

Enrique Arnaldo Alcubilla

LETRADO DE LAS CORTES GENERALES. VOCAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO Y EL PARLAMENTO INDISOLUBLE*

SUMARIO

- I APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA.
- II LA DINÁMICA DE LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA. LAS CONDICIONES DE SU EJERCICIO.
- III FORMAS DE DISOLUCIÓN.
- IV EL PARLAMENTO INDISOLUBLE. EL PEREGRINAJE DESDE LA INDISOLUBILIDAD A LA DISOLUBILIDAD DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS.

I APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA

1. Si, como escribe PÉREZ-SERRANO¹, tomamos el término disolución en sentido amplio, estamos designando la desaparición de las Cámaras con independencia de la causa a que obedezca. No obstante se reserva generalmente dicha locución para la hipótesis de muerte prematura, mientras que la muerte natural (o disolución natural, en la descripción de PIERRE que reproduce RUIZ DEL CASTILLO²) se aplica al agotamiento del mandato que se produce cuando cumple el plazo para el que el Parlamento ha sido elegido.

En sentido estricto, pues, la disolución es la conclusión de la vida del Parlamento antes del término constitucionalmente establecido y —para diferenciarla de la autodiso-

* En el presente artículo se desarrolla uno de los apartados de mi trabajo «El mandato parlamentario. La disolución anticipada y la prolongación del mandato. Las instituciones de continuidad», publicado en el libro dirigido por J. M^a GIL-ROBLES GIL-DELGADO: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo.*, Acción Informativa del Parlamento Europeo (edición no venal), Madrid, 1997, págs. 49-60.

1 N. PÉREZ-SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 758. La rememoración fúnebre para definir la disolución parlamentaria fue empleada por vez primera por P. MATTER: *La dissolution des Assemblées parlementaires*, París, 1898, pág. 32, en la forma de «la muerte civil del Parlamento».

2 Cfr. E. PIERRE: *Traité du Droit Politique, électoral et parlementaire*, Librairies Imprimeries Réunies, París, 1924, pág. 333 y C. RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*, Madrid, 1939, pág. 588.

lución— en virtud de una voluntad ajena al mismo. Su definición doctrinal se ha realizado tradicionalmente como mecanismo de contrapartida de la responsabilidad ministerial ante el Parlamento, a través del cual se asegura el equilibrio —que visualizará REDSLOB con su teoría de la balanza³— característico del sistema parlamentario entre Gobierno y Parlamento; o, en términos de LOEWENSTEIN, «es la contracción equilibradora del Gobierno frente a la Asamblea»⁴, de manera que a la propia revocación por la Asamblea, el Gobierno puede replicar mediante la revocación de la Asamblea misma, en la que para este autor constituye la pieza clave de la conformación democrática del poder en el parlamentarismo⁵. El régimen parlamentario comporta de manera necesaria, por su adecuado funcionamiento, la atribución al Ejecutivo de la facultad de anticipar el término final del mandato parlamentario como lógico equilibrio a la que el propio Parlamento tiene de derribar al Gobierno políticamente responsable ante el mismo. La yuxtaposición de fuerzas sensiblemente iguales aseguraba la colaboración posible y necesaria entre los distintos poderes, propia del sistema parlamentario, de ahí que este instituto —que nació, como es normal, en la madre del parlamentarismo, Inglaterra— se inscribiera sin dificultad en las Constituciones decimonónicas, y permanezca en las vigentes para mantener la racionalista «simetría formal» entre los poderes y ello, incluso aunque el contexto constitucional o la mentalidad política dominante en el país hagan imposible su puesta en práctica⁶. Cuando desde el que, con acierto, define BAR CENDÓN como «concepto crítico de la disolución» se asegura que éste pone en tela de juicio la preeminencia del Parlamento⁷, se olvida o se desconoce la dinámica estructural del sistema parlamentario y del juego de las mayorías y minorías. En fin, con la disolución se pretende conciliar —escribe LUCAS VERDÚ— el principio de soberanía nacional con el de la voluntad de las Asambleas⁸.

2. En su forma clásica, el derecho de disolución es una prerrogativa del Jefe del Estado llamado a arbitrar las diferencias entre el Legislativo y el Gobierno, bien cuando

3 R. REDSLOB: *Le régime parlementaire*, París, 1924, pág. 117

4 K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pág. 280.

5 Ibidem, pág. 283. Vid., por lo demás, en A. BAR CENDÓN: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 19 a 23, el amplio elenco de autores que cita en orden a definir la disolución como elemento «clave», «quintaesencia», «dispositivo central», etc... del sistema parlamentario, aunque la expresión simbólica más acabada es la del propio K. LOEWENSTEIN (pág. 107): «El derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina».

6 Cfr. G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, tomo V, L.G.D.F., París, 1970, pág. 447. Vid. También M. HAURIUO: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Reus, Madrid, 1927, pág. 398.

7 A. BAR CENDÓN: op. cit., págs. 31-48, en las que expone pormenorizadamente esta concepción de la mano de quienes la promueven, desde R. CARRE DE MALBERG a G. BAYÓN CHACÓN o M. DUVERGER, entre otros muchos.

8 P. LUCAS VERDÚ: *La disolución del Parlamento y la voluntad popular*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia núm. 1 (1985), pág. 18.

éste ha perdido el apoyo de la mayoría, bien cuando aquél ha censurado al Gobierno o cuando existe un desacuerdo entre las dos Cámaras en un Parlamento bicameral. Ante estas situaciones el Jefe del Estado da la palabra al pueblo antes de comprometer el destino de la colectividad; la disolución abre el arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales, que es, en suma, en palabras de DUVERGER quien sin embargo no la considera pieza fundamental del parlamentarismo, el único medio de permitir al pueblo hacer conocer su opinión en la democracia representativa⁹; es, por tanto, el titular de la soberanía el que decide y no quien pone en marcha el dispositivo para que decida. Con esta configuración el derecho de disolución, o mejor, la elección subsiguiente a la disolución, jugaría un papel similar o sucedáneo al atribuido al referéndum¹⁰, por lo que resulta incontestable desde la teoría democrática como mecanismo apto para solucionar las disfunciones o desviaciones que se plantean en el discurrir del régimen parlamentario, atribuyendo al pueblo la decisión última.

Ahora bien, ni siquiera en su expresión primigenia el derecho de disolución ha servido únicamente al fin indicado de resolver la falta de correspondencia entre los titulares de los poderes del Estado apelando al veredicto del pueblo. En ocasiones el fin de la disolución no era otro que reforzar la posición del Gobierno en un momento en que éste consideraba que la opinión le era favorable o cuando se aproximaba el término del mandato; de ahí que BURDEAU concluya que el pueblo puede «ser llamado no sólo a dar a conocer su voluntad, sino a oponerla a la de sus representantes»¹¹. El esquema clásico de la disolución, en fin, se deforma profundamente por cuanto el Jefe del Estado, que deja de ejercer esa función arbitral en el parlamentarismo monista, no llama a los electores a resolver un litigio con el Parlamento, cuanto a fortalecer la mayoría parlamentaria cuando —con el riesgo de equivocarse, como no ha dejado de ocurrir en ocasiones— considere favorable para sus intereses o expectativas políticas la situación, o a conformar una nueva cuando se ha roto la coalición de partidos en el poder, o en su caso, excepcionalmente, cuando surge una cuestión nueva, importante y trascendente que exige la intervención del cuerpo electoral. La disolución es, por tanto, expresión de normalidad constitucional en la forma parlamentaria de gobierno, fundada en el equilibrio entre los poderes.

9 M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 6ª ed. Barcelona, 1980, págs. 143-145 y 201.

10 G. BURDEAU, op. cit., pág. 446. En análogo sentido y, entre otros, F. MOHRHOFF: *La dissolution des Assemblées législatives dans les Constitutions modernes*, Roma, 1953, pág. 99, o G. FERRIERE: «Dissolution et referéndum», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 62 (1946), págs. 411 y ss.

11 *Ibidem*, pág. 446.

II LA DINÁMICA DE LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA. LAS CONDICIONES DE SU EJERCICIO

1. La disolución es, pues, un arma política que la Constitución pone en manos del Gobierno para poner fin anticipadamente a la vida del Parlamento, en el momento que aquél estima propicio. Si resulta indiscutible su vigencia, en el marco de los frenos y contrapesos no tanto entre los poderes del Estado como entre los partidos políticos que dominan esos poderes del Estado, no es menos cierto que los riesgos que para la democracia en sí misma comporta hacen necesario el establecimiento de unas condiciones de ejercicio para evitar su uso antiparlamentario. LOEWENSTEIN, con acierto, las denomina «medidas de seguridad»¹² que tienen por objeto que el control interorgánico más poderoso pueda llegar a convertirse en instrumento destructor del propio sistema. Desde luego, la principal es la que deriva de la relación dialéctica o vínculo indisoluble entre disolución y convocatoria de elecciones¹³, es decir, de la inmediata llamada a las elecciones cuya fecha de celebración e incluso la fecha de reunión del nuevo Parlamento tienen que contenerse en el decreto que disponga aquélla (expresamente lo dispone el artículo 64.2 de la Constitución de Holanda, el 16 de la de Irlanda y el 24 de la de Islandia), pero no son menos importantes las siguientes:

- La prohibición de disolución dentro de un período de tiempo determinado prescrito constitucionalmente: el año siguiente a las elecciones, según el artículo 12 de la Constitución francesa de 1958 o el 41 de la Constitución de Grecia; o los seis últimos meses del mandato del Jefe del Estado, salvo que coincidan total o parcialmente con los últimos seis meses de la legislatura, según el artículo 88 de la Constitución italiana de 1947; o los seis meses siguientes a las elecciones o los últimos seis meses del mandato presidencial, de acuerdo con el artículo 175 de la Constitución de Portugal; o antes de que transcurra un año desde la anterior salvo la automática o sancionatoria, conforme al artículo 115 de la Constitución española;
- La previa audiencia por parte del titular del derecho de disolución de otras autoridades del Estado como los presidentes de las Cámaras (en Italia), el Canciller fe-

¹² K. LOEWENSTEIN: op. cit., pág. 282.

¹³ D. LÓPEZ GARRIDO: «La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento», en M. A. APARICIO PÉREZ (ed.): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona. Barcelona, 1980, págs. 147 y ss.

deral (en Alemania), el Primer Ministro y los presidentes de las dos Cámaras (en Francia), o el Presidente del Parlamento y de los grupos parlamentarios (en Finlandia);

- La prohibición de disolución en determinados lapsos de tiempo, así cuando el Parlamento no esté en período de sesiones (en Finlandia), durante la vigencia del estado de emergencia o de sitio (en Portugal), o durante el ejercicio de los poderes excepcionales por el Presidente de la República que prevé el artículo 16 de la Constitución francesa, o cuando esté en trámite una moción de censura (en España);
- E incluso que la iniciativa gubernamental de disolución sea motivada (Finlandia) o, como en Irlanda, que el Presidente de la República pueda negarse discrecionalmente a disolver la Cámara de Representantes a propuesta del Primer Ministro cuando éste no goce del apoyo de la mayoría de la Cámara.

2. La disolución es un último recurso que supone la ruptura con la situación dada y que, como tal, no puede políticamente evitarse sin que se produzca la propia recomposición política deseada por el titular de esta iniciativa. Curiosamente, sin embargo, la Constitución de Suecia, en su artículo 5 del Capítulo VI, atribuye al Primer Ministro que ha perdido la confianza del Riksdag, en lugar de dimitir, la facultad de convocar elecciones extraordinarias al Riksdag dentro de la semana que siga a la declaración de desconfianza. Pero es indudablemente la Constitución de Grecia la que ofrece una solución más formalista y al mismo tiempo menos acorde con la flexibilidad que exige el propio instituto de la disolución para hacer frente a situaciones de crisis o de falta de mayoría. En efecto el artículo 41 de la Norma Fundamental helénica atribuye al Presidente de la República la facultad de disolución en los casos siguientes: *a)* Si hubiesen dimitido dos Gobiernos o hubiesen sido censurados por la Cámara de Diputados y «si su composición no garantizara la estabilidad gubernamental»; *b)* A propuesta del Gobierno que ha obtenido el voto de confianza, con objeto de «renovar el mandato del pueblo con vistas a enfrentarse a un problema nacional de excepcional importancia», excluyéndose la disolución de la nueva Cámara de Diputados por la misma razón.

III FORMAS DE DISOLUCIÓN

1. La fuerza y valor de la disolución no reside en sí misma sino en los fines y objetivos que con ella se persiguen y en las condiciones en que su ejercicio se lleva a cabo (MOHRHOFF)¹⁴, bien diferentes, por cierto, en el estadio actual del Estado constitucional en el que ha dejado de ser medio de arbitraje entre Gobierno y Parlamento por cuanto estos órganos no son poderes distintos sino agentes de un poder único: el de la voluntad popular inscrita en el partido mayoritario. El estudio de las formas de disolución no debe, pues, realizarse en abstracto sino en función de su propia aplicación en marcos político-constitucionales diferentes, de los que evidentemente resulta tributaria. A partir de la tipología definida por BURDEAU¹⁵ podemos distinguir varias formas:

- La disolución como prerrogativa personal del Primer Ministro, que es al mismo tiempo líder del partido mayoritario, ejercitada para mantener para el mismo la posición mayoritaria: Reino Unido. La esencia de la disolución británica se encuentra, por tanto, no en las relaciones entre Gobierno y Parlamento sino en las relaciones entre el partido mayoritario y la opinión pública. Aunque con matices la disolución discrecional prevista por el artículo 115 de la Constitución española de 1978 o el 136 de la de Portugal pueden encajar en este tipo¹⁶, lo mismo que la que define el artículo 13 de la Constitución de Irlanda si bien el Presidente de la República puede rechazarla cuando «la solicitud de disolver la Asamblea le sea presentada por un Primer Ministro que haya dejado de tener el apoyo de la mayoría de la misma».
- La disolución como remedio frente a la impotencia del Parlamento: República Federal de Alemania. En efecto, los artículos 63.4 y 68 Ley Fundamental de Bonn disponen el recurso a la disolución cuando la Dieta Federal fracasa en la designación del canciller, en el primer caso, o cuando la Dieta Federal no aprueba la solicitud del canciller de que se le exprese la confianza parlamentaria. El «fantasma de la eficacia gubernamental» (LOEWENSTEIN)¹⁷ está, pues, bien presente en la Ley Funda-

¹⁴ F. MOHRHOFF: op. cit., págs. 70 y ss.

¹⁵ G. BURDEAU: op. cit., págs. 448-459.

¹⁶ Aunque se diferencia de la británica y de la práctica totalidad de las Constituciones de nuestro entorno en que se prevé la disolución de la Segunda Cámara, que no puede exigir responsabilidad política al Gobierno.

¹⁷ K. LOEWENSTEIN: op. cit., págs. 114-115: «Al evitar el Escala de la inestabilidad gubernamental, el régimen de Bonn ha caído en el Caribdis de un parlamentarismo castrado».

mental de Bonn al configurar la disolución como artificio de presión, y al mismo tiempo como sanción, sobre el Parlamento para conformar una mayoría o para su conservación. En Bélgica se limita la disolución a otros supuestos: el rechazo de la moción de confianza al Gobierno Federal, la aprobación de una moción de desconfianza a éste, en ambos casos por mayoría absoluta, o la dimisión del Gobierno Federal (artículo 46). Encaja adecuadamente en este modelo la solución ofrecida por el artículo 41.1 de la Constitución de Grecia.

- La disolución como instrumento de búsqueda de una mayoría: Italia, Holanda o las Monarquías nórdicas como Suecia o Dinamarca, pues la Constitución de Noruega no prevé la disolución. Aunque de forma menos explícita que en la Ley Fundamental de Bonn, en los países indicados la disolución no es tampoco un instrumento equilibrador entre Gobierno y Parlamento por cuanto se concibe como mecanismo de protección del Gobierno frente a las ofensivas parlamentarias para resquebrajar la propia mayoría que apoya a éste. Efectivamente, aunque los artículos 88 de la Constitución italiana, 64 de la Constitución holandesa, 32 de la Constitución danesa o 4 del capítulo III de la Constitución sueca¹⁸, responden a la concepción tradicional de la disolución, en realidad lo que al ponerla en marcha se rememora no es otro objetivo que el de formar una mayoría estable, difícil de consolidar sin embargo ante las peculiaridades del sistema electoral y de partidos de estos países. A dicho objetivo responde asimismo la disolución automática configurada por el artículo 99.5 de la Constitución española, análoga a la prevista en las Constituciones de algunos Länder alemanes como Baden-Württemberg o Baviera, entre otros.
- La disolución real o soberana: Francia. Conforme al artículo 12 de la Constitución de la V República la disolución es una de las atribuciones presidenciales dispensadas de refrendo, por lo que se configura como una prerrogativa personal del Jefe del Estado que no actúa como árbitro de un hipotético conflicto entre el Parlamento y el Gobierno, su Gobierno, sino como una suerte de guardian u oráculo del pueblo, cuya representación suprema expresa, en aras a reforzar su propia legitimidad. Formal, aunque no materialmente, es expresión de este tipo la Constitución de Luxemburgo cuyo artículo 74 dispone escuetamente que: «El Gran Duque puede disolver la Cámara».

18 No obstante el artículo 5 del capítulo VI de la Constitución de Suecia prevé asimismo la disolución voluntaria consecuencia de la censura del Primer Ministro o de cualquier Ministro «dentro de la semana siguiente al voto de desconfianza». De análogo modo, es decir, sin automatismo, el artículo 15 de la Constitución de Dinamarca, establece que: «Si el Folketing emite un voto de censura contra el Primer Ministro, éste deberá presentar la dimisión del Gobierno, salvo que sean decretadas nuevas elecciones al Folketing».

2. Por fin, cabe asimismo que la disolución se produzca automáticamente en determinados supuestos constitucionalmente previstos, generalmente en caso de modificaciones constitucionales, con el fin de dotar de mayor protección a la Norma Suprema. El Ejecutivo se ve desprovisto de la facultad de disolución, que resulta un acto debido u obligado cuando el supuesto se produce. Aunque conceptualmente resulta indubitado que es una forma de extinción anticipada del mandato parlamentario, no es menos cierto que no responde al tipo genuino de disolución. Así, según el artículo 131 de la Constitución de Bélgica, el Senado y la Cámara de Representantes «sont dissous de droit» tras la declaración de que procede una revisión constitucional y el 79 en el supuesto de vacancia del Trono después de haber provisto provisionalmente la Regencia; según el artículo 137 de la Constitución de Holanda las dos Cámaras serán disueltas después de la adopción de un proyecto de revisión de la Constitución; por fin, los artículos 89 de la Constitución danesa, 114 de la Constitución de Luxemburgo y 79 de la Constitución de Islandia prevén, asimismo, la disolución automática al declarar el Poder Legislativo que procede una revisión constitucional. La Constitución de Grecia prevé en el artículo 32.4 la disolución imperativa para el supuesto de que la Cámara de Diputados no consiga alcanzar la mayoría cualificada exigida, tras tres votaciones, para la elección del Presidente de la República. Por su parte la Constitución de Austria, en el artículo 60 configura una forma especial de disolución automática si el pueblo no aceptase mediante referéndum una propuesta de revocación del Presidente de la República hecha por el Consejo Nacional.

La Constitución española de 1978 prevé asimismo la disolución automática, también llamada sancionatoria, de las Cámaras como efecto jurídico necesario de determinados hechos, pero no únicamente para el supuesto de la revisión constitucional por el procedimiento agravado (artículo 168) sino también, como apuntábamos antes, para otro que puede titularse de «amenaza de disolución para favorecer la creación del Gobierno», que se contiene en el artículo 99.5: «Si ninguno de los candidatos a la Presidencia del Gobierno obtiene la investidura del Congreso, el Rey ha de decretar la disolución de ambas Cámaras transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura». No existe, por tanto, margen alguno de discrecionalidad, a diferencia de lo que resulta del artículo 15 de la Constitución danesa conforme al cual la disolución es una de las opciones posibles ante la censura del Primer Ministro o del artículo 63 de la Ley Fundamental de Bonn conforme al cual el Presidente de la República podrá bien nombrar al candidato que no ha obtenido la mayoría simple en la tercera votación bien disolver la Asamblea Federal.

IV EL PARLAMENTO INDISOLUBLE. EL PEREGRINAJE DESDE LA INDISOLUBILIDAD A LA DISOLUBILIDAD DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

1. En fin, aunque en algunos de los Estados cuyas Constituciones fundan un sistema parlamentario de gobierno se excluye por la Norma Suprema la disolución de la Cámara Alta, que no se configura como órgano de representación popular *sensu stricto*, como ocurre en Alemania y Austria respecto al Consejo Federal, lo cierto es que la disolución del Parlamento es dispositivo característico de este sistema de gobierno, aun cuando en alguna de sus expresiones puede desconocerse¹⁹, siendo Noruega la versión más acabada al disponer expresamente el artículo 73 de la Constitución que el Parlamento (Storting) «elegido por sufragio universal, directo y secreto, por un período de cuatro años, no puede ser disuelto por el Rey». Resulta estructuralmente incompatible tanto con el sistema presidencial o norteamericano como con el sistema de gobierno de asamblea en su versión pura, hoy carente de expresión constitucional, o en la directorial, en la expresión que acuñara ESMEIN, al modo suizo. Suiza es el único Estado europeo cuya Norma Suprema configura el Poder Ejecutivo (el Consejo Federal) como emanación directa del Parlamento (Asamblea Federal) que lo elige por mayoría absoluta para un período de cuatro años, es decir, por el mismo tiempo que la propia Asamblea Federal, a la que —como resulta del artículo 71 de la Constitución— esté subordinado jerárquicamente. Aunque existen medios jurídicos de acción recíproca, el Consejo Federal no puede disolver las Cámaras no dispone de ninguna facultad en relación con la convocatoria o suspensión de sus sesiones, y ni siquiera puede plantear la cuestión de confianza. Las Cámaras, por el contrario, pueden manifestar su desconfianza al Consejo Federal a través, por ejemplo, de una interpelación, si bien no se produce la caída del mismo sino su permanencia en el poder «modificando su política en el sentido indicado por el Parlamento» (André HAURIUO)²⁰.

Al sistema institucional europeo le es también ajeno el instituto de la disolución, lo que convierte al Parlamento Europeo en un órgano de representación permanente cuya renovación no puede ser anticipada sin excepción alguna, ni siquiera a través

19 P. LAVAUX: *La dissolution des Assemblées Parlementaires*, Económica, París, 1983, pág. 3.

20 A. HAURIUO: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 490.

No obstante la Constitución suiza prevé en el artículo 120 la disolución automática por reforma de la Asamblea Federal.

del mecanismo de la autodisolución. La Comisión Europea, como el Consejo Federal suizo respecto de la Asamblea Federal, no puede disolver el Parlamento Europeo que, sin embargo, ha de aprobar la candidatura a la Presidencia de la Comisión y la de la propia Comisión, e incluso puede adoptar una moción de censura contra la misma (artículos 32 a 34 del Reglamento); en suma, el Parlamento Europeo inviste a la Comisión, y puede retirarle su confianza, sin que ésta disponga de los instrumentos de acción equilibradora propio del sistema parlamentario.

2. Las Asambleas autonómicas españolas nacieron también indisolubles en sus Estatutos de Autonomía, que, sin embargo, sí preveían —conforme al artículo 152.1 de la Constitución— los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política del Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno; a pesar de ello no dejaron de considerarse los sistemas de gobierno así constituidos como predominantemente parlamentarios. Con una harto discutible interpretación del principio de autoorganización de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.1ª de la Constitución), pues su sentido es la capacidad organizativa interna en el marco estatutario, la del País Vasco por vía legislativa la introdujo, camino que siguió de inmediato la de Cataluña y tiempo después la de Galicia. Las dos primeras —respectivamente por la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco y por la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña— incorporaron tanto la voluntaria como la automática, y la tercera —mediante la Ley 11/1988, de 20 de octubre, de la Junta de Galicia y de su Presidente— exclusivamente la discrecional atribuida a la responsabilidad exclusiva del Presidente «previa deliberación del Consejo de la Junta».

El silencio de la Constitución no cierra la vía a que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma integre este mecanismo; el silencio estatutario, sin embargo, cierra el camino al legislador autonómico por cuanto la previsión de la disolución, como elemento característico del régimen parlamentario, es jurídicamente necesaria en la Norma fundante. Como afirma BAR CENDÓN «no cabe, pues, ninguna duda de que el derecho de disolución afecta de forma sustancial tanto al equilibrio y a las relaciones interorgánicas de las instituciones de autogobierno como a la propia estabilidad o continuidad de una de ellas, quizá la más importante, la Asamblea Legislativa autonómica. En este sentido, el mecanismo de la disolución debería haber sido regulado previamente en los propios Estatutos y su no exclusión de manera

expresa en éstos no significa necesariamente la posibilidad de su introducción por vía de ley autonómica ordinaria, sino mas bien todo lo contrario»²¹.

Tras el informe de la Comisión de Expertos de Autonomías (el llamado «Informe Enterría», según los usos europeos, por el nombre del presidente) se firmaron, el 31 de julio de 1981, los llamados «Acuerdos Autonómicos», en cuya virtud y en la vertiente institucional se fijó, entre otros, el criterio de la inconveniencia de reconocer la facultad de disolución de la Asamblea autonómica, salvo en el supuesto de que ésta no pueda elegir al Presidente de la Comunidad. Aunque en algunos Estatutos (el de Castilla-La Mancha) se excluyó expresamente cualquier forma de disolución y en algunos otros se omitió toda referencia (el de Valencia o Andalucía, por ejemplo), no faltaron los que —reproduciendo el artículo 99.5 de la Constitución— introdujeron la automática o sancionatoria para el supuesto de fracaso en la elección parlamentaria del Presidente de la Comunidad (Asturias, Baleares, Madrid o Cantabria, entre otros). De este modo, concluida la aprobación de los diecisiete Estatutos de Autonomía, las de primer grado configuraron un Parlamento indisoluble, aunque con prontitud reaccionaron legislativamente para la idónea configuración del régimen parlamentario, y las de segundo grado abrieron mayoritariamente la forma imperativa de disolución pero siguieron desconociendo la discrecional. En 1990, sin embargo, las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid imitaron el paso dado por las de País Vasco, Cataluña y Galicia: la andaluza mediante la reforma de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración, llevada a cabo por la Ley 1/1990, de 30 de enero; la madrileña a través de una ley específica de atribución al Presidente de la Comunidad de la facultad de disolución, la Ley 5/1990, de 17 de mayo. El efecto mimético o expansivo, sin embargo, no se produjo sino que, muy al contrario, el legislador estatal acometió la unificación del calendario electoral mediante la reforma del artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, fruto de la que nacieron las reformas estatutarias pertinentes para asegurar la coincidencia de la celebración de elecciones locales y autonómicas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años²²,

21 A. BAR CENDÓN: op. cit., págs. 292-293. En contra, entre otros, A. EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 60 y A. RALLO LOMBARTE: «La disolución discrecional de los Parlamentos autonómicos», en VV.AA.: *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, Tirant Lo Blanch-Universidad Jaume I, Valencia, 1992, págs. 652-669.

22 Vid. E. ARNALDO y M. DELGADO-IRIBARREN: *Código Electoral*, Abella-El Consultor de los Ayuntamientos, 2ª ed., Madrid, 1995, págs 181 y ss. Aunque de manera discutible desde el punto de vista de la técnica normativa pues debía haberse recurrido a la modificación —o adición de un nuevo párrafo— del artículo 42 L.O.R.E.G., la Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, de reforma de ésta

aun cuando en el caso de la de Madrid en aparente contradicción con la recientísima «ley de la disolución anticipada».

En fin, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía «gozan» de la facultad de disolución voluntaria, y sus Presidentes la ejercen para poner fin a la vida de sus respectivos Parlamentos cuando, generalmente con relativa proximidad a la extinción del mandato, consideran más propicia o favorable la situación desde el punto de vista electoral. Otras Comunidades Autónomas —como la de Madrid o Aragón, ésta desde la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón— «gozan» asimismo de la facultad de disolución voluntaria, pero sus Presidentes no han hecho uso de la misma, del mismo modo que los de las otras once Comunidades Autónomas de segundo grado que carecen de ella, pero en ningún caso —reiterémoslo— existe disposición estatutaria al respecto. La tercera oleada de reformas estatutarias que en este momento se encuentra en tramitación en las Cortes Generales²³ integra, entre otras reformas institucionales, el canto de sirena del Parlamento autonómico indisoluble, con alguna no explicable excepción como la de Navarra o Baleares. Las Comunidades Autónomas de primer grado siguen todavía al margen del reconocimiento estatutario de la facultad de disolución.

introduce una disposición adicional del siguiente tenor: «En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea.»

- 23 En el momento de revisar este trabajo se han aprobado ya la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid (artículo 21), que sigue a la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia (artículo 27.4), la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (artículo 22), y la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 23.2), que atribuyen a sus respectivos Presidentes la facultad de disolución del Parlamento con anticipación al término natural de la legislatura con análogas «medidas de seguridad a las del artículo 115 CE.