

La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento¹

VICENTE GARRIDO MAYOL

Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Resumen

El reconocimiento constitucional de la facultad presidencial de disolución discrecional del Parlamento, impidiendo el término natural de la Legislatura, ha sido polémico y controvertido. Aunque se trata de uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario de gobierno, su inexistencia no tendría porqué afectar a la configuración de aquel: su justificación debe descansar, más que en la caracterización histórica de tal sistema, en la necesidad de que el ordenamiento constitucional prevea mecanismos conducentes a solucionar situaciones de conflicto institucional entre los que, desde luego, la disolución tiene un valor indudable.

Resum

El reconeixement constitucional de la facultat presidencial de dissolució discrecional del parlament, per a impedir el terme natural de la legislatura, ha estat polèmic i controvertit. Encara que es tracta d'un dels trets característics del sistema parlamentari de govern, la seua inexistència no hauria d'afectar-ne la configuració: la seua justificació ha de descansar, més que no en la caracterització històrica del sistema, en la necessitat que l'ordenament constitucional preveja mecanismes conduents a solucionar situacions de conflicte institucional, entre els quals, per descomptat, la dissolució té un valor indubtable.

¹ Este trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el Seminario Internacional de derecho público comparado sobre el tema «Asambleas Legislativas Regionales y forma de gobierno en el sistema descentralizado», celebrado en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad LUMSA, en Palermo, y organizado por el Centro de Estudios Constitucionales y Desarrollo Democrático de la Universidad de Bolonia. Ha sido corregida, actualizada y notablemente ampliada.

Abstract

The constitutional recognition of the president's power to dissolve parliament, impeding the natural end of a term of office, has been a point of debate and controversy. Although it is one of the characteristics of the parliamentary system of government, its lack should not affect the configuration of the system: its justification should lie, rather than in the historical characterisation of such a system, in the need for the Constitution to anticipate mechanisms allowing situations of institutional conflict to be resolved, and the value of dissolution in this context cannot be denied.

Sumario

- I. Introducción
- II. La disolución del Parlamento en España
 - 1. En el Estado
 - 1. En las Comunidades Autónomas
- III. Sobre la disolución de los parlamentos regionales en Italia
 - 1. Procedimiento y causas de disolución
 - 2. Regiones con Estatuto especial y disolución anticipada
 - 3. *Scioglimento* y forma de gobierno de las regiones
 - 4. Impugnación del decreto de disolución
- IV. La disolución del Parlamento en el Derecho comparado de la Unión Europea
- V. Conclusión

I. Introducción

Todo Parlamento tiene predeterminado el lapso de tiempo durante el cual puede desenvolver sus actividades y ejercer sus funciones, quizás con la excepción de los que tienen carácter constituyente. En un régimen democrático representativo es necesario que quienes integran el parlamento, como representantes de la soberanía popular, sean elegidos por tiempo determinado y que periódicamente el pueblo sea llamado a las urnas a fin de que pueda renovar la confianza que depositó en quienes fueron anteriormente elegidos, o decida otorgarla a otras opciones de su preferencia.

Consustancial a la democracia es la celebración de elecciones periódicas, pues no puede entenderse el principio democrático si no hay posibilidad de renovación.

Por eso, las distintas Constituciones establecen la duración del mandato de los miembros de las Cámaras por tiempo que no debe ser tan breve que dificulte el ejercicio de las funciones parlamentarias y de las propias del Gobierno, ni tan largo que impida la intervención popular en la determinación de la dirección política que se estime más conveniente.

Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 establece que el Congreso y el Senado son elegidos por cuatro años, el mismo periodo que los Estatutos de autonomía con respecto a los parlamentos autonómicos.

Hay que indicar que el parlamentarismo es, en nuestros días, en sus diversas manifestaciones, el tipo más corriente de gobierno democrático constitucional, y responde al principio de gobierno respaldado por la Asamblea y gobierno responsable ante la Asamblea.

Sin embargo, en un sistema de gobierno parlamentario suele haber excepciones a la duración del mandato de los parlamentos: la disolución discrecional por parte del Jefe del Estado o del presidente del Gobierno, —que debe gozar de la confianza del parlamento que lo ha elegido—, es la más típica forma de anticipar el fin del mandato de diputados y senadores.

Y es que una de las notas que caracterizan el parlamentarismo es la igualdad, el equilibrio, entre Ejecutivo y Legislativo. Ello se refleja, por lo general, en la existencia de un jefe distinto para el gobierno y para el parlamento, y un Jefe de Estado políticamente irresponsable; en la necesaria colaboración entre poderes; y en la posibilidad de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro, fundamentalmente a través de la «responsabilidad ministerial» y de la «disolución del parlamento». Sin tales medios, —dice Burdeau—, no hay verdadero parlamentarismo.²

Es cierto que hay diversas manifestaciones de este tipo de gobierno. Pero para que pueda ser calificado de parlamentario es necesario que pueda constatar la concurrencia de las características que tradicionalmente lo configuran desde mediados del siglo XIX, y que lo hacen reconocible como tal. En este sentido, y como apunta Schmitt,

2 G. Burdeau. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. E. Nacional. Madrid, 1981, pp. 200 y ss.

la facultad de disolución es la clave del actual sistema parlamentario puesto que el Ejecutivo no puede considerarse como un instrumento subordinado a la voluntad del Parlamento; antes al contrario, debe mantenerse un equilibrio entre ambos poderes.³ El equilibrio se produce de diversos modos, entre ellos, por la facultad gubernativa de disolución.

En definitiva, tal y como señala Loewenstein «el derecho de disolución del parlamento y el voto de confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina», o «tan unidos como anillo al dedo».⁴

La justificación de la facultad presidencial de disolución descansa, por tanto, en la dinámica estructural del sistema parlamentario que precisa de controles mutuos y recíprocos entre poderes y trata de solucionar conflictos o disfunciones que suelen presentarse en el desarrollo de la vida gubernamental y parlamentaria permitiendo que sea el pueblo soberano quien decida en última instancia. Con ello ha cobrado forma la derivación del viejo privilegio del monarca para disolver las Cámaras al más moderno objetivo de disolverlas para que el cuerpo electoral decida acerca de un conflicto entre el Gobierno y el Parlamento.⁵

Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de gobiernos minoritarios cuyo presidente recibió la confianza de la Cámara en su investidura como tal, confianza que se pone en entredicho pasado el tiempo y que por diversas circunstancias impide que cualquier otro candidato pueda asumir la función de gobierno. Piénsese, igualmente, en el supuesto de minoría sobrevenida, como consecuencia del grave fenómeno del transfuguismo, auténtico cáncer del sistema democrático que tambalea gobiernos y genera evidentes conflictos y desestabilidad política. Repárese, por último, en la ruptura de una coalición gubernamental que deja en minoría a uno, –o a varios–, de los partidos que integran el Gobierno.

En todos los supuestos referidos, la facultad de disolución es el remedio oportuno y democrático, pues abre la puerta a que el pueblo decida al respecto, para que, como indica Burdeau, el electorado actúe como árbitro en el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, renovando o no la confianza a quienes le representan.⁶

Hay que señalar, no obstante, que a mi juicio, la justificación de la facultad presidencial de disolución del Parlamento debe descansar, más que en la caracterización

3 K. Schmitt. *Teoría de la Constitución*. Alianza Universal Textos. Madrid, 1996, p. 336.

4 K. Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. E. Ariel. Barcelona, 1986, pp. 107 y 280.

5 I. Molas, *La disolución del Parlamento*, p. 95.

6 G. Burdeau, *op. cit.*, p. 225. Martínez Sospedra se hace eco del catálogo de funciones que, según la doctrina, puede desempeñar la facultad de disolución, reseñando que puede ser un instrumento del Gobierno para

disciplinar a los parlamentarios: a los de la oposición, para inducirles a evitar prácticas obstruccionistas; a los de la mayoría para inducirles a la disciplina, toda vez que los electores tienden a repudiar a los tráfugas y a castigar la indisciplina. En supuestos de oposición dispersa o negativa con mayoría en la Cámara, puede facilitar la cooperación entre los parlamentarios y el Gobierno. *Vid.* en «La disolución. El problema y sus alternativas». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 12 (2002), pp. 157-158.

histórica del sistema parlamentario de gobierno, en el aspecto práctico de poder dar solución a situaciones de conflicto como las apuntadas.⁷

Desde tal perspectiva la posibilidad de disolver el parlamento no puede merecer más que un juicio positivo. Sin embargo, bien es verdad que no es infrecuente que se haga un uso abusivo o torcido de tal facultad. En efecto, la disolución se ha utilizado para convocar elecciones anticipadas cuando, no concurriendo ninguna de las situaciones antes descritas, considere el presidente que es un buen momento para que el partido al que pertenece vuelva a ganar las elecciones. Suele ello suceder tras un notable éxito en el ejercicio de las funciones propias de gobierno o en momento de manifiesto respaldo a su actuación por parte de la opinión pública debido a causas diversas. Entonces, la disolución del parlamento no tiene más justificación que la meramente partidista para obtener los mayores réditos electorales. Queda, por tanto, desvirtuada y desnaturalizada; pierde su razón de ser y actúa como una pieza que provoca que el engranaje parlamentario chirrie. Más ello no es motivo de entidad para negar su reconocimiento.

El uso indebido de un instrumento jurídico, antes que provocar su supresión debe dar lugar a la responsabilidad política, –o jurídica–, de quien lo ha utilizado para fines distintos de aquellos para los que fue concebido.

II. La disolución del parlamento en España

La forma de gobierno en España es, por definición constitucional, parlamentaria. España cuenta con un parlamento elegido democráticamente, con mandato limitado a cuatro años. El Gobierno tiene un origen parlamentario: es el Congreso de los Diputados quien elige al Presidente del Gobierno y éste, quien nombra a sus Ministros. Ha de existir, por tanto, una relación de confianza entre el Parlamento y el Presidente del Gobierno, la misma que posibilitó su nombramiento, de tal forma que si esa relación de confianza queda alterada se abre la posibilidad de que el Presidente sea censurado. En un sistema de gobierno parlamentario ha de poder censurarse la gestión del Gobierno, –personalizada en su Presidente–, y sustituir a éste por otro que en un momento determinado pueda haberse ganado la confianza del Parlamento. Pero también, como ha quedado expuesto, el Presidente ha de poder disolver el Parlamento.

1. En el Estado

En nuestro constitucionalismo histórico observamos que la disolución anticipada del parlamento aparecía prevista en la práctica totalidad de los textos constitucionales a favor del Rey. Evidentemente la justificación, configuración y causas de tal prerrogativa son bien distintas a aquellas en las que se asienta la moderna posibilidad de disolución.

⁷ A juicio de Bayón y Chacón, el equilibrio de poderes no está garantizado por el derecho de disolución. Lo único que éste procura, a su entender, es el mantenimiento y el restablecimiento, en su caso, de la armonía entre el Legislativo y el Ejecutivo, «pero como dicha armonía puede ser lograda sin necesidad de que el derecho de disolución exista [...] no puede afirmarse, en términos de lógica estricta, que aquel constituya un requisito indispensable del régimen parlamentario.» *Vid.* en G. Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del parlamento*. Textos parlamentarios clásicos. Congreso de los Diputados, 1999, p. 304.

Su reconocimiento a favor del Rey descansa en el viejo principio de la suprema autoridad real que caracterizó el absolutismo. Hoy se considera un medio constitucional para resolver un conflicto político.

En la Constitución de 1812 no se permitía que las Cortes fueran disueltas. Su artículo 172 prescribía que el Rey no podía impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, «ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embargar sus sesiones y deliberaciones». Evidentemente tal prohibición escondía el recelo de las Cortes Constituyentes ante el poder del Monarca que, por primera vez, veía limitadas sus facultades por una norma fundamental. No obstante, es sabido que Fernando VII disolvió las Cortes, desde luego ilegalmente, en 1814, apenas formada la Constitución.

En el Estatuto Real de 1834 se reconocía al Rey la facultad de disolver las Cortes (artículo 24) y en el texto constitucional de 1837 se le reconoció también tal derecho respecto del Congreso de los Diputados, pero con obligación de que simultáneamente convocara elecciones (art. 26), sin duda alguna para evitar lo que ocurrió en 1814. La Constitución de 1845 no previó la posibilidad de disolución de forma anticipada, no obstante lo cual, por mandato regio ilegal y antijurídico la Reina las disolvió en 1856. La nueva Constitución de ese año reguló la cuestión en los mismos términos que la de 1837 y de igual modo, la Constitución de 1869 estableció la facultad de la Corona de disolver los cuerpos colegisladores, o uno de ellos tan sólo, pero convocando elecciones a Cortes que debían reunirse en el término de tres meses (art. 72).

La Constitución *non nata* de 1873, que proclamaba a España como una República Federal, al establecer una rígida separación de poderes, no preveía el derecho presidencial de disolución. Tras la Restauración, la Constitución de 1876 previó la posibilidad de que el Rey pudiera disolver el Congreso de los Diputados y la parte electiva del Senado, con obligación de convocar elecciones para que las Cámaras así elegidas se reunieran en tres meses.

La Constitución de 1931, la de la II República, previó que el Presidente de la República pudiera disolver las Cortes hasta dos veces, como máximo, durante su mandato, cuando lo estimara necesario, pero sujetándose a dos condiciones: que el Decreto de disolución estuviera motivado; y que al Decreto de disolución acompañara la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días. Además estipulaba que en el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes sería examinar y resolver sobre la necesidad del Decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevaría aneja la destitución del Presidente (art. 81). Fue así como destituyeron, en abril de 1936, a Niceto Alcalá-Zamora, tras una polémica interpretación de la Constitución.⁸

La Constitución de 1978 en su art. 115, incluido en el Título V destinado a regular las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, reconoce al Presidente del

⁸ Vid. al respecto J. Tomás Villarroya, «La destitución de Alcalá-Zamora». Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Valencia, 1985.

Gobierno la facultad de proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras. Tal facultad la puede ejercer «bajo su exclusiva responsabilidad» y «previa deliberación del Consejo de Ministros». Por tanto, no necesita del parecer favorable del órgano colegiado del Gobierno. Desde luego, si así lo decide el Presidente, el Rey debe decretar la disolución, pues estamos ante un acto debido del Monarca en el que no cabe discrecionalidad alguna por su parte.

Sin embargo hay algunos condicionantes a la facultad presidencial de disolución del parlamento: no puede ejercerse cuando esté en trámite una moción de censura (regulada en el art. 113); ni antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución; ni mientras estén declarados algunos de los estados de alarma, excepción y sitio contemplados en el art. 116 (aunque este supuesto afecta sólo a la disolución del Congreso de los Diputados).

El hecho de que el Presidente no pueda disolver el Parlamento de forma anticipada cuando esté en trámite una moción de censura responde a la posibilidad de que el Parlamento, –en este caso, el Congreso de los Diputados–, pueda dar su confianza al candidato alternativo propuesto con la moción de censura, evitando, de este modo, una convocatoria electoral. Si la moción de censura no prosperara y el aspirante no resultara investido como Presidente, entonces ya sería viable la disolución presidencial.

Por su parte, la imposibilidad de disolución anticipada antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución responde a la necesidad de evitar un uso irreflexivo de una medida tan drástica como la disolución, evitando, además, la llamada a las urnas con una frecuencia demasiado corta, no recomendable por los enormes gastos que comporta y el posible efecto negativo en un electorado al que puede hostiar una nueva campaña electoral.

Por último, las medidas extraordinarias que supone la declaración de alguno de los estados excepcionales aconsejan esperar a que éstas cesen para convocar un proceso electoral.

Aparte lo expuesto, las Cámaras quedan automáticamente disueltas previa la correspondiente declaración por parte del Rey, si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, –tras la celebración de elecciones generales–, ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso (art. 99.5).

Por último, también se anticipa la conclusión del mandato de los diputados y senadores en el supuesto contemplado en el art. 168.1 de la Constitución que regula el complicadísimo procedimiento de «revisión total» de la Carta Magna o de reforma parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección Primera del capítulo Segundo del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas), o al Título II (La Monarquía), que exige la aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara y la diso-

lución inmediata de las Cortes, a fin de que el pueblo elija unas nuevas que deberán ratificar, con igual mayoría de dos tercios, la reforma.

Más estos dos últimos supuestos no cabe encuadrarlos en la decisión del Presidente del Gobierno, pues se producen *ope legis*, por así preverlo expresamente la Constitución.

Ahora bien, como ha advertido Santaolaya, en la práctica todas las Legislaturas han finalizado mediante disolución anticipada, por lo que permanece inédita la que en principio debía ser la solución ordinaria de agotamiento del período de cuatro años.⁹

Ello es así, en efecto, si tenemos en cuenta que según el art. 68.4 de la Constitución, el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara –y lo mismo se prevé en el art. 69.6 respecto de los Senadores–, y que las sucesivas elecciones generales han propiciado que tal mandato nunca llegara a ser de cuatro años, aunque en algunos casos se haya aproximado. Tan ello es así que los respectivos Reales Decretos lo han sido «de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones». Y en sus preámbulos se ha invocado el art. 115 de la Constitución, –que, como hemos visto, reconoce la facultad presidencial de disolución discrecional–, como fundamento de aquellos. Por tanto puede afirmarse que en España no ha habido Legislatura, en nuestra reciente historia, que haya durado los cuatro años que, como máximo, establece la Constitución.

2. En las Comunidades Autónomas

a) Los pactos autonómicos de 1981

Uno de los acontecimientos más importantes en el proceso de conformación del Estado autonómico español fue la firma de los Pactos Autonómicos suscritos en 31 de julio de 1981 por el Gobierno y el partido que lo sustentaba, entonces de UCD, y por el PSOE, principal partido de la oposición. En aquellos acuerdos ya se indicó que el Título VIII de la Constitución no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas comunidades autónomas. Su desarrollo, –se decía–, es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente.

Con aquellos acuerdos, se pretendió, además de diseñar las bases operativas del proceso autonómico, la generalización del proceso para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones. Además se intentaba la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico para lograr una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.¹⁰

9 F. Santolaya López, «Intergregno parlamentario y elecciones: excesos y defectos». *Revista de Derecho Político*, núm. 63 (2005), p. 105.

10 *Acuerdos Autonómicos 1981*. Servicio de Publicaciones de la Presidencia del gobierno. Colección Informe, núm. 36. Madrid, octubre de 1981, pp. 10-11.

La trascendencia de aquellos pactos es incuestionable, no sólo porque fue diseñado el actual mapa autonómico, prefijando las Comunidades autónomas que había que constituir, –junto a País Vasco, Cataluña y Galicia, cuyos Estatutos ya habían sido aprobados–, sino también porque se pactaron una serie de cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las futuras Comunidades Autónomas, que, de alguna u otra forma, dejaban en entredicho el principio dispositivo o de voluntariedad y que, si bien condicionaron la organización institucional inicialmente, con el tiempo se han superado.

Así, se acordó, entre otras cuestiones, que el «Consejo de gobierno» (*sic*) no podría disolver la Asamblea, aunque dejaba la puerta abierta a la disolución automática para el supuesto en que no pudiera elegirse Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura.

Podría considerarse que aquellos Pactos autonómicos de 1981, a más de orillar el principio dispositivo, y por tanto, el texto constitucional, encerraban un recelo negativo hacia lo que podrían ser las futuras Comunidades autónomas. Y evidenciaron una desconfianza hacia los futuros gobiernos autonómicos que se quiso justificar en la necesidad de contrarrestar a una opinión pública que consideraba, entonces, que las «autonomías» iban a comportar la desintegración de España y, en todo caso, una multiplicación de cargos políticos y un despilfarro de fondos públicos.

Lo cierto es que, con los Pactos de 1981, se implantó la «generalización» del régimen de autonomía a todo el territorio del Estado, pues, en los dos años siguientes, fueron aprobados todos los Estatutos de autonomía, con excepción de los de Ceuta y Melilla, que no accedieron a su *status* de ciudades autónomas, hasta 1995.

Pero en ninguno de los Estatutos aprobados se preveía expresamente la facultad presidencial de disolución del Parlamento.

b) Los pactos autonómicos de 1992

El 28 de febrero de 1992, el Gobierno de la Nación, el partido que lo sustentaba, –entonces el PSOE–, y el PP, principal partido de la oposición, suscribieron unos Pactos en los que manifestaron que el desarrollo del Título VIII de la CE, que se había concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo en las Cortes Generales.

Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas que por haber accedido a la autonomía por la vía del art. 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más competencias que las establecidas en el art. 148.1, y teniendo en cuenta la consolidación de las instituciones autonómicas y la experiencia sobre el funcionamiento del Estado

autonómico, se consideró el momento óptimo para impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo.

El objetivo de estos Acuerdos era la tendencia, no tanto a la igualación competencial, –pues el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias insiste en la idea de la imposibilidad de una igualación competencial–,¹¹ sino más bien a la equiparación competencial de todas las Comunidades autónomas.¹²

Consecuencia de dichos Acuerdos fue la reforma de los Estatutos de autonomía de las Comunidades del 143, aprobadas en marzo de 1994, que tuvieron como objeto, como ha quedado expuesto, ampliar las competencias de aquellas, habida cuenta que las tenían limitadas a las establecidas en el art. 148.1 de la Constitución, y que habían transcurrido mas de cinco años desde la vigencia de sus Estatutos. En los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, la reforma de los Estatutos se limitaba a aquella ampliación, sin posibilidad de que, aprovechando el proceso de reforma, se canalizaran otras pretensiones.

Pero era una aspiración de estas Comunidades autónomas completar, mejorar y, en fin, perfeccionar, su sistema de autogobierno, introduciendo, para ello, retoques en sus normas institucionales básicas, reconociendo a sus instituciones determinadas facultades de las que carecían, o suprimiendo límites de difícil justificación.

Como se ha visto, los Pactos Autonómicos de julio de 1981 encerraban cierta desconfianza o recelo en torno a la estructura y funcionamiento de las futuras Comunidades autónomas, por lo que trataron de configurarlas en base a un patrón que, en cierto modo, limitaba su plena capacidad de autoorganización. Este dato, unido a la lógica comparación con las Comunidades del 151, propició el inicio de un nuevo proceso de reformas, que comenzó en diciembre de 1996 con la de los Estatutos de Canarias y de Aragón, y concluyó en mayo de 1999, con la de Extremadura.

Un total de once Estatutos de autonomía se reformaron a lo largo de estos tres años.¹³

c) El reconocimiento de la facultad presidencial de disolución de los parlamentos regionales

De las reformas operadas entre 1996 y 1999 ya referidas, lo más relevante fue el reconocimiento de la facultad de disolución de los parlamentos autonómicos por parte de los presidentes de los ejecutivos.

11 STC 37/97.

12 A. Ruiz-Huerta Carbonell. «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?» *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre de 1993, p. 111.

13 Las Leyes Orgánicas por las que aprobaron las reformas de los Estatutos de autonomía, son las siguientes:

- LO 4/1996, de 30 de diciembre, Canarias.
- LO 5/1996, de 30 de diciembre, Aragón.
- LO 3/1997, de 3 de julio, Castilla-La Mancha.

- LO 1/1998, de 15 de junio, Murcia.

- LO 5/1998, de 7 de julio, Madrid.

- LO 11/1998, de 30 de diciembre, Cantabria.

- LO 1/1999, de 5 de enero, Principado de Asturias.

- LO. 2/1999, de 7 de enero, La Rioja.

- LO 3/1999, de 8 de enero, Islas Baleares.

- LO 4/1999, de 8 de enero, Castilla y León.

- LO 11/1999, de 6 de mayo, Extremadura.

Ya hemos visto que una de las notas que caracterizan al sistema parlamentario de gobierno es la facultad de disolución del parlamento por parte del ejecutivo. Sin embargo, los Estatutos de autonomía no preveían el acortamiento del mandato de los parlamentos, establecido en cuatro años.

Promulgados sus Estatutos sin previsión al respecto, las Comunidades de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía aprobaron leyes en las que establecieron la disolución automática del parlamento al estilo de la prevista en el art. 99.5 de la Constitución, y reconocieron a los Presidentes de sus Gobiernos la facultad de disolverlo discrecionalmente, utilizando, de esta manera, un procedimiento dudosamente constitucional.¹⁴ Efectivamente, la restricción del mandato parlamentario establecida en los Estatutos no puede menos que establecerse en el propio Estatuto, pues de otro modo se contrarían las propias prescripciones estatutarias.¹⁵ Además, la vía legislativa no es la idónea para conferir facultades no previstas en el Estatuto, y que no cabe inferir de la genérica competencia en relación con la autoorganización de las instituciones de gobierno.

El ejemplo no fue seguido por otras Comunidades autónomas (aunque algunos Estatutos sí preveían la disolución automática si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, la Asamblea no había logrado elegir Presidente). Antes al contrario, en 1991 se acometió la reforma de varios aspectos relacionados con el régimen electoral general.¹⁶ La voluntad estatal de que las elecciones autonómicas se celebraran, en la mayoría de las Comunidades autónomas, en la misma fecha, a fin de evitar una pluralidad de procesos electorales en un corto espacio de tiempo, se tradujo en la reforma de un total de siete Estatutos de autonomía,¹⁷ de tal forma que las elecciones se celebraran, en todas ellas, el cuarto domingo del mes de mayo, cada cuatro años.¹⁸ Ello ha propiciado un acortamiento de la Legislatura en los parlamentos autonómicos

14 Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco; Ley 8/1985, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; Ley 11/1988, de 20 de octubre, de la Junta de Galicia y de su Presidente; y Leyes 1/1990, de 30 de enero y 6/1994, de 18 de mayo, por las que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad autónoma de Andalucía.

15 Vid. A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1989, p. 292.

16 Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.

17 Leyes Orgánicas 1 a 7 de 1991, de 13 de marzo, de modificación de los Estatutos de autonomía de Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias y Madrid.

18 La reforma no afectó a las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución, ni a otras como La Rioja, Aragón o Castilla-León, en cuyos Estatutos se prescribía o permitía que las elecciones autonómicas coincidieran con las locales y con las de otras Comunidades

autónomas. Es curioso que años después se modificó, de nuevo, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, por Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, para introducir en aquella una Disposición Adicional en virtud de la cual, 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, autonómicas y elecciones al Parlamento europeo, todas ellas se celebrarán el mismo día. Así ocurrió en 1999 en que las citadas elecciones se celebraron el 13 de junio de aquel año. Es de todo punto criticable que, mediante una reforma de la Ley del Régimen Electoral General, se obviara lo dispuesto en diversos Estatutos de autonomía, que prescribían que las elecciones autonómicas se habían de celebrar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. Ello dio origen al recurso contencioso-administrativo formulado por un representante de un partido político, contra el Decreto del Presidente de la Comunidad Valenciana, de convocatoria de elecciones para el citado día 13 de junio de 1999. Aunque el recurso se basaba en la infracción del art. 12.4 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, el recurso fue desestimado por Sentencia 489, de 10 de junio de 1999, de la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

y el reconocimiento de la facultad de disolución a los Presidentes, pero sólo para que las elecciones pudieran celebrarse en el indicado domingo.

Las reformas estatutarias de 1996-1999 reconocieron, en la mayor parte de los Estatutos reformados, la facultad presidencial de disolver el parlamento, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de su Consejo de Gobierno.

Pero es una disolución que se configuró con ciertos límites en cuanto a su ejercicio. Se trata de lo que Arnaldo denomina «condiciones de ejercicio»¹⁹ y Loewenstein, «medidas de seguridad» que tienen por objeto que el control interorgánico más poderoso pueda llegar a convertirse en instrumento destructor del propio sistema.²⁰

Fue la reforma del Estatuto de autonomía de Aragón, en 1996, la que marcó la pauta que habrían de seguir las posteriores de Madrid, Cantabria, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Castilla y León y Extremadura.

En aquel Estatuto se sometía la disolución discrecional a las siguientes condiciones:

1. No podía decretarse durante el primer periodo de sesiones de la Legislatura.
2. Tampoco, cuando restara menos de un año para su terminación.
3. Ni cuando se encontrara en trámite una moción de censura.
4. Ni antes de que transcurriera un año desde la última disolución discrecional.
5. Ni cuando se hallare convocado un proceso electoral estatal.

En todo caso, la nueva cámara tendría un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria.

Ello no obstante, algunos Estatutos (Asturias) continuaban previendo que las elecciones autonómicas se celebren el cuarto domingo del mes de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley de Régimen Electoral General, o que se atenderá a lo que dispongan las Cortes Generales con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales (Castilla-La Mancha).

La conclusión que cabe extraer de todo lo expuesto es que mediante el reconocimiento del derecho de disolución, aún con los condicionantes reseñados, se perfeccionó el sistema de autogobierno de las Comunidades autónomas, si bien hay que advertir que, con la excepción de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, ningún Presidente autonómico ha hecho uso, hasta la fecha, de la facultad de disolución discrecional.

d) La disolución del parlamento regional en los nuevos Estatutos de autonomía

En 2004 se inició un nuevo proceso de reformas que desembocó en la aprobación de nuevos Estatutos de autonomía para la Comunidad Valenciana,²¹ Cataluña,²² Islas Baleares,²³ Andalucía,²⁴ Aragón²⁵ y Castilla y León.²⁶ En la actualidad, –octubre de 2010–, se halla en trámite la reforma de los Estatutos de Navarra²⁷ y Extremadura.²⁸

19 E. Arnaldo Alcubilla, «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6. Valencia, 1998, p. 104.

20 K. Loewenstein, *op. cit.*, p. 282.

21 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

22 Ley Orgánica 6/2006, de 20 de julio.

23 Ley Orgánica, 1/2007, de 28 de febrero.

24 Ley Orgánica, 2/2007, de 19 de marzo.

25 Ley Orgánica, 5/2007, de 20 de abril.

26 Ley Orgánica, 14/2007, de 30 de noviembre.

27 Aprobado por el Congreso de los Diputados en sesión de 30 de septiembre de 2010.

28 En trámite de Comisión Constitucional.

1. Estatuto de la Comunitat Valenciana (LO 1/2006)

Una de las razones que se aducían para reformar el Estatuto valenciano era, precisamente, la necesidad de reconocer al Presidente de la Generalitat la facultad de disolver las Cortes Valencianas, de forma discrecional, superando, de esta forma, la limitación, en tal sentido, que provenía de los Pactos autonómicos de 1981. Téngase en cuenta que, conforme al art. 12.4 del Estatuto de 1982 y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 5/1983, de Gobierno, el Presidente tenía reconocida la facultad de disolución para convocar elecciones que se habían de celebrar el cuarto domingo del mayo del año en que expirara la legislatura. O sea, era una disolución predeterminada, sin ninguna posibilidad alternativa.

El nuevo Estatuto de 2006 altera radicalmente la regulación anterior en los términos siguientes:

- En primer lugar, se reconoce la posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento. Así, el art. 23.4 tras indicar que las Cortes Valencianas son elegidas por cuatro años dispone que «El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el Presidente de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell.»
- En segundo lugar, el ejercicio de la facultad de disolución del Parlamento por el Presidente requiere el acuerdo previo del Gobierno Valenciano (art. 28.4), lo que se aparta de lo que suele ser habitual en estos casos en que tan sólo es necesaria la previa deliberación del Gobierno, de tal manera que, según el Estatuto valenciano, quien en realidad adopta la decisión de disolver el parlamento, no es el Presidente sino el Gobierno. O dicho de otro modo, el Presidente por sí solo no puede disolver, pues ha de contar con el acuerdo previo del Gobierno que preside.²⁹
- En tercer lugar, se establece sólo un límite al ejercicio de la facultad de disolución: cuando se encuentra en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de las Cortes (art. 28.4, *in fine*). No existe, por tanto, el límite establecido en la Constitución en relación con la disolución de las Cortes Generales, de que no procede antes de que transcurra un año desde la anterior.
- Por último, se prevé la disolución automática del Parlamento si transcurridos dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza de las Cortes Valencianas. Lo curioso es que es el Presidente de las Cortes Valencianas quien, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara (por tanto, es la Mesa la que decide, aunque a mi juicio se trata de un acto debido sin ningún tipo de discrecionalidad), siendo el Presidente de la Generalitat en funciones quien ha de convocar las nuevas elecciones.

De lo anteriormente expuesto cabe destacar que, el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana es el primero que reconoce al Presidente del Ejecutivo, –más concretamente, al Ejecutivo, como hemos visto–, la facultad discrecional de disolver

²⁹ Durante la IV República Francesa era el Gobierno quien podía acordar la disolución de la Asamblea Nacional. Así ocurrió el 19 de noviembre de 1955 en que el Gobierno, por 19 votos a favor y 5 en contra, –contando el del Presidente Faure como uno más–, decidió la disolución de la Asamblea Nacional, y el Presidente de la República, René Coty, lo decretó conforme a la decisión tomada por el Consejo de Ministros. De cualquier forma, en el caso de la Comunitat Valenciana el acuerdo previo del Consell contrario al criterio de su Presidente puede tener un efecto retardatorio de la disolución, pues si el Presidente persiste en su decisión de disolver puede cesar a la mayoría de su Gobierno contrario a aquella para conseguir un acuerdo favorable.

el Parlamento, sin los límites establecidos en otros Estatutos de autonomía e incluso en la Constitución en relación con el Presidente del Gobierno de la Nación. Como cabe destacar la singular regulación de que se ha hecho mérito al respecto.

2. Estatuto de Cataluña (LO 6/2006)

El art. 66 del Estatuto dispone que la legislatura finaliza por expiración del mandato legal al cumplirse los cuatro años de la fecha de las elecciones. Pero también prescribe que puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del Presidente, o por disolución anticipada acordada por el Presidente.

En efecto, una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato hubiera resultado elegido, el Parlamento queda disuelto automáticamente y el Presidente de la Generalitat convoca elecciones de forma inmediata (art. 67.3).

La disolución discrecional está regulada en el art. 75, de forma prácticamente idéntica a como la regula el art. 115 de la Constitución, exigiéndose la previa deliberación del Gobierno, y no pudiendo ejercerse cuando esté en trámite una moción de censura ni tampoco si no ha transcurrido un año como mínimo desde la última disolución por este procedimiento. Quiere ello decir que sí que es posible en supuestos en que la anterior disolución no haya tenido su origen en la voluntad presidencial, abriéndose la vía a una disolución antes de un año después de la pertinente para la convocatoria de elecciones o de la disolución automática ya referida.

3. Estatuto de las Islas Baleares (LO 1/2007)

Su art. 52 tras proclamar que la legislatura dura cuatro años, dispone que puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del Presidente, en el plazo de sesenta días desde la primera votación (art. 54.5). Y su art. 55 reconoce al Presidente de la Comunidad la facultad de disolución anticipada del Parlamento, «previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad», aunque prevé dos condicionantes: no podrá disolverse cuando esté en trámite una moción de censura, ni antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución, excepto si ésta ha sido consecuencia de la disolución automática por una de Presidente en el plazo antes señalado.

4. Estatuto de Andalucía (LO 2/2007)

El art. 127 reconoce también al Presidente de la Junta de Andalucía la facultad discrecional de disolver anticipadamente el Parlamento, con los mismos condicionantes establecidos en el Estatuto de las Islas Baleares.

5. Estatuto de Aragón (LO 5/2007)

Como ya hemos visto, el Presidente de la Diputación General de Aragón fue el primero de una Comunidad Autónoma del art. 143 que tuvo reconocida estatutariamente la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento, como consecuencia de la reforma de su Estatuto en 1996. El nuevo Estatuto de 2007 también le reconoce, como no podía ser de otro modo, dicha facultad (art. 52 y 48.3), pero suprime algunos de los requisitos que debían observarse anteriormente, quedando tan solo los mismos que han de observarse en Islas Baleares y en Andalucía, que ya hemos visto.

6. Estatuto de Castilla y León (LO 14/2007)

El art. 37 del Estatuto reconoce al Presidente de la Junta de Castilla y León la facultad discrecional de disolución de las Cortes de dicha Comunidad autónoma, también bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de la Junta, añadiendo a las prohibiciones establecidas en los Estatutos de Islas Baleares, Andalucía y Aragón, la de no poder ejercer tal facultad «durante el primer periodo de sesiones de la Legislatura» (art. 37.2 c)).

7. Las propuestas de reforma de los Estatutos de Navarra y Extremadura

El proyecto de reforma del Estatuto de Extremadura prevé en su art. 27 que el Presidente de la Junta pueda disolver el Parlamento, en los mismos términos previstos en los Estatutos de Andalucía y Aragón.

En cambio, en la proyectada reforma de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, en su art. 30, si bien reconoce al Presidente de la Comunidad Foral la posibilidad de disolver el Parlamento, establece hasta cinco impedimentos para ello: no lo podrá acordar durante el primer período de sesiones; ni cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura; ni cuando se encuentre en trámite una moción de censura; ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal; ni tampoco antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento.

Vemos, por tanto, que en el caso de Navarra, la disolución anticipada está fuertemente limitada en el proyecto de reforma de su particular Estatuto.

Procede acabar este repaso al panorama autonómico en relación con la disolución del Parlamento para indicar que en el proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, aprobado por las Cortes de dicha Comunidad pero posteriormente retirado cuando ya se hallaba en trámite parlamentario ante el Congreso de los Diputados, –por razones por todos conocidas–, se preveía un límite más al ejercicio de la facultad presidencial de disolución, pues al trámite de una moción de censura se añadía el de la cuestión de confianza como impedimento de aquél.

III. Sobre la disolución de los parlamentos regionales en Italia

1. Procedimiento y causas de disolución

La disolución (*scioglimento*) de los Parlamentos Regionales se encuentra regulada en el art. 126 de la Constitución Italiana (texto modificado por ley constitucional 1/1999), principalmente como medida de control estatal sobre los órganos de las regiones (hasta hoy nunca aplicada). La disolución tiene lugar por decreto motivado del Presidente de la República, previa propuesta del Gobierno,³⁰ oída la Comisión interparlamentaria para las cuestiones regionales, y en los siguientes casos:

1. Cuando se comentan actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley, donde cabría incluir incluso las acciones omisivas de los órganos estatales y que provocaría no sólo la disolución del *Consiglio* (Parlamento Regional), sino también la remoción del *Presidente de la Giunta* (Presidente del Ejecutivo).
2. Por razones de seguridad nacional, en el sentido de pretenderse con ello la tutela del «orden público material» (Paladin), o servir también como cláusula general de salvaguardia frente a situaciones impredecibles (Bartole). En ningún caso, sin embargo, puede convertirse en instrumento para hacer valer la «orientación política» (*indirizzo politico*) estatal sobre la regional.
3. Por remoción del Presidente de la Junta que ha cometido actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley o por razones de seguridad nacional.
4. A consecuencia de la aprobación de una moción de censura (propuesta por 1/5 de los componentes del Parlamento y aprobada por mayoría absoluta); incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria del Presidente de la Junta (elegido por sufragio universal y directo); así como por dimisión de la mayoría de los componentes del Parlamento. En todos estos casos, el cese del Presidente o la dimisión de la mayor parte de los parlamentarios genera automáticamente la disolución del órgano legislativo regional. De otro lado, viene considerándose que en estos supuestos el decreto presidencial de disolución ha de ser considerado un «acto debido».

Con la reforma constitucional operada por Ley 1/1999, fueron eliminadas del artículo 126 de la Constitución dos causas de disolución que anteriormente también podían dar lugar a ella:

1. La disolución del Parlamento cuando éste no hubiera correspondido a la invitación realizada por el Gobierno central de sustituir la Junta o el Presidente que hubie-

³⁰ La doctrina, no obstante, manifiesta posturas encontradas en este punto, deducidas del silencio que muestra el art. 126.1 de la Constitución. Para Cavaleri, el Gobierno es el órgano encargado de verificar la existencia de las causas de disolución y de valorar en el plano político las decisiones a adoptar –art. 51 de la Ley Scelba–. Vid. en *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 2003, p. 288. Para Meale, sin embargo, el silencio del art. 126 –ci debe

interpretarse en sentido negativo, estando pues superada la previsión del artículo 2 de la Ley 400/1998, por lo que se trataría de un acto del Presidente de la República «sustancialmente gubernativo», órgano que además representa la unidad nacional, y dentro del espíritu de reforma de la Ley 1/1999, que pretende reforzar la autonomía regional en cuanto forma de gobierno. Vid. en *Diritto Regionale*, Cacucci Editore, Bari, 2001, p. 116.

ran realizado actos contrarios a la Constitución o hubiesen cometido graves violaciones de la ley.

2. Cuando, por imposibilidad de formar una mayoría, se constatará la imposibilidad de funcionamiento del Parlamento.

Se trata, en todo caso, de una casuística totalmente taxativa, de tal modo que ningún otro motivo puede ser utilizado para disolver los órganos legislativos de las Regiones.³¹

2. Regiones de «Estatuto especial» y disolución anticipada

La reformulación del art. 126 de la Constitución diferenciaba en principio el régimen de disolución de los Parlamentos de las regiones de «Estatuto ordinario» del de las de «Estatuto especial», ya que los Estatutos especiales, que reproducen el viejo texto del artículo 126, permanecían invariables tras la aprobación de la reforma constitucional. Para Paladin esta diferencia podía ser salvada si se realizaba una interpretación adecuada (*interpretazione adeguatrice*), según la cual se podrían extender a estos ordenamientos las causas previstas en el art. 126 y no citadas en sus Estatutos de régimen especial, como así sucedería.

Efectivamente, en las regiones de «Estatuto especial» la disolución estaba prevista en los respectivos Estatutos en los términos anteriores a la reforma constitucional. Ello no obstante, con posterioridad, el diseño de la ley constitucional 2/2001 sobre la elección directa de los presidentes de las Regiones con Estatuto especial y de las provincias de Trento y Bolzano, ha modificado los Estatutos e introducido las modificaciones siguientes:

- *Sicilia*: el art. 8 de su Estatuto prevé la disolución del Parlamento Regional a propuesta del Comisario del Estado, por persistente violación del Estatuto, previa deliberación de la Asamblea legislativa del Estado. También está prevista, según la ley citada, la remoción por Decreto del Presidente de la República, del Presidente de la Región –elegido por sufragio universal y directo–, por actos contrarios a la Constitución, por reiteradas y graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional. El art. 8 *bis* del Estatuto prevé la conclusión anticipada de la legislatura en caso de dimisión de más de la mitad de los diputados. Igualmente, está prevista la disolución tras la aprobación de una moción de censura, dimisión, remoción, incapacidad permanente o muerte del Presidente de la Región.
- *Valle de Aosta*: el art. 48 de su Estatuto prevé la disolución del Parlamento regional por actos contrarios a la Constitución, al Estatuto, o por graves violaciones de la ley. También cuando la Asamblea, tras la advertencia del Gobierno, no proceda a sustituir a la Junta o al Presidente por análogos actos, violaciones, por razones de seguridad nacional, o si no estuviera en condiciones de funcionar por dimisión u otra causa. Por último, está prevista la disolución por la remoción del Presidente

31 No obstante, Paladin entiende que también la modificación extensiva o reductiva de las circunscripciones regionales en el sentido del art. 132 de la Constitución debería ser motivo de disolución de las asambleas regionales, puesto que en tal caso la misma naturaleza del Parlamento regional impone la renovación al objeto de convertirlo nuevamente en órgano representativo del nuevo cuerpo electoral. *Vid.* en *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 2000, pp. 428-429.

de la Región, si ha sido elegido por sufragio universal y directo; por actos contrarios a la Constitución; y por reiteradas y graves violaciones de la ley o por razones de seguridad nacional.

- *Cerdeña*: su Estatuto, en el art. 50 contiene una norma similar a la anterior. Además, es causa de disolución anticipada la dimisión de la mayor parte del Parlamento, e igualmente, si elegido el Presidente le fuera imposible gobernar por no alcanzar la mayoría requerida, o por aprobación de una moción de censura, por muerte, dimisión e incapacidad permanente.
- *Trentino Alto A di ge*: su Estatuto no permite que la disolución de los Consejos Provinciales determine la del Parlamento Regional. También para los presidentes de las provincias es posible la remoción, que provoca, al igual que la dimisión, la muerte o la aprobación de la moción de censura, la disolución del Consejo Provincial.
- *Friuli-Venecia Giulia*: el art. 22 de su Estatuto prevé la remoción del Presidente de la Región, la incapacidad permanente, la muerte, su dimisión, la aprobación de una moción de censura, o la dimisión de la mayoría de los miembros del Parlamento como causas de disolución anticipada. Si el Presidente es elegido por el Parlamento, este será disuelto cuando no sea posible la formación de una mayoría estable.

3. Scioglimento y forma de gobierno de las regiones

La modificación constitucional del art. 126 se explica por la nueva forma de gobierno delineada en la citada reforma operada por Ley 1/1999.

La doctrina italiana entiende que la forma de gobierno característica de las regiones ofrece muchas razones para pensar que no puede ser claramente encajada en el modelo parlamentario (en todo caso se habla de modelo «neo-parlamentario» (Volpi). Para ello, se exponen varios argumentos:

1. La determinación de la función de *indirizzo politico*, parece estar confiada al Presidente de la Junta y no al órgano ejecutivo colegial (preeminencia del órgano monocrático sobre el colegiado), según se deduce de sus atribuciones y del poder de nombramiento y revocación de los componentes de la Junta.
2. El Presidente es elegido directamente por el cuerpo electoral.
3. Y por último, al voto de desconfianza expresado por el Consejo Regional (Parlamento) le sigue no sólo la caída del entero ejecutivo, sino también la disolución del citado Consejo.

No obstante, son también claras sus diferencias con el sistema presidencialista, tanto por lo que respecta a la identificación de la Junta como órgano ejecutivo de las Regiones, como por la propia existencia de la institución de la confianza parlamentaria (aunque no exista la confianza inicial).

Por último, también resulta significativa su diferencia con el sistema semi-presidencialista por los hechos mismos de la falta de una verdadera y propia relación de confianza entre Junta y Consejo, así como porque la votación de una moción de confianza por parte del Consejo (o su remoción) no comporta sólo la dimisión del ejecutivo sino también la disolución del mismo órgano parlamentario.

A pesar de que este es el marco genérico de la forma de gobierno de las regiones italianas, ha de hacerse notar que esta forma de gobierno está introducida en el texto constitucional de forma provisional, y no impuesta definitivamente, consintiéndose, pues, que en futuros Estatutos se le dé una impronta diversa de la existente.

Precisamente, respecto a la disolución de los Consejos Regionales, Cavalieri entiende a la luz del texto constitucional, que no parece prohibido a los Estatutos prever en el futuro que el voto de desconfianza no comporte la disolución citada. Ello, básicamente, por dos motivos:

1. Por razones literales, pues el art. 126.3 de la Constitución, donde se especifica que este efecto se produce respecto al Presidente de la Junta «electo» –por sufragio universal– permite entender que, en otro caso, no procedería la disolución del parlamento. (Ha de tenerse en cuenta en este sentido, que uno de los extremos que pueden ser objeto de tratamiento diverso por los Estatutos de las Regiones es el de la elección popular directa del Presidente de la Junta, que podría, pues, ser modificada –art. 122 de la Constitución).
2. Pero también en virtud de la disposición transitoria (art. 5 de la Ley Constitucional 1/1999, de reforma de los arts. 121, 122, 123 y 126 de la Constitución), donde se establece que la desconfianza tiene como efecto la disolución del Consejo dentro de un espacio limitado de tiempo, es decir, «hasta el tiempo de entrada en vigor de los nuevos Estatutos regionales» (a los cuales vendría dada, evidentemente, la última palabra en el caso expuesto).

En conclusión, los Estatutos podrían no asociar la disolución del Parlamento a la desconfianza hacia el Presidente sólo cuando hubieran escogido una modalidad de elección del Presidente diversa de la elección popular directa.

4. Impugnación del decreto de disolución

Por último es preciso señalar que el decreto de disolución es impugnabile por parte de la Junta Regional ante la Corte Constitucional mediante el conflicto de atribuciones.

De cualquier manera es destacable la existencia de una pluralidad de causas para anticipar la disolución de los parlamentos regionales, algunas de ellas atípicas en el derecho comparado; y de igual manera, llama la atención que sea el Presidente de la República quien tenga la facultad de disolver un parlamento regional, aun mediando la propuesta del Gobierno y la audiencia a la Comisión Interparlamentaria de asuntos regionales.

IV. La disolución en el derecho comparado de la Unión Europea

La institución de la disolución del parlamento por parte del poder ejecutivo se encuentra regulada en todos los textos constitucionales de los Estados de la Unión Europea. Todos, con mayor o menor amplitud, recogen en su carta magna esta potestad enmarcada, en la mayoría de casos, en el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.³²

Sin embargo, las distintas regulaciones no son homogéneas sino que presentan un amplio abanico de matices. Con todo, es fácil distinguir dos grandes bloques de países, según el margen de discrecionalidad con que se dota al Poder Ejecutivo a la hora de decidir la disolución del Parlamento.

Así, en un primer bloque, que sería aquel en el que el Ejecutivo goza de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de disolver el Parlamento, se encuadrarían la mayoría de países de Europa Occidental: España, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia, Letonia e Italia:

- En Francia, el Presidente de la República puede acordar la disolución de la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, aunque la Constitución prohíbe una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones y durante el ejercicio de los poderes extraordinarios (artículos 12 y 16 de la Constitución de 1958).
- En Reino Unido, la coalición gubernamental de conservadores y liberales surgida de las elecciones de 2010 propone establecer que las legislaturas tengan una duración fija de cinco años y que la disolución anticipada requiera el 55 por ciento o más de los votos favorable de la Cámara de los Comunes. En teoría, ello no impediría que se pudiera derribar al Gobierno con la mitad más uno de los votos, pero sin comportar la convocatoria de elecciones. Parece que es una exigencia de los liberales para asegurarse de que los conservadores no convoquen elecciones por sorpresa, antes incluso de que haya sido sometido a referéndum el nuevo sistema electoral en estudio. Pero no faltan voces que dicen que el principal beneficiario de este sistema serían los *torys* para mantenerse en el poder aunque pierdan el apoyo de los liberales, porque tienen el 47 por ciento de los diputados y podrían bloquear cualquier iniciativa del resto de los comunes. Desde las filas laboristas se apunta que se trata de una maniobra para bloquear cualquier moción de censura al Gobierno.³³
- En Finlandia, según el art. 26 de la Constitución de 1999, el Presidente de la República, por iniciativa del Primer Ministro, después de oír a los Grupos Parlamentarios, podrá convocar elecciones parlamentarias anticipadas.
- El art. 48 de la Constitución letona vincula la prerrogativa presidencial de disolución a la aprobación de aquélla en un referéndum y, en caso de rechazo popular de la propuesta, se considerará que el Presidente ha sido depuesto y el Parlamento,

³² Es destacable en esta cuestión que tres Estados, Suecia, Lituania y Finlandia no regulan expresamente la disolución del Parlamento, sino que se limitan a establecer el marco normativo para la convocatoria de elecciones anticipadas al Parlamento. Esta distinción entre los dos institutos es especialmente clara en el artículo 26 de la Constitución finlandesa, que prevé que sea el propio Parlamento el que decida en qué momento se disuelve tras la convocatoria electoral.

³³ *Vid. El País*, de 14 de mayo de 2010, p. 3.

–*Sacima*–, deberá elegir nuevo Presidente por el periodo restante del mandato del Presidente depuesto.

- En Italia es el Presidente de la República quien tiene reconocida la facultad de disolución de las Cámaras, tras haber escuchado a sus Presidentes, aunque le está vetado ejercer tal facultad durante los últimos seis meses de su mandato, salvo que dichos seis meses coincidan total o parcialmente con los últimos seis de la Legislatura (art. 88 de la Constitución de 1947).

Por el contrario Portugal, Suecia, Dinamarca, Austria, Malta e Irlanda mantienen la discrecionalidad pero introducen supuestos de disolución tasados:

- La Asamblea de la República de Portugal no puede ser disuelta en los seis meses posteriores a su elección, ni en el último semestre del mandato del Presidente de la República o durante la vigencia de un estado de sitio o de excepción (art. 172 de la Constitución de 1976).
- En Suecia, si el *Riksdag* retira su confianza al Primer Ministro o a otro Ministro, el Gobierno cuenta con la alternativa de que no se adopte resolución alguna al respecto si tiene la posibilidad de decretar la celebración de elecciones extraordinarias en la semana siguiente a la declaración de desconfianza (art. 4 del Capítulo III y art. 5 del Capítulo VI del Estatuto de Gobierno de 1974).
- En Austria, el Presidente Federal puede disolver el *Nationalrat*, pero sólo podrá acordar una sola vez por el mismo motivo. También el propio *Nationalrat* puede acordar mediante Ley Orgánica su propia disolución (art. 29 de la Constitución de 1929).
- En Malta, el Presidente puede prorrogar o disolver el Parlamento en cualquier momento, pero actuando de acuerdo con el Consejo del Primer Ministro. Si la Cámara de representantes retira su confianza al Gobierno y su Presidente no dimite o propone la disolución, el Presidente de la República puede disolver el Parlamento. También lo puede disolver si está vacante el puesto de Primer Ministro y él considera que no hay previsión de que en un tiempo razonable un candidato pueda conseguir el apoyo de la mayoría de la Cámara de representantes. Además, si el Primer Ministro recomienda la disolución y el Presidente la considera improcedente, puede rehusarla (art. 76 de la Constitución de 1964).
- En Irlanda, la disolución corresponde al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro. Éste dimitirá de su cargo si deja de tener el apoyo del *Dáil*, a menos que a propuesta suya el Presidente de la República disuelva el *Dáil* y al volver a reunirse tras la disolución obtenga el apoyo de la mayoría (arts. 13 y 16 de la Constitución de 1937).

Un segundo bloque sería aquel en el que prima el elemento reglado del proceso de toma de decisión de la disolución por encima de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. No implica esta circunstancia que el Jefe de Estado –o en su caso el de Gobier-

no— carezca de toda discrecionalidad; en la mayoría de casos se prevé un cierto margen de apreciación o un cierto juego político, aunque también se dan casos en los que la disolución opera *ex constitutione*. Es difícil, por otra parte, conocer de la lectura simple de los preceptos constitucionales cuál es el margen real de discrecionalidad de que goza el Poder Ejecutivo en cada caso; es más, es frecuente que el uso de la facultad de la disolución parlamentaria esté configurado como un elemento más del juego de equilibrios entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también, en el seno del Poder Ejecutivo, entre el Gobierno y la Jefatura del Estado.

La existencia de una relación de causas de disolución automática transforma en buena parte de los casos la esencia de la institución que, aunque formalmente se mantiene en la esfera del poder ejecutivo, en realidad se configura, bien como una válvula de seguridad del sistema ante situaciones de inestabilidad institucional, bien como un instrumento más de control del Gobierno en manos del Parlamento. La inclinación de la disolución del lado del Gobierno o del Parlamento dependerá, por tanto, de la ascendencia que en cada sistema político tenga el Gobierno sobre su sustento parlamentario.

En la nómina de Constituciones con supuestos tasados de disolución hay que situar las de Alemania, Estonia, Lituania, Eslovenia, República Checa, Bélgica,³⁴ Grecia, Hungría, Polonia y Eslovaquia:

- En Estonia, las elecciones extraordinarias solo pueden celebrarse por disposición del Presidente de la República en el caso de imposibilidad de nombrar Primer Ministro; en el caso de rechazo en referéndum de una Ley; y si no se aprueba el presupuesto en el plazo de dos meses desde el inicio del ejercicio presupuestario. En el supuesto de una moción de censura contra el Primer Ministro, éste puede solicitar la convocatoria de elecciones (arts. 60, 89, 97, 105 y 119, de la Constitución de 1992).
- En Lituania las elecciones anticipadas pueden convocarse por decisión adoptada por las 3/5 partes del Parlamento (autodisolución). Además, si el Parlamento (*Seimas*) no consigue adoptar una decisión sobre el nuevo programa del Gobierno en 30 días desde su presentación o a propuesta del Gobierno, si el *Seimas* le ha expresado su desconfianza, el Presidente de la República debe disolver el *Seimas* y convocar elecciones anticipadas (art. 58 de la Constitución de 1992).
- La Constitución de la República Checa, de 1992, tan sólo prevé la disolución de la Cámara de Diputados, —no del Senado—, por el Presidente de la República, en el caso de denegación de confianza al Gobierno; cuando la Cámara de Diputados no se pronuncie sobre un proyecto de ley al cual el Gobierno ha unido una moción de confianza; cuando el período de sesiones de la Cámara haya sido suspendido más tiempo del admisible; y cuando la Cámara no disponga de quórum durante un período superior a tres meses. En todos estos supuestos, la disolución por parte del

34 El caso de Bélgica es llamativo, ya que la Constitución federal de 1994 modificó la configuración del instituto de la disolución para reglar prácticamente de modo absoluto la prerrogativa del Monarca hasta el punto de establecer que «el Rey no tendrá derecho a disolver la Cámara de Representantes...»

Presidente de la República es discrecional y, en todo caso, no la puede acordar tres meses antes de la finalización de la Legislatura.

- La reforma que se operó en la Constitución de Grecia de 1975 en 2001, regula la actuación del Presidente de la República en este punto, al modificar totalmente la redacción del artículo 41. El Parlamento quedará disuelto si no se consigue una mayoría cualificada en tercera votación para elegir al Presidente de la República. También el Presidente de la República lo puede disolver en el caso de imposibilidad de formar Gobierno, según el complicado sistema establecido en el art. 37 de su Constitución.
- En Hungría, la Asamblea Nacional puede acordar su propia disolución antes de expirar su mandato. También el Presidente de la República puede acordar la disolución y anticipar elecciones, previa audiencia al Presidente del Gobierno, al de la Asamblea Nacional y a los Jefes de los Grupos Parlamentarios, en el supuesto de que la Asamblea Nacional, en un período de doce meses, hubiere retirado su confianza al Gobierno al menos en cuatro ocasiones y también en el caso de que el Presidente del Gobierno propuesto por el de la República no fuera elegido por la Asamblea en los cuarenta días siguientes a la propuesta (art. 28 de la Constitución de 1949).
- También la Constitución de Polonia de 1997 prevé la posibilidad de autodisolución de la Cámara Baja (*Sejm*) por mayoría de 2/3, lo que implica también la disolución del Senado. Además, el Presidente de la República, previa audiencia de los Presidentes de las Cámaras parlamentarias, puede ordenar el acortamiento de la legislatura en el caso de que el Gobierno no obtenga la confianza del *Sejm* y si después de cuatro meses desde que se presentó un proyecto de presupuestos al *Sejm*, aquel no ha sido aprobado o sometido a la sanción del Presidente de la República. En este último supuesto la disolución es discrecional del Presidente de la República (artículos 98, 155 y 225).
- En la República Eslovaca el Presidente de la República debe disolver el Consejo Nacional en el caso de que no fuera depuesto en plebiscito nacional. También, lo podrá disolver si en seis meses desde la nominación del Gobierno, el Consejo Nacional no lo aprueba; si en tres meses, no aprueba un proyecto de ley al que el Gobierno ha ligado su confianza; si el período de sesiones ha sido suspendido por más tiempo del permitido; y si no ha conseguido mantener un periodo de sesiones superior a tres meses (arts. 102 y 106 de la Constitución de 1992).
- Especial referencia hay que hacer al caso de Chipre, donde el Poder Ejecutivo no dispone de la prerrogativa de disolución de la Cámara de Representantes, si bien ésta puede establecer la finalización anticipada de su mandato por la mayoría absoluta de sus miembros, siempre que entre éstos se cuente un tercio de los representantes de la minoría turca.

Esta circunstancia nos lleva a destacar que la figura de la autodisolución del Parlamento no es un instituto especialmente extraño en el Derecho Comparado en el seno de la Unión Europea: junto a Chipre, está reconocida en Hungría, Bélgica,³⁵ Austria, Polonia y Lituania.

Aunque como se ha dicho, las variantes son abundantes en cada caso y no existe una regulación unitaria, se describirán a continuación tres modelos diferentes: el danés, donde se da un amplio margen de discrecionalidad al poder ejecutivo; el belga, donde el margen de discrecionalidad es mínimo; y el alemán, que aunque tasado, es un modelo con características específicas.

La disolución del Folketing danés, según la Constitución de 1953

Dinamarca se configura constitucionalmente como una monarquía parlamentaria. El *Folketing*, Parlamento danés, es unicameral. El Rey es irresponsable y todos sus actos deben ir refrendados por el Ministro correspondiente o, en su caso, por el Primer Ministro. El poder de disolución del *Folketing* corresponde al Gobierno de turno, como efectivo titular del Poder Ejecutivo. El artículo 32 de la Constitución danesa establece en su párrafo segundo que «el Rey podrá convocar, en cualquier momento nuevas elecciones, que supondrán el cese de los mandatos parlamentarios existentes, una vez que estas nuevas elecciones hayan tenido lugar.»

Evidentemente, es esta una medida que el Rey no puede adoptar *per se* sino que requiere el aval del Gobierno. Nótese que se habla de convocatoria de elecciones anticipadas y del mantenimiento del mandato parlamentario, de manera que siguiendo la tónica de otros textos constitucionales nórdicos, la convocatoria anticipada de elecciones no parece implicar la disolución simultánea del parlamento, sino que ésta sólo se produce una vez celebradas las elecciones.

Existe en el ordenamiento danés una posibilidad de disolución que también existe en otros países como Irlanda, expresamente prevista. Se trata de la convocatoria electoral anticipada tras la pérdida, por parte del Primer Ministro, de la confianza del *Folketing*. La Constitución prevé que, en este caso, el Primer Ministro debe dimitir junto con todo su Gabinete a menos que se convoquen nuevas elecciones, en cuyo caso, el Gobierno seguirá en funciones limitándose los ministros a «tramitar los asuntos corrientes para asegurar la continuidad de su función». Aunque la Constitución danesa no prevé un plazo para el ejercicio de esta posibilidad, como hacen otros textos constitucionales, es obvio que la situación de falta de confianza del Gobierno no puede prolongarse *sine die*.

Se trata de un supuesto llamativo derivado de la ausencia de previsión de la moción de censura constructiva, ya que abre la puerta a dos situaciones dispares en las que, en cualquier caso, el Gobierno goza de una cierta posición de privilegio. Así, podría darse la circunstancia de una pérdida de confianza «buscada» por el Gobierno (como ocurre,

³⁵ La autodisolución en el caso belga está prevista para el caso de dimisión del Gobierno federal.

v.gr. en Alemania), aunque en la práctica parece poco probable dado que el Gobierno dispone de la prerrogativa de disolución discrecional, como se ha dicho. Además, esta previsión constitucional supone un reforzamiento de la posición del Gobierno, puesto que puede «sancionar» a un Parlamento que le ha retirado la confianza con la disolución lo que, si bien provocaría la caída momentánea del Gobierno, no lo haría de manera inmediata, permitiendo la existencia de un período «en funciones» del Gobierno y la remisión del conflicto a la voluntad popular.

En todo caso, la Constitución danesa otorga al Poder Ejecutivo un amplio margen de maniobra a la hora de disponer de la disolución del *Folketing* en contrapartida a los instrumentos de que éste dispone para el control del Ejecutivo.

La disolución del Parlamento Federal Belga, según la Constitución Federal de 1994

Bélgica es un Estado con estructura federal, de manera que los órganos centrales federales coexisten con los de las tres Comunidades y Regiones reconocidas y que actúan como entes federados.

El artículo 46 de la Constitución regula la prerrogativa real de disolución de la Cámara de Representantes, no habiéndose previsto constitucionalmente de manera específica la disolución del Senado que, en todo caso, será una consecuencia de la disolución de la Cámara de Representantes.

La disolución no se configura como una prerrogativa del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, como ocurre en otros países. Es esta una constante en las Constituciones que optan por modelos reglados de disolución. Más bien la disolución se diseña como una válvula de escape del sistema en momentos de crisis institucional derivada de la falta de apoyo al Gobierno federal por la Cámara Baja del Parlamento.

La disolución del Parlamento federal sólo es factible mediante el acuerdo por mayoría absoluta de la Cámara de Representantes. De esta manera, el instituto de la disolución queda en todo caso, en manos de la mayoría parlamentaria, ya sea favorable o contraria al Gobierno. En cierta manera, podría hablarse que la Constitución belga sólo contempla la autodisolución parlamentaria.

La articulación de esta mayoría parlamentaria debe producirse en tres supuestos: moción de censura exitosa sin nombramiento de candidato alternativo; fracaso –también por mayoría absoluta– de la cuestión de confianza propuesta por el Gobierno; y dimisión del Gobierno con petición, por medio del Rey, de disolución de las Cámaras.

En los tres casos se requiere la aprobación de la Cámara de Representantes lo que, si bien formalmente puede provocar su disolución –y simultáneamente la del Senado– por parte del Rey, es evidente que el elemento decisivo en el proceso no es la voluntad del Gobierno sino la de la propia mayoría parlamentaria.

Esta regulación, que parece dificultar la disolución en un sistema político muy fraccionado como el belga, no impide realmente la posibilidad de una disolución por

interés político del Gobierno, ya que si éste goza de la suficiente mayoría parlamentaria, aunque sea coyuntural, puede forzar el pronunciamiento de la Cámara de Representantes mediante su dimisión o la presentación de una moción de confianza. Con todo, parece que la dimisión del Gobierno es el camino aconsejado por la propia Constitución para la disolución buscada expresamente por aquel.

Por último merece ser reseñado que el artículo 195 de la Constitución prevé la disolución del Parlamento en el supuesto de aprobación de una declaración tendente a la reforma de la Constitución.

En conclusión, la disolución en Bélgica aparece configurada como un acto reglado para el Gobierno disponible, en cambio, para la mayoría parlamentaria.

*La disolución del Bundestag alemán, según la Ley Fundamental de Bonn de 1949*³⁶

El modelo federal alemán prevé un Poder Ejecutivo residenciado en el Gobierno Federal y en el Presidente Federal, y un Poder Legislativo federal cuya sede es el *Bundesrat* (Cámara alta, de representación de los *Länder*) y el *Bundestag* (Cámara baja, de representación popular).

La Ley Fundamental de Bonn no prevé expresamente la disolución del *Bundestag* por parte del Ejecutivo salvo en dos supuestos: la dimisión del Canciller Federal, y el consiguiente fracaso del proceso de elección de un nuevo Canciller, y la negativa de la Cámara Baja a una cuestión de confianza al Canciller Federal. De hecho, el propio Tribunal Constitucional Alemán ha señalado que «la LFB excluye el derecho “libre” de disolución».³⁷ Algún autor ha calificado este sistema como de «disolución condicionada o reglada».³⁸

Esta circunstancia ha propiciado que en el tiempo de vigencia de la LFB, las tres disoluciones anticipadas del *Bundestag*—la última de ellas promovida por el Canciller Schröder que a la postre propició el Gobierno CDU-SPD— se hayan articulado a través de cuestiones de confianza presentadas por el Canciller Federal y perdidas por falta de apoyo deliberado de parte de la mayoría parlamentaria que sustentaba al Gobierno.

Para estos casos, el art. 68 de la LFB prevé que el Presidente Federal puede, a propuesta del Canciller, disolver el *Bundestag* dentro de los veintiún días siguientes, aunque dispone, también, que el derecho de disolución caducará tan pronto como el *Bundestag* elija a otro Canciller por mayoría de sus componentes.

Sin embargo el uso de este mecanismo para disolver la Dieta Federal no ha sido pacífico, dando lugar, entre otros a un famoso pronunciamiento del Tribunal Constitucional Alemán, el 16 de febrero de 1983, con motivo de la cuestión de confianza presentada por el entonces recién nombrado canciller Helmut Kohl.

En su sentencia, el Tribunal de Karlsruhe afirma que la disolución del *Bundestag* o la negativa a disolverlo es una decisión política que corresponde al Presidente Federal quien dispone de 21 días para aceptar o dejar caducar la propuesta elevada por el Canciller Federal cuya moción de confianza ha sido rechazada. E incide el Alto Tribunal Ale-

36 Vid. F. Sáinz Moreno, «Acerca de la disolución del Bundestag, el 7 de enero de 1983» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 209-245.

37 Sentencia de 16 de febrero de 1983.

38 E. Martínez Sempere. «La disolución del Parlamento en Gran Bretaña» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101, julio-septiembre 1998, pp. 131-158. En este sentido parece más razonable atribuir el calificativo de *reglada* a otro tipo de regulaciones como la checa o la griega, si bien parece razonable atribuir el carácter de *condicionada* a la normativa alemana.

mán que en el proceso de disolución parlamentaria intervienen tres órganos constitucionales supremos –el Canciller Federal, el *Bundestag* y el Presidente Federal–, que deben coincidir en la «toma de esa decisión a través de un procedimiento escalonado en el que ejercen su propio margen de apreciación política. El sentido de este modo de proceder sólo puede consistir en impedir que la disolución del Bundestag se produzca por una decisión aislada de uno solo de los órganos constitucionales mencionados.»

La rigidez de este planteamiento en la LFB responde a la reacción habida en Alemania tras la volatilidad parlamentaria de la experiencia de Weimar,³⁹ en la que ningún parlamento agotó su legislatura y en la que el sistema de controles institucionales fracasó estrepitosamente.

Por ello, se cuida mucho el Tribunal Constitucional Alemán de abrir una puerta a la libre disolución o a la disolución por condicionamientos electorales espurios, y lo hace afirmando que «no responde al sentido del artículo 68 de la LFB una interpretación de este precepto que permita a un Canciller Federal, cuya mayoría estuviera fuera de toda duda, provocar una respuesta negativa a una cuestión de confianza sólo con la finalidad de poder disolver el Bundestag; pero por la misma razón está justificada la disolución por el solo hecho de que en el curso de la legislatura surjan dificultades especiales para realizar los trabajos parlamentarios.»

V. Conclusión

No cabe duda que el reconocimiento constitucional de la disolución del Parlamento impidiendo el término natural de la Legislatura ha sido polémico y controvertido. Incluso se ha llegado a tachar de atentatorio del principio democrático.

Es verdad que hay práctica unanimidad en la doctrina en considerar que la facultad presidencial de disolución del parlamento es, como hemos visto, uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario de gobierno, aunque no lo es menos que su inexistencia no tendría porqué afectar señaladamente a la configuración de aquel. Buena prueba de ello es que, como hemos visto, no son pocos los Estados en los que la posibilidad de una extinción anticipada de la legislatura requiere de la voluntad del propio Parlamento.

Por ello quizás sea preferible sostener que la justificación de la facultad presidencial de disolución del parlamento debe descansar, más que en la caracterización histórica del sistema parlamentario de gobierno, en la necesidad de que el ordenamiento constitucional prevea mecanismos conducentes a solucionar situaciones de conflicto institucional entre los que, desde luego, la disolución tiene un valor indudable.

Desde luego es deseable que los gobernantes acomoden el ejercicio de tal facultad al espíritu que la inspira, aunque vista la experiencia resulta inevitable que la usen con fines distintos para los que fue concebida.

39 E. Martínez Sempere. «La disolución del Bundestag» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, pp. 169-206.