?

En un escenario de falta de entendimiento entre partidos, la disolución automática puede tener que aplicarse una y otra vez. En 2016, se evitaron *in extremis* unas terceras elecciones generales en menos de un año gracias a una abstención técnica que tuvo un coste político inmenso para el principal partido de la oposición. Y, en los últimos años, otros países con elevada fragmentación -Bulgaria e Israel- han caído en un bucle de «repeticiones electorales» del que les ha costado salir. Aunque pudiera pensarse que consultar de nuevo al electorado es la forma más democrática de superar un bloqueo en la formación de Gobierno, en la práctica supone una cierta banalización de los procesos electorales, que puede acarrear un desprestigio social de nuestras instituciones y alimentar discursos antisistema. Sería imprudente desestimar tales peligros.

Los constituyentes advirtieron hasta cierto punto los riesgos que entraña una sucesión de comicios a breve cadencia, por eso prohibieron al presidente disolver durante un año desde la última disolución. Sin embargo, al mismo tiempo, abrieron la puerta a una concatenación sin fin de elecciones semestrales. Es difícil de entender la diferencia de criterio que reflejan los arts. 115.3 y 99.5 CE, pues las razones que justifican la limitación temporal de la facultad disolutoria avalan también la restricción de la disolución automática: en ambos casos, conviene evitar el cansancio del electorado, cuya opinión difícilmente habrá cambiado en poco tiempo. De hecho, que un presidente recién investido quiera disolver una legislatura neonata es bastante menos probable que la aplicación reiterada de la disolución automática por la persistente incapacidad de los partidos para alumbrar cualquier Gobierno.

Las circunstancias actuales confirman esa conjetura: los presidentes se abstienen de disolver incluso cuando el Congreso rechaza sus presupuestos y les impide aplicar su programa. Eso no se puede achacar únicamente al deseo de conservar el poder y posponer al máximo una eventual victoria de la oposición. También obedece al temor -nada infundado- de que las urnas puedan deparar una aritmética parlamentaria tanto o más enmarañada que la de la legislatura actual. En consecuencia, no es de extrañar que los presidentes se resistan a disolver aunque su partido pudiera mejorar sus resultados, pues saben que la investidura será un trance turbulento y siempre expuesto al riesgo de una disolución automática. Así las cosas, aplicar la máxima de que los presidentes deben disolver siempre que el Congreso deseche sus iniciativas podría ser perjudicial

para la salud del sistema, mientras que prolongar la vida de un Gobierno sin apoyos puede llegar a ser el mal menor².

De lo hasta ahora expuesto se deduce que los artífices del texto constitucional tenían en mente un sistema de partidos muy distinto del que hoy impera. La facultad del presidente del Gobierno puede serle muy útil cuando su grupo parlamentario dispone de una mayoría absoluta o está cerca de alcanzarla. En caso contrario, tal prerrogativa pierde eficacia como instrumento de presión frente a formaciones menores o como vía para superar una parálisis legislativa, especialmente si existen partidos bisagra decisivos. Por lo que respecta a la disolución por falta de investidura, su rendimiento es óptimo allí donde los electores castiguen la intransigencia y premien la disposición al compromiso. Pero los efectos de tal automatismo son deletéreos cuando muchos votantes priorizan la satisfacción de sus preferencias ideológicas sobre las necesidades funcionales del régimen parlamentario y cuando las fuerzas políticas tienen escaso margen de maniobra para pactar, por miedo a una fuga de votos.

V. CONCLUSIÓN

La Constitución de 1978 establece una forma de disolución atípica y ecléctica. Eso no es criticable en sí mismo, pues tal facultad puede organizarse válidamente de muchas maneras y una configuración inusitada no tiene por qué ser incoherente o dar mal resultado. El problema es que el sistema español está globalmente mal concebido. Su rasgo más relevante y singular -la vinculación de la disolución a la confianza- es irracional en sí mismo, ya que vuelve dudoso y precario el estatuto de esta competencia: la legitimidad del presidente para ejercerla puede ser cuestionada en todo momento por sus rivales, salvo que disponga de una mayoría sólida. Si el jefe de Gobierno no necesita el permiso del Congreso para decretar la disolución, es absurdo que se le exija conservar la confianza del órgano al que pretende disolver. Y a la inversa: si la Cámara Baja puede cesar de inmediato al presidente, carece de sentido que este tenga el derecho de finalizar unilateralmente la legislatura.

Pero la normativa de la disolución no debe valorarse solamente en términos formales, sino también por sus previsibles efectos en un entorno político dado. La experiencia acumulada desde 2015 indica que la regulación de 1978 es del todo inadecuada para lidiar con el multipartidismo polarizado de nuestros días. En las actuales condiciones, la disolución discrecional genera incentivos

2. Los párrafos anteriores se refieren al ámbito estatal. A nivel autonómico las cosas son diferentes: el riesgo de disolución automática es mucho menor y varios de los presidentes adelantan sus elecciones sin demasiados miramientos. Esa diferencia se explica por la mayor complejidad del sistema de partidos estatal: el Congreso de los Diputados rara vez alberga menos de una veintena de formaciones, mientras que las Asambleas de las Comunidades oscilan entre cuatro y ocho partidos.

perversos en vez de fomentar la estabilidad política, y la disolución automática probablemente tenga que aplicarse con frecuencia cuando peores frutos puede dar. Puesto que no es factible cambiar el clima sociopolítico a voluntad, sería oportuno adoptar reglas que compensaran la incapacidad de partidos y electores para formar mayorías.

Por otra parte, nuestra Constitución crea inexorables periodos de vacancia parlamentaria, en vez de garantizar la plena continuidad de las Cámaras, como sería deseable en una democracia del siglo XXI. Más grave aún es que no se admita la prórroga de la legislatura durante los estados de alarma, excepción y sitio. Eso significa que los poderes públicos tienen una obligación jurídica que no pueden cumplir: la de organizar unas elecciones cuando falten las debidas garantías. Las vivencias de 2020 deberían persuadirnos de la necesidad de suprimir los interregnos y de habilitar el aplazamiento de las elecciones en situaciones de emergencia.

En suma, la disciplina constitucional de la disolución de las Cámaras merece un juicio negativo, tanto por razones técnicas como políticas. Los arts. 115 y 99.5 CE contribuyen, en distinta medida, al mal funcionamiento del régimen parlamentario en el contexto actual. Sería necesaria una reforma profunda de la ley fundamental simplemente para corregir sus antinomias y prevenir situaciones patológicas. Aunque cualquier reforma parece ser inviable a medio plazo, esta investigación habrá conseguido sus propósitos si al menos se abren debates hasta ahora inexistentes.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALBERTINI, P. (1977). *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*. Paris: Presses Universitaires de France.

BAR CENDÓN, A. (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

BAYÓN CHACÓN, G. (1935). *El derecho de disolución del Parlamento*. Madrid: Tipografía de Archivos.

GUARINO, G. (1948). *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*. Napoli: Eugenio Jovene.

LAUVAUX, P. (1983). *La dissolution des assemblées parlementaires*. Paris: Economica.

MARKESINIS, B. S. (1972). *Theory and practice of the dissolution of Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

UMBACH, D. C. (1989). *Parlamentsauflösung in Deutschland: Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozess*. Berlin: De Gruyter.

VELU, J. (1966). *La Dissolution du Parlement*. Bruxelles: Bruylant.

VOLPI, M. (1983). *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*. Rimini: Maggioli.