

La disolución de los Parlamentos Autonómicos

Sumario: I. LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS.—1.1. El significado de la disolución.—II. LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA.—III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—3.1. La forma de Gobierno de las CCAA.—3.2. El significado de la disolución en las CCAA.—3.3. La regulación de la disolución en las CCAA.—3.4. La disolución por decisión del Presidente del Ejecutivo.—IV. CONCLUSIÓN.

I. LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS

La división de poderes y las relaciones de tensión entre los mismos sigue siendo una de las piezas clave del constitucionalismo. Sin embargo, en el ámbito de esta división de poderes, característica de todo régimen democrático, existen distintas posibilidades de equilibrio entre ellos, que a su vez dan lugar a dos sistemas básicos: El parlamentarismo y el presidencialismo. En Europa existe una clara primacía del primero sobre el segundo, ello como consecuencia de diversas razones históricas que llevaron a identificar el parlamentarismo con la verdadera democracia, por un lado, al recelo de la experiencia de gobiernos personales, por otro, a todo lo que hay que sumar la concepción europea de la democracia basada en la unidad de representación política, y el monopolio parlamentario de la legitimidad popular; Pero es que además en Europa existía una escasa tradición en el mantenimiento de un sistema de equilibrios entre «poderes del Estado, «poderes políticos» y «poderes sociales», equilibrio éste consustancial a la democracia americana, como observó Tocqueville. Todo ello llevó, como señalábamos, a una primacía de los regímenes parlamentarios sobre los presidencialistas en Europa, que aún hoy persiste.

Pues bien, una de las características fundamentales del parlamentarismo es, precisamente, la necesidad del Gobierno de contar con la confianza del Parlamento o, dicho en otros términos, en el régimen parlamentario el poder ejecutivo queda subordinado al poder legislativo.

* Letrado de la Cortes de Castilla y León.

Todo ello queda reflejado en nuestro texto constitucional, no sólo porque, como señala su artículo 66.2 las Cortes Generales, controlan la acción de gobierno, sino porque la necesaria confianza de que debe gozar el Gobierno se traduce en tres aspectos fundamentales:

1. El Presidente del Gobierno, para ser nombrado, debe someterse a la investidura del Congreso de los Diputados (art. 99 CE).
2. El Presidente del Gobierno puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112 CE).
3. El Congreso puede exigirle responsabilidad política mediante la aprobación de una moción de censura (art. 113 CE).
4. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales.

Hasta aquí ha quedado claro que la necesidad de contar con la confianza del Legislativo por parte del Ejecutivo es característica fundamental del parlamentarismo y que ello se refleja en el texto constitucional a través de las distintas figuras a las que acabamos de hacer referencia. Pero lo cierto es que si no se dotara al Ejecutivo de algún «arma» para contrarrestar la que por excelencia le corresponde al Parlamento, es decir, la moción de censura, este equilibrio quedaría roto. Por esa razón, las tesis clásicas apuntan a la disolución o, mejor dicho, al derecho de disolución como pieza básica de equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo. Tesis posteriores consideran que no es necesaria la existencia del derecho de disolución para que un régimen pueda considerarse parlamentario. De hecho, y como veremos, muchos presidentes autonómicos no tenían la facultad de disolver las Cámaras legislativas de la CCAA que presidían y no por ello el régimen de dichas CCAA dejaba, obviamente, de ser parlamentario.

Hasta ahora estamos considerando la disolución, como facultad del presidente del Gobierno de la Nación o de los presidentes de las Comunidades Autónomas y es precisamente en este tipo de disolución, llamada anticipada, en la que vamos a centrar nuestra atención en la presente exposición, no sin antes hacer una breve referencia al significado general de la disolución y a sus clases centrándonos en el caso español.

1.1. El significado de la disolución

Disolución significa cesación de una cosa y, por tanto, la disolución de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas implica el fin de su vida, la pérdida de los privilegios de los miembros que las integran y la invalidación de los mismos para el ejercicio de las funciones que antes eran de su competencia.

Pues bien, a pesar de que la Constitución reserva el término disolución para la anticipada, conviene no desconectarla demasiado de los otros tipos de disolución, cuyas variantes pasamos a exponer, comentando brevemente las dos primeras para centrarnos en la última:

1. Disolución natural o disolución ordinaria por expiración del mandato de los representantes como consecuencia del transcurso del tiempo para el que fueron nombrados (cuatro años según los arts. 68.4 CE y 69.6 CE). La duración de la legislatura viene taxativamente fijada por lo que la terminación del mandato se produce *ipso iure* de modo automático. No hay ningún precepto constitucional que autorice prorrogar el mandato electoral o aplazar las elecciones. Por lo tanto, la cesación del mandato parlamentario supone la disolución de las Cámaras, cuyas funciones seguirán siendo ejercidas por sus Diputaciones permanentes.
2. Disolución sancionatoria, prevista en el artículo 99.5 CE, que obliga a la disolución de las Cortes si en el plazo de 2 meses desde la primera votación de investidura ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso. La razón de esta disolución es lógica y no tiene únicamente una finalidad sancionatoria, sino también la de que las nuevas elecciones arrojen una composición distinta del Congreso que permita la formación de una mayoría estable.
3. Disolución anticipada por decisión del Presidente del Gobierno regulada en el artículo 115. En ella vamos a extendernos y a centrar en lo sucesivo nuestra atención.

II. LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA

Entre los muchos significados que ha tenido el derecho de disolución en la historia del constitucionalismo, prevalece el de apelación al pueblo, aunque esa manifestación del pueblo tenga como última finalidad la restauración del principio de representación a través del mandato parlamentario.

La disolución anticipada de las Cámaras está, como comentábamos al principio, íntimamente ligada al régimen parlamentario. Su punto de arranque histórico está en la discrecionalidad del monarca para convocar y disolver las Cámaras, pero siendo las Cámaras legislativas de las modernas democracias la representación más directa y genuina de la voluntad popular, ¿cómo se explica que siga existiendo esta figura? Claro es que cuando en las monarquías absolutas el rey reunía a las Cortes, Asambleas estamentales o Estados generales para obtener subsidios, obtener autorizaciones o consultar opiniones y luego las despedía para evitar una excesiva fiscalización, el despido tenía su plena justificación en el principio de la suprema autoridad real. Pero hoy, aceptado el dogma de la soberanía popular, parece en principio incoherente que un presidente y aun mucho más un monarca pueda disolver las Asambleas que representan directamente a la nación.

Sin embargo, como ya avanzábamos en los regímenes constitucionales, la disolución implica, no el ejercicio de un derecho de prerrogativa, sino un medio constitucional de resolver conflictos políticos, conflictos que pueden manifestarse, entre otras formas, como tensión entre el Legislativo y el Ejecutivo dentro del Parlamento, dando lugar a una situación de crisis

latente o también como oposición entre el Parlamento y la voluntad nacional manifestada mediante elecciones parciales o locales que han dado el triunfo a elementos de distinta significación política que los que integran la mayoría parlamentaria.

Desde otro ángulo, la disolución ha sido un arma importante para cohesionar al Gobierno y a la mayoría parlamentaria. Así es como la disolución ha contribuido a la consolidación de la democracia de partidos. Pero la cuestión es que una vez alcanzada ésta, dentro y fuera del Parlamento, y mientras los partidos se mantengan unidos, la moción de censura, que era un peligro potencial para los Gobiernos, ha perdido parte de su potencial como instrumento efectivo de control político y con ello la contraarma de la disolución ha dejado de tener el sentido clásico que poseyó como mecanismo en manos del Gobierno.

La disolución es la contraarma que equilibra la moción de censura en el terreno jurídico constitucional, pero una y otra han perdido la funcionalidad que tenían en el esquema clásico del régimen parlamentario y hoy, bajo nuevas condiciones políticas, se orienta hacia una nueva funcionalidad: la de expresar situaciones de crítica más duras por parte de la oposición, la moción y la de tratar de crear mayorías más favorables, la disolución. Con ello tiende a desaparecer la consideración de la disolución anticipada de las Cámaras como medio constitucional para resolver un conflicto político; aunque esa posibilidad queda siempre abierta constitucionalmente.

Por todo ello, el sentido principal de la disolución anticipada deberíamos buscarlo posiblemente en las relaciones entre el Ejecutivo y las Cortes Generales. La democracia de partidos de nuestra época, basada en Gobiernos mayoritarios, tiende a utilizar la disolución siguiendo criterios de conveniencia política.

En definitiva, con la disolución el Gobierno está en posesión de una facultad discrecional que, en opinión de Bayón y Chacón¹, le instituye en supremo orientador de la vida política, en intérprete legal de la voluntad popular, permitiéndole decidir si ha de producirse o no la disolución que llevaría a la consulta electoral y ello en función de si estima que las Cámaras han cesado de ser o, por el contrario, continúan siendo fiel reflejo de la misma. Así pues, queda claro que el fin de la disolución es la apelación al pueblo, pero el fundamento del derecho de disolución es la calidad de poder sustantivo del Gobierno, la apropiación por el mismo de la función de *indirizzio* político.

Así, la funcionalidad política se realiza siempre en torno a la relación Ejecutivo-Legislativo y, por tanto, no es de extrañar que la disolución se asocie a la exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento como contrapartida de la misma, de tal modo que, en palabras de Loewenstein, la institución de la disolución parlamentaria constituye el núcleo de

¹ *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

la dinámica del poder en el Estado parlamentario. Su mera existencia fortalece al Gobierno; su ausencia, en principio, lo debilita.

En conclusión, se puede decir que mientras no se asegura en la historia el funcionamiento periódico de la institución parlamentaria, el derecho de disolución es una simple prerrogativa del monarca justificada por el principio de la suprema autoridad real. Una vez que se asegura el funcionamiento periódico y, sobre todo, desde que se exige que a la disolución sigan las elecciones, ésta se convierte en una facultad constitucional que implica una apelación a la soberanía popular. En definitiva, es algo que viene exigido por el propio juego del sistema parlamentario para prevenir o resolver las situaciones de inestabilidad relativa que se produzcan. Un Gobierno que no cuente con mayoría suficiente en el Parlamento puede ver entorpecida continuamente su acción de gobierno por la actuación de un Legislativo que, al tiempo que se niega a aprobar determinados proyectos de ley, le amenaza con una moción de censura. Por ello es necesario dotar al Gobierno de un instrumento que en cierto modo contrarreste la hegemonía del Congreso a cuya confianza se encuentra sujeto. Por ello es frecuente conceder a muchos presidentes la facultad de disolver el Parlamento, con el propósito de tratar de lograr así una mayoría más amplia que les permita desarrollar sin sobresaltos su programa político.

Aunque, insistimos, la práctica ha demostrado que esta facultad se convierte con frecuencia en un arma de estrategia electoral que lleva a Gobiernos con mayorías estables a disolver el Parlamento antes de cumplirse su mandato con la finalidad de buscar un momento electoral propicio que garantice la continuidad de su mayoría.

III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.1. La forma de Gobierno de las CCAA

Comenzábamos la presente exposición afirmando que el derecho de disolución resultaba elemento consustancial a la forma parlamentaria de Gobierno; Por esa razón la primera reflexión debe ir encaminada a determinar cuál es la forma de Gobierno de las CCAA, pues de ella y de sus matices dependerá el significado que en las mismas tenga el derecho de disolución.

Así, debemos comenzar señalando que por lo que se refiere a la organización institucional de las CCAA, se puede observar una gran similitud con el esquema y la estructura institucional del Estado, por un lado, y que, por otro lado, también existe una gran similitud de la estructura organizativa de las propias Comunidades Autónomas entre sí.

Por lo que se refiere a la primera afirmación, y aunque no sería justo exigir a los Estatutos de Autonomía la creación de nuevas fórmulas jurídicas, también es cierto que se podría haber evitado la recaída en determinadas prácticas y fórmulas ya superadas y que han manifestado su inadecuación a la realidad social. Por otro lado, el carácter homogéneo de la estructura

institucional de las CCAA deriva del artículo 152 CE, pensado, cierto es, sólo para las de autonomía plena, pero que en la práctica han adoptado todas las demás. Según el artículo 152 CE, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, en un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas, y en un presidente, cuya elección, nombramiento y funciones se regulan mínimamente añadiendo que el presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea. Lo cierto es que, como señala Muñoz Machado², el artículo 152 CE consagra un amplio abanico de posibilidades, pero que a su vez opera como límite a la libertad de autoorganización de todas las Comunidades Autónomas, ninguna de las cuales podría optar por establecer una pseudojefatura del Estado, por ejemplo.

En definitiva, el hecho cierto es que la homogeneidad de la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas se refiere a la forma de Gobierno parlamentaria y así, el sistema de relaciones que existe entre sus poderes es, consecuentemente, típicamente parlamentario. A pesar de ello, existen, o más bien existían, ciertos caracteres, como la imposibilidad de algunos presidentes autonómicos de disolver los Parlamentos que hacían atípico el régimen parlamentario; junto a ello otras notas como la escasa duración del período de sesiones, determinaron la denominación de parlamentarismo intermitente para referirse al de las CCAA, expresión ésta acuñada por Embid Irujo. No obstante todo ello, resulta generalizado el reconocimiento de que el régimen de las Comunidades Autónomas es un régimen parlamentario de carácter democrático, racionalizado y frenado en el sentido de Loewenstein. Con ello, como señalábamos se excluye la eventualidad de un Gobierno presidencialista, aunque no falta quien cree entrever por una u otras razones la presencia de elementos afines al régimen presidencial; Así, por ejemplo, García Herrera en el caso particular del País Vasco. En todo caso, es clara la vocación parlamentaria de la configuración constitucional, estatutaria y legal de las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas; aunque también cabe afirmar una diversidad en las formas de Gobierno de unas y otras y ello se pone de manifiesto en los distintos mecanismos de nombramiento, cese y responsabilidad política del poder ejecutivo, así como, por lo que ahora interesa, en el reconocimiento o no de la facultad de disolución a sus respectivos presidentes; siendo aquí precisamente, como veremos, donde la forma parlamentaria de gobierno quedaba desvirtuada al menos en parte, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, ya que sólo se reconocía esta facultad del presidente autonómico en el País Vasco, Cataluña y Galicia.

La razón había que buscarla en los acuerdos autonómicos fundamentalmente derivados del llamado «informe Enterría» y a los que haremos referencia más adelante. Antes conviene aclarar que es precisamente la posición del Ejecutivo en el sistema político la que determina la forma de Gobierno, o viceversa, y por ello es tan importante la determinación de la forma de

² *El derecho público de las comunidades actuales*, Ed. Civiles S. A.

gobierno de las CCAA, pues de ella deriva en gran medida la posición que ostente el Ejecutivo, y de ésta a su vez la existencia de facultad de disolución.

Por ello insistimos en que la forma de Gobierno de las CCAA ha sido objeto de polémica en la doctrina, ya que si bien, como veíamos, la mayoría de los autores coinciden en calificarla como parlamentaria, también existen opiniones a favor de su consideración como semipresidencialista e incluso como presidencialista, como vimos, fundamentalmente por el hecho de ostentar el jefe del Ejecutivo la suprema representación de la Comunidad. No vamos a extendernos más en esta cuestión. Basta señalar que, como indica Paloma Biglino, la razón de la polémica radica en la propia evolución que han experimentado las CCAA a lo largo de su existencia.

Por último, conviene señalar que si bien, como decíamos al principio, existe una gran similitud entre la organización política de las CCAA y la del Estado derivada fundamentalmente del artículo 152 CE, lo cierto es que existen diferencias que conviene tener en cuenta; así:

1. Se atribuye al presidente no sólo la jefatura del Gobierno, sino también la función representativa.
2. La Constitución sólo menciona la responsabilidad política del Ejecutivo, sin ninguna referencia expresa a los instrumentos que en los sistemas regidos por un parlamentarismo racionalizado permiten equilibrar la posición del Gobierno frente a la Asamblea, como son la cuestión de confianza o la disolución anticipada.

Son estas diferencias las que han permitido la citada evolución de las CCAA.

3.2. El significado de la disolución en las CCAA

Como ya hemos tenido oportunidad de comentar, el derecho o facultad de disolución, más que un ejercicio de fuerza que provoca inestabilidad, ha sido un elemento al servicio de la estabilidad del sistema, dada su funcionalidad para resolver crisis políticas provocadas por Gobiernos con apoyo minoritario en el Parlamento. Ahora bien, lo que nos interesa en principio no es la posible funcionalidad del derecho de disolución, a que ya hemos hecho referencia, sino el supuesto más abundante entre las CCAA, antes de la última reforma de sus estatutos, es decir, su inexistencia.

También conviene señalar que esa funcionalidad de la que hemos hablado a lo largo de la exposición se refiere a la misma en el marco de un sistema parlamentario, pero aunque en las CCAA estemos ante una relación de poderes que no responde al parlamentarismo puro el derecho de disolución estaría presente como mecanismo que refuerza la capacidad del Ejecutivo frente al Parlamento, exactamente igual que, como vimos, sucedía en el parlamentarismo de ese tipo.

Es precisamente esa consideración de la disolución como arma del Ejecutivo la que hace que su funcionalidad política se haga siempre desde la

relación Ejecutivo-Legislativo, considerándose que la ausencia del mecanismo de la disolución debilita al Gobierno. Es desde esa perspectiva desde donde resultan coherentes afirmaciones como las de Solé Tura referidas a los sistemas autonómicos que no contemplan el derecho de disolución. Para este autor, «por las condiciones de su nombramiento y de su representatividad, el presidente está protegido contra la posible exigencia de responsabilidad parlamentaria por el mecanismo de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Por ello pierde importancia la imposibilidad de disolución del Legislativo, tradicional mecanismo de defensa del Ejecutivo frente a la capacidad de censura del Legislativo. La combinación de todos estos mecanismos hace que la exigencia de responsabilidad parlamentaria sea prácticamente inviable, lo cual refuerza el papel del presidente como institución separada e independiente».

Pero lo que no hay que perder de vista es que en el caso del mecanismo de la disolución, referida a las CCAA, ésta no es únicamente una facultad al servicio del Ejecutivo, sino sobre todo un mecanismo para resolver graves crisis y conflictos políticos. La cuestión sería determinar si existen o no mecanismos sustitutorios que permitan solventar esta situación de bloqueo, o si, por el contrario, el sistema carecería de las correspondientes válvulas de escape.

En todo caso, la situación es considerablemente distinta después de la última reforma de los Estatutos de Autonomía, ya que la facultad de disolución que antes era reconocida excepcionalmente hoy se contempla en la mayoría de las CCAA.

A continuación vamos a hacer referencia a la situación anterior y a los mecanismos a que se acudió para cubrir la ausencia de previsión estatutaria y a la situación actual y los problemas que plantea.

3.3. La regulación de la disolución en las CCAA

En la anterior regulación de las CCAA, y salvo en caso de las CCAA vasca y catalana, se podía decir que no sólo se excluía el derecho de disolución, sino que en mayor o menor medida también se reducían las posibilidades de disolución del Parlamento fuera del caso de terminación del mandato, es decir, fuera de la disolución ordinaria, que no ofrece mayor problema, ya que todos los estatutos contemplan el plazo de cuatro años para la duración del mandato electoral.

Nos referiremos brevemente a la disolución sancionatoria y nos extenderemos más en la disolución anticipada.

1. La disolución sancionatoria.

A. Dentro de los estatutos que reconocen este tipo de disolución hay que diferenciar entre aquellos que le otorgan pleno efecto y los que, por el contrario, le conceden un efecto restringido.

El Estatuto murciano, por ejemplo, plantea una regulación paralela a la del texto constitucional en su artículo 31. Otros, sin embargo,

como el vasco y el catalán, deniegan una regulación concreta de la cuestión y remiten la misma a la ley ordinaria. Sin entrar en las valoraciones que pueda merecer este hecho, quizás no sea una ley el instrumento adecuado para llevar a cabo la regulación de estas cuestiones.

Por otro lado, también hay un buen número de estatutos que limitan el efecto de esta disolución de manera que el mandato del nuevo Parlamento sólo durara hasta el día en que hubiese expirado el mandato del primero. Con ello se intenta evitar claramente un escalonamiento de las consultas electorales.

- B. Hay estatutos que ante el temor de un cansancio del electorado, han pretendido evitar la solución de unas nuevas elecciones y afrontar los inconvenientes que puede presentar un Gobierno inestable por falta de apoyo.

También aquí hay que distinguir dos grupos claramente diferenciados. Por un lado, hay un grupo de Estatutos que establecen un sistema supletorio de designación del presidente del Ejecutivo, en defecto de investidura. Otros prefieren prolongar indefinidamente las votaciones, sin límite de tiempo.

- C. Por último, hay que hacer referencia a los estatutos de sistema mixto. Mediante el establecimiento de este sistema se trata de solucionar el inconveniente que supone la disolución del Parlamento, al poco de ser elegido. Es el caso de estatutos como el de Castilla y León, que señala en su artículo 17 que si transcurre el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato hubiese obtenido la confianza de las Cortes de Castilla y León, éstas se disuelven automáticamente y se convocan elecciones. Continúa diciendo que el mandato de los así elegidos finaliza al completarse el período de cuatro años a que se refiere el artículo 12 y finalmente señala que no procederá la disolución cuando el plazo de dos meses concluya en el último año de legislatura.

3.4. La disolución por decisión del Presidente del ejecutivo

Los Estatutos de Autonomía no siguieron en un principio el modelo de la Constitución; sólo el Estatuto del País Vasco y por vía indirecta reconoce este tipo de disolución; además no lo hace en el Estatuto de Autonomía, sino en una ley, como exige el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía al señalar que: «El Parlamento Vasco determinará por ley la forma de elección del presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento.» Lo que interesa es destacar que se refiere a las relaciones del Gobierno con el Parlamento. Esto resulta de suma importancia, porque una cosa son las atribuciones del Presidente, concepto que engloba las facultades y competencias normales, y otra las relaciones con otros poderes. La disolución de las Cortes afecta directamente al equilibrio de poderes, por eso no puede considerarse como una facultad inherente al Ejecutivo; por

el contrario, necesita una atribución expresa de la legislación correspondiente, sea esta constitucional o estatutaria. Lo que queremos decir es que si el estatuto sólo hubiese permitido regular por ley las atribuciones del Presidente, no existiría, en principio, cobertura para incluir en la ley de desarrollo la posibilidad de disolución anticipada del Parlamento. A pesar de ello han sido muchas las Comunidades Autónomas que han resuelto la ausencia de reconocimiento de esta facultad en el Estatuto de Autonomía a través de su reconocimiento en una ley.

Tal es el caso de la CA de Castilla y León, que incluye hoy la facultad de disolución tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, en dicho texto, pero que previamente la reguló en la Ley de 27 de marzo de 1996.

Pero siguiendo con la situación anterior y salvo el caso del País Vasco, como veníamos diciendo, los demás Estatutos omiten esta posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento; Pero mientras unos lo prohíben expresamente, otros, sin embargo, no se pronuncian sobre el tema. Así mientras los estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares o Murcia contienen una prohibición expresa, los demás no se pronunciaban sobre la materia; ello se debe principalmente a la filosofía que inspiró los acuerdos autonómicos, cuyo punto 4.1, sobre las asambleas legislativas de las CCAA, convenía en la necesidad de estudiar una solución constitucional para que todas las elecciones regionales se celebraran el mismo día. Por ello se preveía una misma fecha para la celebración de las primeras elecciones de todas las CCAA, salvo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; incluso con respecto a estas últimas se decía que en el futuro se procuraría acordar que sus elecciones se celebrasen en fecha común para toda España.

Resulta obvio que la atribución a los presidentes regionales de la facultad de disolución, podía hacer imposible la aplicación de esta disciplina electoral. Por eso los acuerdos autonómicos, en su deseo de controlar la simultaneidad de los procesos electorales, establecieron, en el número 8, lo siguiente: «Deberán establecerse contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia, con la finalidad de hallar una fórmula que impida al órgano ejecutivo o Consejo de Gobierno disolver el Parlamento o Asamblea.»

El espíritu de los Acuerdos Autonómicos respecto a la capacidad de los Presidentes para disolver los Parlamentos Autonómicos queda con ello expresada de manera tajante. Pues bien, este panorama dio lugar a lo siguiente:

- 1.º Los Estatutos de Autonomía aprobados con anterioridad a los acuerdos autonómicos no se ocuparon de la posible facultad disolutoria de los respectivos presidentes ni tampoco prohibieron expresamente esta vía de terminación del mandato.
- 2.º Otros textos estatutarios, como los de Asturias, La Rioja, Murcia, Baleares o Madrid, aunque más ambiguamente en este último caso, declaran que las respectivas Cámaras no podrán ser disueltas por

decisión del presidente y que la disolución por causa del nombramiento de éste es excepcional. Ello significa que no sería posible introducir una facultad disolutoria semejante a la del artículo 115 CE de la constitución sin reformar previamente el Estatuto.

- 3.º En otras Comunidades, se admite la disolución por falta de nombramiento del Presidente, pero no se califica ésta como la única vía para proceder a la disolución del Parlamento. Así no se puede deducir que tales Estatutos prohíban directa ni indirectamente la posible aprobación de una norma que conceda dicha facultad. Tal era el caso de Aragón, Canarias, Castilla y León (aunque en este caso se impide la disolución cuando el plazo previsto para la investidura del presidente concluyera en el último año de legislatura). En este grupo también se incluyen Cataluña y Galicia.
- 4.º Por último, encontramos los estatutos en los que no se había previsto la disolución anticipada del Parlamento ni siquiera cuando no se llegaba a un acuerdo mayoritario para la designación del Presidente, como era el caso de Valencia, Navarra o Castilla-La Mancha. Como señala Lasarte, en determinadas CCAA no sería posible atribuir al presidente la facultad de disolver la Cámara sin una reforma previa del estatuto. Pero en otras CCAA no existía, en principio, obstáculo insalvable alguno en los preceptos estatutarios, como demostraban las modificaciones introducidas en el País Vasco, Cataluña y Galicia.

Con todo lo dicho se pone de manifiesto que en la situación anterior, la principal problemática se planteaba con respecto a aquellos estatutos que ni contemplaban ni prohibían la disolución. Muchas Comunidades en esta situación encontraron vías de salida sin reformar el estatuto, fundamentalmente a través de su regulación por ley. Sin embargo, no podemos dejar de poner de manifiesto que, una vez aprobados los estatutos sin dar acogida a la disolución anticipada y llegándose a la conclusión de que resulta conveniente acudir a la misma, la única solución admisible desde el punto de vista teórico sin que se suscite problema alguno, sería la de reformar el estatuto, de forma paralela a como la disolución de las Cortes Generales aparece regulada en la Constitución.

Como vimos, en el País Vasco y en Cataluña se procedió a la aprobación de disposiciones legales con contenidos paralelos al del artículo 115 CE. Han existido críticas doctrinales a este modo de actuación, pero lo cierto es que, como señala nuevamente Lasarte, «la solución más convincente sería la de incluir en el propio Estatuto de Autonomía esta facultad del Presidente. Pero si no se ha hecho así y se conviene en la necesidad de llenar el vacío estatutario no se entiende que deba prevalecer la interpretación de las atribuciones del presidente que excluye una de sus más características competencias cuando se la asigna el ordenamiento...», el comentario está hecho con respeto a la Ley catalana que reconoce la facultad de disolución al *President de la Generalitat*.

En cualquier caso, como dice el autor, una cosa es clara: no hubo reacción jurídica contra la Ley catalana, que en este punto fue respetada hasta por

la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En el mismo sentido en Galicia también fue una Ley la que reguló esta atribución del Presidente de la Junta.

Pero el panorama, sin embargo, ha cambiado tras la última reforma de los Estatutos de Autonomía. En la actualidad los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia continúan sin regular la facultad de disolución en su texto; lo mismo ocurre con el Estatuto de Autonomía de Andalucía, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Navarra y Canarias. Pero en la actualidad son muchas las CCAA que sí hacen esta previsión en sus Estatutos de Autonomía. Así, lo hacen: el Estatuto de Asturias (art. 25.3), Cantabria (art. 23), La Rioja (art. 17), Aragón (art. 22.3), Extremadura (art. 34), Islas Baleares (arts. 19.2 y 30.5), Madrid (art. 21) y Castilla y León (art. 23).

Con ello el único problema que se plantearía ahora es la compatibilidad de este cambio con el artículo 42 de la LOREG; así en relación con el Estatuto de Castilla y León y teniendo en cuenta que el artículo 42 de la LOREG se ordena a través de una doble división: Primero distingue los supuestos en que el Presidente del Ejecutivo está facultado para decretar la disolución anticipada de la Cámara de aquellos a los que no lo está. Dentro del primer supuesto además se distingue entre que el Presidente haga uso de la capacidad de disolución o que no lo haga.

Pero con la reforma del Estatuto de Autonomía se plantea la duda de cuál de los apartados del artículo 42 debe aplicarse a la CA de Castilla y León. Ello sucede porque, aunque la reforma estatutaria faculta al Presidente de la CA a disolver las Cortes, sin embargo, le prohíbe hacerlo durante el último año de legislatura. Por lo tanto, si se aplica el apartado segundo, las elecciones se aplazarían un mes cada convocatoria, anulándose los efectos de la reforma del 94 de la LOREG, ya que en algún momento correspondería celebrarlas en pleno verano. Si, por el contrario se considera aplicable el apartado 3, las elecciones «ordinarias» se celebrarían el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años y persistirá el inconveniente de que las Cortes de Castilla y León no finalizarán sus sesiones hasta el día anterior al de la celebración de las elecciones.

IV. CONCLUSIÓN

Para terminar, únicamente señalar que el sistema establecido apunta hacia un régimen de amplia crítica parlamentaria, pero con escasas posibilidades de derribar al Gobierno. Con ello la disolución es un «arma» para paliar una insostenible situación, como por ejemplo la imposibilidad reiterada de sacar adelante los presupuestos de la Comunidad. El uso de la disolución, en definitiva, puede alterar o reforzar la tendencia a un predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, pero, en definitiva, lo que garantiza es la prevalencia de la voz del electorado, que es a quien en última instancia se recurre y tiene la última palabra a la hora de resolver las posibles crisis que en su caso hubiesen sido causa de la disolución.