

## LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 1978: TEORÍA Y PRÁCTICA EN CUATRO DÉCADAS DEMOCRÁTICAS

Alfonso CUENCA MIRANDA  
Letrado de las Cortes Generales  
Director de Presupuestos y Contratación del Senado

### RESUMEN

*La disolución del Parlamento es uno de los elementos claves en la forma de gobierno parlamentaria, habiendo tenido un papel capital en su conformación histórica. En la actualidad, la disolución es contemplada por la mayoría de Constituciones que acogen tal forma de gobierno, actuando como un elemento crucial en el equilibrio entre ejecutivo y legislativo.*

*El presente estudio analiza tres aspectos principales de dicho instituto. En primer término, la teoría general sobre la disolución y su realidad en el derecho comparado. En segundo lugar, la regulación de la misma por el constituyente español de 1978. Y, finalmente, se realiza un excursu sobre las doce disoluciones habidas en España desde la aprobación de la Constitución.*

*Palabras clave: Disolución. Forma de gobierno parlamentaria. Equilibrio entre poderes. Convocatoria de elecciones.*

### ABSTRACT

*Dissolution of Parliament is one of the key elements of the parliamentary form of government, having played a capital role in its historical conformation. Nowadays, it is previewed in most part of parliamentary constitutions as a crucial element in the balance between legislative and executive powers.*

*There are three main subjects in the study. First, the general theory on dissolution and a reference of comparative law. Second, the dissolution as it*

*is established in the Spanish constitution of 1978. And third, the analysis of the twelve parliament dissolutions that have taken place in Spain since 1978.*

*Key words: Dissolution. Parliamentary form of government. Balance of powers. Elections.*

**SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO. II. LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. III. PRAXIS DE LA DISOLUCIÓN EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

Próximos a cumplir cuarenta años de vigencia de nuestro texto constitucional, alcanzada ya su plena madurez, es buena hora para hacer balance del mismo, analizando los indudables aciertos y las inevitables sombras de nuestra Carta Magna (o mejor dicho, de su aplicación). En este sentido, contemplada la disolución de las Cámaras como un momento capital en la vida política de un país, conviene asomarse a la realidad de dicho instituto en el sistema español. Todo análisis de su operatividad práctica debe partir de la adecuada comprensión de la naturaleza y la conformación histórica (y comparada) de la disolución parlamentaria, aspectos que forzosamente han de abrir las presentes líneas.

## I. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO

La disolución de las Cámaras se define como la extinción anticipada de la vida de las mismas, normalmente por decisión ajena a éstas, adoptada por el ejecutivo. Se distingue así de la finalización de la legislatura por muerte natural, esto es, por agotamiento del plazo máximo del mandato parlamentario fijado por la Constitución. Nos encontramos, por tanto, ante uno de los elementos fundamentales de todo sistema político, allí donde aquélla existe, esto es, en las formas de gobierno parlamentarias o semi-parlamentarias, desconociéndose el instituto en las formas de gobierno presidencialistas y, en general en la forma residual de gobierno de asamblea (en ésta se contempla en cambio la posibilidad de autodisolución, acordada por la propia Cámara).

Una vez aseguradas en la evolución del constitucionalismo histórico la convocatoria regular de los Parlamentos por un monarca inicialmente reticente a ello, así como su continuidad mínima en el tiempo, se mantendría en manos del ejecutivo la facultad de poner anticipadamente fin a la vida de las Cámaras. Disolución y elección aparecen indefectiblemente unidas, de tal manera que el gobierno llama al pueblo para resolver una determinada situación de crisis. No es de extrañar que en cuanto modelo arquetípico de la forma de gobierno parlamentaria fuera precisamente en Gran Bretaña en donde primero se configurara la disolución con los caracteres señalados. Su partida de bautismo se remonta a la destitución de Lord North en 1782 y, en particular, conectada con la anterior, a la disolución “concedida” dos años más tarde por el monarca a petición del premier Pitt el Joven. Con todo, habrá que esperar hasta las disoluciones de las Comunes de 1834 (Peel)

y 1841 (Melbourne) para que pueda considerarse surgida la institución con las notas que bien pueden calificarse como clásicas. Desde las islas la misma se exportará a los países del continente que, en su mayor parte, tienen como referente, en lo que a ingeniería constitucional respecta, al modelo de Westminster. Con todo, en determinados contextos del XIX y comienzos de la pasada centuria, como el español o el italiano, la dinámica oligárquica caciquil del sistema hará que la disolución se transforme en piedra de toque para “lograr conformar” desde el poder una mayoría parlamentaria acorde con el gobierno, en un proceso inverso al sentido original de la institución.

La disolución supondrá en las formas de gobierno parlamentarias uno de los principales elementos en la continua búsqueda del equilibrio entre Parlamento y Gobierno inherente a aquéllas. En este aspecto, frente a la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo como principal arma del legislativo, la disolución se configura como el principal elemento en el arsenal de los gabinetes para contrarrestar su posible caída por mor de la acción de la asamblea. Así, siguiendo la ya célebre descripción de Loewenstein (algo ya obsoleta en términos tecnológicos, que no constitucionales), disolución y responsabilidad política se complementan y necesitan como el cilindro y el pistón en una máquina, siendo el “freno y contrapeso” por esencia de la forma de gobierno parlamentaria.

Por su propia caracterización no han faltado lo que podrían denominarse como supuestos patológicos de disolución, en el marco de una situación de agudo conflicto entre poderes. Baste citar tres ejemplos. En primer término, la disolución en 1877 de la Cámara de Diputados francesa por el Presidente Mac-Mahon con el fin de conformar un gobierno al margen de la mayoría de los republicanos en la misma (lo que suscitó sus airadas protestas), con efecto fallido, pues las elecciones consiguientes no hicieron sino incrementar la ventaja de éstos. Con todo, el caso habría de tener profundas consecuencias, entre ellas la atrofia del mecanismo de la disolución durante la III República francesa, lo que coadyuvó a la inestabilidad gubernamental de la década de los 20 y 30 del siglo pasado. Más patológico aún es el caso canadiense de 1926 (conocido como “King-Byng Affair”), en el que, tras la sucesión de escándalos que afectaron al gobierno minoritario liberal de King, y la presentación de varias mociones de destitución, éste propuso al gobernador Byng (representante del Rey como Jefe del Estado) la disolución, denegándola el último (negativa que dio lugar a una disputada

polémica constitucional al respecto), quien además removió de su cargo al primer ministro (con todo, las posteriores elecciones darían la “razón” a los liberales).

El tercer caso atañe a España y se refiere a la conocida interpretación que las Cortes republicanas de 1936 dieron al art. 81 del texto constitucional de 1931, acordando, finalmente, la destitución de Alcalá Zamora. El artículo referido señalaba que en el supuesto de que se produjera una segunda disolución decretada por un mismo Presidente de la República la nueva Cámara examinaría la *necesidad* de la misma y en caso de estimar (por mayoría absoluta) lo contrario ello conllevaría la destitución del Presidente. La controversia suscitada versaba sobre dos extremos: 1) En primer lugar, si en el cómputo de disoluciones decretadas por Alcalá-Zamora había de tenerse en cuenta (junto con la llevada a cabo en enero de 1936) la disolución en octubre 1933 de las Cortes Constituyentes. El Presidente entendió que no había de incluirse (y así lo hizo constar en los dos decretos), mientras que las fuerzas políticas oscilaron en su posición (inicialmente acorde con el Presidente y disconforme en abril de 1936). A nivel doctrinal la polémica se sintetizó en las posiciones de Pérez Serrano y de Bayón, opuestos a considerar como constituyentes las Cortes de 1933 (una vez aprobada la Constitución), en tanto que Posada defendía lo contrario alegando que una serie de leyes complementarias habían de ser aprobadas *ex constitutione* por las mismas, conservando el carácter de constituyentes, como sucediera con las Cortes de Cádiz. 2) Al margen de lo apuntado, el punto más controvertido en la destitución de Alcalá Zamora fue la apreciación sobre la necesidad o no de la disolución de las Cortes, en este caso la efectuada en 1936. Ciertamente, el juicio a realizar por las mismas era político ex artículo 81 CE; pero, como señalara Tomás Villarroya, cambiada la mayoría como resultado de la elección de febrero de 1936, es muy discutible que la disolución no fuera considerada como “necesaria”, pues como resultado de las elecciones se acompasó la composición de la Cámara con el sentir mayoritario del electorado.

Ha de subrayarse que, como es conocido, desde la segunda mitad del siglo XX la disolución ha ido perdiendo buena parte de su relevancia clásica en los sistemas parlamentarios, toda vez que, por mor de la dinámica de los sistemas electorales y partidistas, en la mayoría de supuestos habrá una clara correlación (y sintonía) entre la mayoría de las Cámaras y el gobierno

sustentado por las mismas. A ello habrá de añadirse la creciente rigidez de la disciplina de partido en el contexto de los partidos de masas una vez generalizado el sufragio. Así, pues, en este sentido cabría hablar de una *desuetudo* de la institución, ya que quedará prácticamente inédita en muchos países (al menos en lo que respecta a su significación original), subsistiendo como excepción para supuestos de graves crisis políticas nacionales o de disensiones de importancia en el propio partido mayoritario o en el seno de una coalición de gobierno.

Con todo, incluso en dicho escenario, la importancia de la institución no puede minusvalorarse, pues, más que por su alcance efectivo, su relevancia viene dada por su misma existencia, o mejor dicho, por su misma posibilidad. Así, ante los supuestos de hecho mencionados, el simple amago o rumor (o amenaza, si se prefiere el término) de poner fin a la vida de las Cámaras, llamando al pueblo a resolver la cuestión, es un instrumento más que eficaz para restablecer la unidad interna perdida. En este sentido, el recientemente fallecido maestro Duverger describía la eficacia de la disolución equiparándola con la del arsenal nuclear en el mundo bipolar de la guerra fría: un elemento de disuasión frente a posibles acciones no meditadas por parte del Parlamento. Ante la amenaza de su utilización, un Parlamento “díscolo” se lo pensará dos veces antes de bloquear la acción de gobierno, especialmente, si no existe acuerdo en la mayoría parlamentaria para otorgar su confianza a un nuevo gobierno, o si las perspectivas electorales no les son particularmente propicias. No obstante, no cabe desconocer que en ocasiones será la oposición parlamentaria la que pretenda la disolución de la Cámara con el fin de forzar el acoplamiento de la composición de la misma con la que se estima como mayoritaria (y nueva en relación con los anteriores comicios) corriente de opinión en el electorado.

En el Derecho Comparado la disolución aparece en la mayoría de las Constituciones “parlamentarias”. Con todo, no faltan excepciones en las que no se acoge la institución, como es el caso alemán (sin olvidar aquellos sistemas que solo la permiten respecto a la Cámara Baja, como sucede en Reino Unido o en Francia, en cuanto que en los mismos solo dicha Cámara interviene en el otorgamiento y retirada de la confianza al gabinete). En buena parte de ordenamientos la disolución se configura como una facultad del Presidente del Gobierno o, en su caso, del Presidente de la República (prototipo de esto último es la denominada por la doctrina

“disolución soberana” prevista en el art. 12 de la Constitución francesa). De otra parte, se trata, por lo general, de un acto para el que no se exige motivación (excepción señalada del caso de Finlandia), si bien en algunos ordenamientos se requieren previas consultas con determinadas autoridades del Estado (aunque únicamente en el caso de Irlanda el Presidente de la República puede denegar la disolución propuesta por el primer ministro). No obstante, junto con la disolución discrecional (disolución estricto sensu) debe tenerse en cuenta que en algunos países la disolución y convocatoria de elecciones resulta obligada en determinadas coyunturas: falta de mayoría parlamentaria suficiente para investir a un nuevo gobierno (Alemania, Italia, monarquías nórdicas...), muerte del rey (Bélgica), aprobación del principio de reforma constitucional (Holanda, Bélgica), etc... En dichos supuestos se estima que ha de ser un nuevo Parlamento el que ha de solucionar una crisis política o adoptar una decisión trascendental para la vida de la comunidad.

Por lo demás, en la generalidad de las Constituciones que contemplan la disolución parlamentaria se incluyen lo que Loewenstein denominara medidas de seguridad, esto es, limitaciones a su ejercicio en determinados supuestos. Así, en la mayoría de textos (casos, entre otros, de Francia, Portugal, Italia o Grecia) se incluyen prohibiciones de disolución en períodos coincidentes con los últimos o, en sentido contrario, los primeros meses de la legislatura, con el fin de evitar disoluciones más o menos frívolas, con los costes económicos y el “cansancio” electoral que ello comporta. También es frecuente la limitación para los casos en los que se halle en tramitación una moción de censura, en tanto esta no se resuelva en un sentido u otro. Por otra parte, es habitual la prohibición de disolver, e incluso el establecimiento de la obligatoriedad en la continuidad de las Cámaras aun cuando se hubiera agotado su vida natural, ante determinados supuestos de emergencia o excepción, ello con el fin de garantizar la adecuada respuesta a la situación y, por ende, el control de las medidas adoptadas por el Gobierno (Portugal, Francia).

En el marco del Derecho Comparado ha de hacerse mención a una reforma de la disolución (que merecería el calificativo de constitucional) llevada a cabo en 2011 en la cuna de dicha institución, Reino Unido. Así, la *Fix-term Parliaments Act*, aprobada en septiembre de 2011 en respuesta a las exigencias de los socios liberales del entonces gobierno de coalición presidido por el conservador Cameron, bien puede decirse que acaba con la disolución parlamentaria en su esquema clásico de propuesta (facultad)

discrecional del primer ministro a la Reina. De este modo, a partir de dicha Ley es la Cámara de los Comunes la que acuerda su propia disolución por mayoría de 2/3. Junto a esta vía, la Ley de 2011 prevé otra posibilidad de disolución, en este caso semiautomática. Así, si el gobierno pierde una votación de confianza, se producirá la disolución de los Comunes salvo que en el plazo de 14 días los mismos otorguen expresamente su confianza a un gobierno alternativo. Por lo tanto, también en esta segunda opción nos encontramos ante una disolución que sale de la competencia del ejecutivo para anclarse en la autonomía de la voluntad parlamentaria. La nueva regulación de la disolución parlamentaria (que tuvo ya aplicación en la última que ha tenido lugar, aprobada por 2/3 de los Comunes en abril de 2017) hace que desde algunos sectores académicos se haya hablado de deslizamiento hacia el régimen de asamblea por parte de un sistema considerado clásicamente como prototipo de la forma de gobierno parlamentaria, habiéndose producido una auténtica mutación constitucional, cuyas últimas consecuencias aún se está lejos de vislumbrar.

Para finalizar con esta visión general de la institución, solo resta hacer referencia a su realidad práctica, cuyo análisis se corresponde más bien con el ámbito de la Ciencia Política que con el del Derecho Constitucional en sentido estricto. Los ingleses, en cuanto cultivadores iniciales y asiduos de la institución (en particular en la edad de oro del parlamentarismo clásico, el siglo XIX), hicieron de la misma casi una ciencia. En primer término, por lo que respecta a sus causas políticas, se ha señalado que la disolución procedería, resultando casi obligada, en los supuestos en que el gabinete (y la mayoría que le apoya en los Comunes) pretende adoptar una decisión de relevancia sin que ésta estuviera contenida en el programa electoral que le llevara a la victoria (más aun cuando se hubiera producido un giro en la opinión del mismo). En estos casos es el pueblo quien resuelve el conflicto (de ahí que la disolución haya jugado en las islas un papel cuasi-sustitutivo del referéndum en virtud del carácter semiplebiscitario que en un sistema bipartidista tienen los comicios). Con todo, en la realidad práctica hay que tener presente que las elecciones son convocadas (y el Parlamento disuelto) desde el poder ejecutivo, por lo que éste esperará a que se conciten las mejores circunstancias posibles que le aseguren a priori un triunfo electoral: unas elecciones parciales (by-election) que han resultado favorables, luchas internas o vacío de poder en la oposición, éxitos en política interna o internacional (caso de la conocida como elección “caqui” de 1900, tras las



victorias en la segunda fase de la guerra de los Boers, denominada así por el color de los uniformes),... e incluso se llegó a recomendar que nunca se disolviera en invierno (por la menor luminosidad de los días y el gasto en calefacción). En ocasiones las perspectivas iniciales se han truncado, dando lugar a sonoros fracasos, como la disolución en 1997 de la Asamblea Nacional francesa por el Presidente Chirac que dio como resultado el triunfo de la oposición y la obligada (y tensa) cohabitación con Jospin.

## II. LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1.— El constituyente español de 1978 recogió el instrumento clásico de la disolución parlamentaria como libre potestad del ejecutivo en su artículo 115. Junto a ello, reguló dos supuestos adicionales de disolución obligada o automática cuya naturaleza y caracterización es completamente distinta a la primera (podría citarse también la contemplada en la Disposición Transitoria 8ª de la Constitución, que preveía la posible disolución de las Cámaras tras la aprobación de nuestra Carta Magna).

Así, de una parte, la Constitución establece la disolución obligada de las Cámaras en los casos en que ambas hubieran aprobado el principio de reforma total o cualificada de la Constitución, en el marco del procedimiento superagravado de reforma de la Norma Fundamental regulado en el artículo 168 de ésta. El fundamento de esta disolución automática es claro: una vez arrancado el proceso de reforma, ante la trascendencia del mismo, serán unas nuevas Cámaras, de carácter “constituyente derivado”, las que, en su caso, aprueben la versión definitiva de aquélla. De esta manera, es el electorado, el pueblo, quien, ante las propuestas contenidas en los programas de los partidos en relación con la revisión constitucional, establecerá un mandato concreto respecto a su contenido.

El otro supuesto se trata, como es sabido, del establecido en el artículo 99.5 de la Constitución para el caso de que resulte fallida la investidura de un Presidente del Gobierno trascurridos dos meses desde la primera votación. En esta ocasión se advierte un carácter bifronte en la disolución obligatoria. De una parte, la fundamentación de la misma es apelar al pueblo para que en unas nuevas elecciones resuelva el conflicto abierto, poniendo fin al bloqueo existente, y pueda tener la oportunidad (ante las posiciones mantenidas en los meses anteriores por las distintas fuerzas políticas) de

otorgar una mayoría clara en favor de una determinada opción. Por otro lado, no deja de advertirse un matiz evidente de castigo, de penalización hacia una Parlamento que no ha sido capaz, por falta de acuerdo (¿de voluntad política?) sobre un candidato que garantice la gobernabilidad. Conocidas son las incidencias que al respecto se produjeron en la XI Legislatura y la problemática surgida respecto a cuestiones como la posible negativa de un eventual candidato a ser propuesto como tal por el Rey, y, sobre todo, en torno a la admisión de “remedios” frente a la posibilidad de que el plazo de dos meses no se active ante la falta siquiera de candidato. Todos ellos, además de otros que no es posible abordar por obvias razones de limitación editorial, son aspectos que recomiendan una regulación (casi inevitablemente en sede constitucional) que colme las lagunas existentes y resuelva los puntos más controvertidos (en el derecho comparado existen regulaciones más acotadas o precisas, como la alemana o la polaca). En todo caso, no hay que perder de vista que, siendo el español un sistema de parlamentarismo racionalizado, una de cuyas preocupaciones principales es la garantía de la gobernabilidad, la alternativa extrema de favorecer sucesivas elecciones cuasi-concatenadas hasta que se halle la solución no parece preferible a articular mecanismos que fuercen o posibiliten la formación de gobiernos.

2.— Entrando ya en el análisis de la disolución propiamente dicha, la establecida en el art. 115 CE como fin anticipado de la vida de las Cámaras por voluntad del Gobierno, ha de partirse en primer término de su naturaleza o, lo que es igual, de su posición en el sistema de poderes diseñado por la Constitución. La disolución anticipada se configura, como se ha señalado, como la principal arma del ejecutivo frente a la facultad del Parlamento de provocar su caída, retirándole su confianza. Se inscribe, pues, en el contexto del parlamentarismo racionalizado, aquel que en la búsqueda del tan deseado equilibrio establece una serie de garantías de mínima gobernabilidad, evitando sucesiones vertiginosas de gobiernos por acción concertada de mayorías parlamentarias coyunturales puramente destructivas. No obstante, en el caso español tal objetivo viene ya asegurado en buena parte por la configuración de la moción de censura (art. 113 CE) como constructiva, de tal modo que no bastarán mayorías negativas coyunturales, con lo que ello, sumado a la facultad de disolución, refuerza en extremo la posición del gobierno, alterando el equilibrio interórganos en favor de este último (frente a lo que sucede en Alemania, de cuya Ley Fundamental de Bonn se

importó la moción de censura constructiva, y que, sin embargo, no prevé la facultad de disolución del Bundestag por el gobierno).

3.— Por lo que respecta la titularidad de la potestad de disolución, ésta, como es sabido, se atribuye por la Constitución al Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, siendo este último el titular material de la facultad (en cuanto el Jefe del Estado no puede denegarla). Ello subraya la importancia del instituto en cuestión, al igual que sucede en el caso de la convocatoria (o solicitud de autorización al Congreso para la misma) de referéndum del art. 92 CE. Cabe detectar en ello cierto matiz presidencialista o cancellerial (recordando en parte a la disolución soberana francesa), dado que en ambos supuestos nos encontramos con una verdadera *apellatio ad populo*. El Presidente del Gobierno, ante una situación de conflicto con la Cámara o Cámaras, residencia la solución del mismo en el supremo árbitro, el titular de la soberanía, y es él y sólo él (no el ejecutivo como órgano colegiado o la propia institución parlamentaria) quien puede hacer ese llamamiento. En todo caso, a diferencia de lo que ocurre con la convocatoria de referéndum, el art. 115 CE exige con carácter previo a la decisión del Presidente la deliberación del Consejo de Ministros (quizás por reminiscencia de una vieja polémica que se produjo en la Inglaterra de Gladstone), con el fin de garantizar un mayor y cualificado número de elementos de juicio para el primero, si bien enfatiza el elemento presidencial comentado anteriormente al señalar que la decisión de disolver se adoptará “bajo su exclusiva responsabilidad”.

Una cuestión de interés es la relativa a si podría plantearse por las propias Cámaras su disolución. Ésta, por mor de lo establecido en la Constitución y de la consagración de nuestra forma de gobierno como parlamentaria, ha de descartarse de plano, tanto en la fórmula de autodisolución por acuerdo de la Cámara respectiva, como mediante la aprobación, por ejemplo, de una ley que pretendiera obligar al gobierno a disolver en una fecha determinada. Menos reparos cabría oponer, en principio, a la tramitación y eventual aprobación de una proposición no de ley (o moción) por la que una Cámara instara al Presidente del Gobierno a disolver la misma, dada la ausencia de vinculatoriedad jurídica de tales iniciativas parlamentarias.

4.— En lo concerniente al sujeto pasivo (el término objeto no parece del todo apropiado) de la disolución éste puede ser una u otra Cámara o

ambas simultáneamente. A este respecto no hace falta insistir en lo “inadecuada” que resulta la previsión de disolución del Senado en términos jurídico-constitucionales, por cuanto que dicha Cámara no participa en el otorgamiento o retirada de la confianza al ejecutivo (no habría, pues, nada que contrapesar respecto a la misma con su disolución). En todo caso, la crítica es especialmente intensa en relación con la posibilidad de que la única Cámara que pudiera disolverse fuera la Alta, atenuándose cuando (como ha ocurrido invariablemente desde 1978) son Congreso y Senado los que se disuelven simultáneamente, dado que razones de oportunidad y economía electoral aconsejarían la celebración de elecciones en una misma fecha para ambas Cámaras. No obstante, no han de descartarse las bondades de una posible no coincidencia en las citas electorales de ambas Cámaras, como sucede por ejemplo en sistemas como el estadounidense, en cuanto elemento de equilibrio y fiel reflejo de la opinión del cuerpo electoral en cada momento.

5.– Aspecto consustancial a la disolución es la convocatoria de elecciones, pudiéndose hablar con algún autor (Lopez Garrido) de la existencia de un auténtico sinalagma entre los mismos, tal es su carácter inescindible (con algún matiz, como se verá con posterioridad). Ambos se necesitan existencialmente y su simbiosis es esencial para garantizar la continuidad del sistema democrático (frente a lo que ocurriera en épocas pasadas). “El Parlamento ha muerto, larga vida al (nuevo) Parlamento”, para cuya integración o selección se llama al electorado. La continuidad queda además asegurada con doble candado en cuanto que los diferentes decretos de disolución, junto a la fecha de celebración de las elecciones (art. 115.1 CE), han establecido la fecha de constitución de las nuevas Cámaras (dentro del plazo de los 25 días siguientes a la elección, marcado para el Congreso por el art. 68.6 CE).

Convocatoria de elecciones y disolución anticipada son, por tanto, elementos simultáneos. No puede haber decreto de disolución sin convocatoria de elecciones y, a la inversa, no puede haber convocatoria de elecciones sin disolución anticipada (sinalagma ausente, como se analizará, en el supuesto en que se llegue a la muerte natural de la Cámara por agotamiento del mandato). El “desarrollo” de lo establecido por el artículo 115 CE en este aspecto se realiza por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en su artículo 42. El apartado primero del artículo mencionado señala que en los supuestos en que el Presidente del Gobierno haga uso de su facultad

de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico lo decretos de convocatoria (o lo que es igual, el decreto de disolución de las Cámaras) se publican al día siguiente de su expedición en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día de su publicación. Así, pues, se contemplan dos momentos: el primero, el día de la expedición del decreto, es decir, en el que se aprueba por el Presidente del Gobierno (no coincidente necesariamente con el de la previa y obligada reunión deliberatoria del Consejo de Ministros); y, en segundo lugar, al día siguiente el decreto se publica en el BOE, comenzando su vigencia. Al respecto cabe comentar que habiendo sido consustancial a la disolución el efecto sorpresa, la expedición del decreto por el Presidente no ha de ser necesariamente pública. En relación con ello, la excepción a la regla general de que las nomas entran en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE que supone que el decreto de disolución entre en vigor el mismo día de su publicación, encuentra en ello también su explicación, además de en el dato, no baladí, de que de seguirse la regla general podría presentarse una moción de censura con los problemas interpretativos y prácticos a que ello daría lugar (no desconocidos en la experiencia comparada, siendo la crisis australiana de 1975 uno de los supuestos más ilustrativos). En cualquier caso, para evitar supuestos patológicos parecería en principio como opción más idónea que el día de la expedición del decreto, el de publicación y el de su entrada en vigor fueran coincidentes (así ha sucedido, por ejemplo, con los decretos por los que se declara el estado de alarma).

Por otra parte, la LOREG señala que el decreto de convocatoria fijará la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria. El plazo establecido contrasta con los significativamente más breves que, como regla general, se contemplan al respecto en el derecho comparado (así, en Reino Unido es de 25 días laborables). Posiblemente el plazo de 54 días se corresponde con los distintos trámites o fases del proceso electoral establecidos en la propia LOREG (se ha señalado que se trata de un procedimiento muy garantista, lo que explicaría, por otra parte, el número relativamente bajo de conflictos producidos en nuestros procesos electorales hasta la fecha). Con todo, una menor duración quizás hubiera sido oportuna, dados los inconvenientes derivados de la prolongación de una situación en la que las Cámaras no desempeñan plenamente sus funciones (unido, como se verá con posterioridad, a la configuración jurídica del estatus del Gobierno en dicho lapso).

Existiría margen temporal para la reducción del plazo (por ejemplo, en el período que media hasta la presentación de las candidaturas) sin merma de las debidas garantías, como por otra parte, evidenciarían las realidades de otros ordenamientos con plazos más cortos.

6.– El artículo 115 de la Constitución establece, como sucede en otros países, dos límites a la facultad de disolución. Así, por un lado, el apartado 2 señala que no podrá procederse a la disolución cuando esté en trámite una moción de censura. La prohibición, tal y como se ha apuntado con anterioridad, encuentra su fundamento en la relación dialéctica entre responsabilidad política y disolución, por lo que el constituyente da prioridad “a quien ha disparado primero” (en este caso el Parlamento). Por su parte, el apartado 3 del art. 115 CE señala que no procederá nueva disolución antes de que transcurra un año de la anterior, salvo en el caso de los dispuesto en el art. 99.5 CE. La limitación temporal señalada (computada de disolución a disolución, no de elección a disolución como es lo habitual en el derecho comparado) tiene por finalidad el evitar disoluciones “frívolas”, esto es, no meditadas o excesivamente partidistas, con los costes económicos y riesgos de abstencionismo que pudieran provocarse. De otro lado, la excepción prevista en el caso de disolución del art. 99.5 CE también aparecería en principio justificada, toda vez que en esta última no interviene voluntad alguna, al configurarse como automática. Con todo, siendo general la opinión doctrinal de que el límite temporal no jugaría en ningún caso en los supuestos de disolución automática del 99.5 CE, cabría la duda de si la excepción tiene como premisa el que la segunda disolución fuera la automática, caso indiscutido pues la disolución aquí es obligada, o si también jugaría en los casos en que la automática fuera la primera. Siendo el principal objetivo de la limitación el favorecer una mínima continuidad de la institución parlamentaria existen argumentos más contundentes para defender la primera opción (entre otros motivos, por cuanto que la limitación no se centra en impedir a un mismo ejecutivo disolver dos veces en breve lapso, pues nada obsta para que el ejecutivo en uno u otro caso, por vicisitudes de la vida parlamentaria y política, sean de signo diferente u opuesto, aplicándose igualmente la referida prohibición).

A los límites establecidos en el art. 115 CE ha de sumarse el derivado del artículo 116 de la Constitución, cuyo apartado 5 dispone que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos

de los estados comprendidos en dicho artículo (alarma, excepción y sitio). La limitación encuentra justificación en el hecho de que en una situación excepcional es conveniente que las Cámaras continúen funcionando, con el fin de hacer frente a la situación referida y, en particular, de controlar al ejecutivo en el ejercicio de los poderes extraordinarios de los que dispone. En este sentido, otro más que razonable fundamento, como sería el de impedir la celebración de un proceso electoral que, celebrado en circunstancias excepcionales, pudiera ver mermadas sus garantías ordinarias (con particular riesgo de posición claramente dominante del Gobierno), no parece estar detrás de la disposición constitucional comentada, toda vez que el mismo art. 116.5 CE permite (en cuanto no lo prohíbe) la celebración de elecciones si el estado excepcional se produce una vez disuelto el Congreso, interpretación respaldada por otra parte por el silencio de la propia LOREG. A pesar de la permisividad constitucional, parecería más que conveniente el diferir la celebración de elecciones al momento en que se hubiera superado la situación excepcional (incluso dejando un período de enfriamiento desde el mismo), solución que, por el contrario y de forma acertada, ha adoptado el legislador al regular las distintas modalidades de referéndum (art. 4.1 LO 2/1980, de 18 de enero), no alcanzándose a comprender la distinta regulación al respecto entre referéndum y elección. Por otra parte, la referencia de la prohibición en exclusiva al Congreso no deja de ser cuestionable, pues, a pesar de que ciertamente el Senado no interviene en las diferentes situaciones excepcionales del art. 116 CE, resultaría llamativo que se disolviera solo la Cámara que no ha otorgado o denegado su confianza al gobierno. Finalmente, hay que señalar que la mención a continuación del artículo de que los demás poderes del Estado no podrán interrumpir su funcionamiento durante la vigencia de los estados referidos parecería impedir también el fin del mandato por agotamiento del mismo, produciéndose una suerte de prorrogatio en tal sentido.

Un límite adicional, en este caso siquiera indirecto y derivado de la legislación ordinaria (no establecido expresamente en sede constitucional), es aquel que impide al denominado Gobierno en funciones disolver las Cámaras. Así lo establece el artículo 21.4.a) de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) al señalar que el gobierno en funciones no podrá proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales. Hay que recordar que, de acuerdo con lo establecido por la ley referida, el gobierno en funciones es la situación jurídica de un gobierno



cesante por distintas causas, entre ellas “tras la celebración de elecciones generales” (art. 21.1) hasta la toma de posesión del nuevo gobierno (art. 21.2). De acuerdo con el apartado 3 del art. 21 el gobierno en funciones se limitará al despacho ordinario de los asuntos salvo que por urgencia acreditada o interés general deba adoptar otro tipo de medidas, excluyéndose en todo caso la disolución de las Cámaras (como también, entre otras, el planteamiento de la cuestión de confianza, la convocatoria de referéndum, presentación de proyectos de ley...). Así, pues, la prohibición de disolución contenida en el artículo mencionado se refiere propiamente a la prohibición de disolver las Cámaras desde su constitución hasta la investidura de un nuevo gobierno (la disolución de una Cámara aún no constituida se excluiría en todo caso por carente de sentido o de objeto). La prohibición del art. 21 de la Ley del Gobierno (si bien, aun cuando no quedara establecida por ley, habría de inferirse necesariamente de la estructura de poderes diseñada por la Constitución) encuentra plena justificación, toda vez que la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno aún no se ha perfeccionado en el período comentado, relación que es la que daría pie a que con posterioridad pudiera acudirse a la moción de censura y a la disolución, como términos dialécticos y patológicos de la misma.

7.– Un aspecto de particular interés es el relativo al control y/o fiscalización del decreto de disolución-convocatoria de elecciones. Por lo que respecta a la admisión o no de un posible control llevado a cabo por la propia Cámara disuelta que pudiera conducir eventualmente a la negativa de la misma a asumir la disolución, continuando su funcionamiento regular, ha de rechazarse, pues se trata de una atribución reservada en exclusiva al Presidente del Gobierno, sin participación parlamentaria alguna. Podría plantearse alguna duda en determinados supuestos en los que la disolución se hiciera en clara violación de los límites establecidos constitucionalmente (por ejemplo, por estar en tramitación una moción de censura). En estos casos nos encontraríamos ante un supuesto de grave patología constitucional que habría de resolverse por un órgano ajeno a las partes en conflicto.

Lo acabado de exponer enlaza con la admisión de la fiscalización jurisdiccional o constitucional de los decretos de disolución y sobre el órgano competente para ello. Cabe recordar que durante mucho tiempo ha venido rigiendo al respecto la doctrina (admitida jurisprudencialmente) del acto político, en función de la cual, la disolución de las Cámaras sería



un acto del gobierno no sometido a control jurisdiccional, por hallarse en el ámbito de sus competencias de dirección política constitucionalmente conferidas (así, por ejemplo, determinados actos “de relación” con otros órganos constitucionales, señaladamente el Parlamento, o de dirección de la política internacional). Como es conocido, tal doctrina ha venido experimentando un claro retroceso en el derecho continental (no así, en Estados Unidos en donde tiene amplia difusión su homóloga de la *political question*, formulada por la propia Corte Suprema), hasta el punto de que hoy en día se admite la plena justiciabilidad de los elementos reglados de los actos del Gobierno cualquiera que sea su naturaleza (como también en los casos en que pudieran vulnerar derechos fundamentales). Así lo establece en nuestro ordenamiento la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 2), frente a lo que sucediera con anterioridad en el mismo (precisamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1998 negó el control judicial de un decreto de convocatoria de elecciones aprobado por un Presidente autonómico, mientras que la Sentencia del mismo órgano de 14 de diciembre de 2000 lo admite en un supuesto similar en cuanto a los elementos reglados). En el caso de los decretos de convocatoria, entre los elementos reglados, sometidos, por tanto, a control judicial, figurarían la competencia, la publicación, los límites establecidos por la Constitución (supuestos en los que se prohíbe), y su contenido necesario (convocatoria de elecciones, fijación de la fecha de las mismas...).

En todo caso, el hecho de que la competencia de control se residencie en la jurisdicción ordinaria no deja de ser hasta cierto punto llamativa, pues pudiera parecer más apropiado, y conforme con la naturaleza de su función en nuestro sistema constitucional, que en los supuestos de conflicto entre poderes sea el Tribunal Constitucional el que conozca por vía directa y resuelva el mismo. Por ello, cabría también reconducir el control de los decretos de disolución al cauce de los denominados conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, al entender en dichos casos invadidas ilegítimamente las funciones de las Cámaras por no producirse la disolución en los supuestos habilitados por la Constitución (o más propiamente, al producirse en los supuestos prohibidos por la Norma Fundamental). Se plantearía también la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiera conocer del asunto como respuesta ante un acto de aplicación del decreto de disolución por la vía del recurso de amparo, en este caso por vulneración del art. 23 CE, dado que se habría puesto fin de manera cuestionable al

mandato parlamentario (además, cabría la vía más indirecta de recurso de amparo contra la decisión del Tribunal Supremo que validara el decreto de convocatoria, ex art. 44 LOTC). En cualquier caso, dada la gravedad y trascendencia de la cuestión, sería conveniente articular procedimientos más céleres para la resolución por el Tribunal de los conflictos aludidos, con especial atención a las medidas provisionales o provisionalísimas.

8.– El efecto principal de la disolución es la finalización anticipada de la vida de las Cámaras y del mandato de los parlamentarios, perdiendo vigencia sus derechos y privilegios (inmunidad, inviolabilidad). Por lo que respecta a lo primero, cabría indicar que con la disolución finaliza el funcionamiento “ordinario” de la asamblea, pues, como es sabido, en el derecho español (también en otros como el portugués) se prevén las denominadas comisiones de continuidad, es decir, las diputaciones permanentes (cuyos integrantes ven así “prolongado” el mandato con respecto al resto), las cuales tienen como misión velar por los poderes de las Cámaras (art. 78 CE). Conocidos son los debates doctrinales habidos en relación con la interpretación de dicha competencia general, pues al margen de las atribuciones reconocidas expresamente por el constituyente (intervención en los estados excepcionales del art. 116 CE y convalidación-tramitación posterior como ley de los decretos leyes) se plantea qué otras competencias o funciones pudieran desempeñar en contextos de urgencia grave. En situaciones de normalidad (en la disolución) las Diputaciones Permanentes se limitan a lo que bien pudiera calificarse de despacho ordinario de los asuntos.

Teniendo en cuenta lo acabado de señalar, ha de subrayarse que en nuestro ordenamiento no existe, por tanto, una correspondencia o equilibrio entre Parlamento disuelto y Gobierno en el período que media entre la disolución y la celebración de las elecciones. Y ello por cuanto que durante dicho lapso el ejecutivo conserva con plenitud todas sus competencias frente a un Parlamento que ha dejado de existir y en el que en cualquier caso su instrumento de continuidad posee atribuciones muy reducidas. Al respecto ha de recordarse que ello es así dado que la Ley del Gobierno (a la que bien puede calificarse como ley interpretativa de la Constitución a los efectos indicados) circunscribe el estatus jurídico de gobierno en funciones, con las limitaciones que respecto a sus competencias ya se han referido, al período que media entre la celebración de las elecciones y la formación del nuevo gobierno. La situación descrita contrasta con lo que

sucede por ejemplo en el caso británico, en el que en este último período (entre disolución y elección) el gobierno tienen limitados radicalmente sus poderes, ciñéndose al despacho ordinario de los asuntos (no existe una denominación jurídica estricta a dicho estatus del gabinete, conociéndose popularmente como gobierno *Purdah*, término de origen hindú). En otros países, para salvaguardar el equilibrio entre poderes se ha optado por la prerrogativa de la legislatura, terminando ésta el día de la elección de las nuevas Cámaras (caso de Italia). Ambas soluciones (británica e italiana, por ejemplificar las mismas) parecen en principio más adecuadas que la seguida en nuestro país, en donde el desequilibrio entre poderes entraña indudables riesgos, máxime en un período, esencialmente “delicado” como el referido, coincidente con una campaña electoral.

### III. PRAXIS DE LA DISOLUCIÓN EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 se han producido en España 12 disoluciones de las Cámaras: 11 calificadas como anticipadas en virtud del art. 115 CE y 1 automática por aplicación de lo establecido en el art. 99.5 CE. En todos los casos se han disuelto el Congreso de los Diputados y el Senado simultáneamente.

A continuación, se realizará un excursus en relación con cada una de las disoluciones, señalando su contexto o causas así como otros aspectos de interés.

#### 1) Real Decreto 3073/1978

Mediante la aprobación del Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, el Presidente Suárez disolvió las Cámaras, haciendo uso de la posibilidad establecida en la Disposición Transitoria 8ª de la Constitución. En concreto, el apartado 2º de la misma establecía que una vez aprobada la Norma Fundamental en el plazo de 30 días el Gobierno podría optar por cesar dimitiendo o por disolver las Cámaras y convocar elecciones de acuerdo con el art. 115 CE, siendo ésta la opción seguida finalmente. La disolución estableció como fecha de la elección el 1 de marzo. Se trató de un período muy amplio, pues, entre disolución y comicios, de más de tres meses, ya que no era aplicable aún el plazo de 54 días que posteriormente impondría la LOREG, rigiendo entonces lo previsto en el Decreto-ley de Normas Electorales de 4 de

marzo de 1977 que contemplaba un plazo mínimo de 55 días (art. 28.2). La amplitud del plazo se debió a la voluntad de establecer un tiempo suficiente para la conformación de las distintas opciones político-partidistas ante las que iban a ser las primeras elecciones constitucionales democráticas. El día fijado para la elección fue un jueves (lo que volvería a ocurrir en 1982), excepción a lo que después ha sido habitual en nuestra praxis, esto es, la celebración en domingo. Con respecto a ello, existen argumentos a favor y en contra respecto a la opción por días laborables o festivos, existiendo ejemplos en el derecho y la práctica comparada en ambos sentidos. Así, en Reino Unido el día tradicional de elección es el jueves (alejado del sermón del domingo), en Estados Unidos el martes, mientras que en Francia suele escogerse el domingo, al igual que en España.

## 2) Real Decreto 2057/1982

Por el Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, se disolvieron las Cámaras, convocándose elecciones para el jueves 28 de octubre. En aplicación del art. 115 de la Constitución, el Presidente Calvo-Sotelo puso fin anticipado a la legislatura acortando ésta, por tanto, en aproximadamente seis meses (las elecciones habían de ser en principio el 30 de abril de 1983). Este significativo acortamiento se produjo, como factor explicativo de la disolución, en un contexto de aguda crisis interna en el partido que sustentaba al gobierno (la entonces UCD) y de importantes retos para el país, destacando entre ellos la superación del golpe militar de febrero de 1981 y la generalización del Estado autonómico. En esta ocasión entre disolución y elección mediaron 60 días (en aplicación del RD Ley de 4 de marzo de 1977, ya mencionado).

## 3) Real Decreto 794/1986

El Real Decreto 794/1986, de 22 de abril, disolvió las Cámaras, poniendo fin a la legislatura con más de cinco meses de antelación (las elecciones se hubieran celebrado en principio el 27 de noviembre). Detrás de la disolución subyacía el propósito del gobierno de aprovechar un momento claramente favorable, tras la victoria en el conocido como referéndum de la OTAN de marzo de dicho año de las tesis sostenidas por el mismo (el principal partido de la oposición había propugnado la abstención). El resultado de las elecciones confirmó parcialmente los pronósticos del partido

gobernante pues éste, si bien no revalidó los dígitos de 1982, obtuvo una mayoría absoluta suficientemente holgada (184 escaños). El decreto de disolución fijó la elección para el domingo 22 de junio de ese año, haciendo uso del plazo máximo establecido por la reciente Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio 1985, cuyo artículo 42 en su redacción de entonces señalaba que en los casos de disolución la elección se celebraría entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo cuarto día posterior a la publicación del decreto correspondiente.

#### 4) Real Decreto 1047/1989

El 1 de septiembre de 1989 se aprobó el correspondiente decreto que ponía fin anticipado a la vida de las Cortes. Se acortaba significativamente la legislatura en más de nueve meses (que hubiera podido extenderse hasta el 29 de mayo de 1990). Entre las circunstancias explicativas del adelanto cabe señalar el pulso mantenido entre el gobierno y las principales organizaciones sindicales, que había tenido como cénit la huelga general de diciembre de 1988, y el vacío de poder en el principal partido de la oposición. La elección fue fijada para el domingo 29 de octubre (58 días después de la publicación).

#### 5) Real Decreto 534/1993

El Real Decreto 534/1993, de 12 abril, disolvió las Cortes con casi seis meses de anticipación respecto al término de su vida natural. Las causas o motivos del adelanto electoral no aparecen tan claras como en otros comicios. En la primavera de 1993 todo hacía vaticinar unos resultados muy reñidos (después no lo serían tanto). Quizás influyera la necesidad de cohesionar al partido en el gobierno tras alguna crisis interna o celebrar elecciones antes de que el principal partido de la oposición, en claro ascenso, cobrara mayor fuerza. Se fijó la elección para el domingo 6 de junio (segunda de las tres elecciones que han tenido lugar en dicho mes).

#### 6) Real Decreto 1/1996

El 8 de enero de 1996 se aprobó el decreto de disolución de las Cámaras, poniendo fin a la V Legislatura con un adelanto de más de un año y cuatro meses, en lo que ha sido la disolución “más anticipada” de cuantas ha habido en nuestra historia democrática (no se incluye en el cómputo la

automática con la que concluyó la XI Legislatura). La anticipación encuentra su explicación en la imposibilidad del ejecutivo de encontrar apoyos parlamentarios de otros partidos que permitieran aprobar los presupuestos (así, se prorrogaron los de 1995), todo ello en un contexto de desgaste del gobierno socialista tras más de catorce años en el poder, en un momento de crisis económica y en el que eran noticia diversos escándalos por corrupción. Las elecciones se fijaron para el domingo 3 de marzo, siendo la vez primera que rigiera el plazo actual de 54 días desde la publicación del decreto de disolución-convocatoria (la modificación del art. 42 de la LOREG operada por la LO 13/1994, de 30 de marzo así lo dejó establecido).

#### 7) Real Decreto 64/2000

El 17 de enero de 2000 se expidió el decreto de disolución de las Cámaras que convocaba elecciones para el domingo 12 de marzo, anticipándose el fin del mandato en tres semanas (la elección, de haberse agotado la legislatura, hubiera sido el 2 de abril). El carácter anticipado de la disolución no fue, por tanto, significativo, no debiéndose a factores políticos propiamente dichos, pues lo que subyació fue el propósito de evitar que la campaña electoral coincidiera con la Semana Santa.

#### 8) Real Decreto 100/2004

La disolución de las Cámaras que puso fin a la VII Legislatura (Decreto 100/2004, de 19 de enero) tuvo una anticipación de cuatro semanas (la elección en caso de agotamiento de aquella hubiera sido el 11 de abril), siendo coincidente la motivación de la misma con la de la realizada cuatro años antes. Los comicios fueron fijados para el día 14 de marzo.

#### 9) Real Decreto 33/2008

El Real Decreto 33/2008, de 14 de enero disolvió anticipadamente las Cámaras, con un adelanto de unas cinco semanas con respecto a su término natural. No se trató, pues, de un adelanto relevante, encontrando explicación como en los dos casos anteriores en evitar que la campaña llegara a la Semana Santa, cabiendo hablar por tanto de adelanto por razones técnicas. La elección se fijó para el domingo 9 de marzo.

## 10) Real Decreto 1329/2011

El real decreto 1329/2011, de 26 de septiembre disolvió anticipadamente las Cámaras, adelantándose en casi cinco meses el fin de la legislatura. De haberse agotado la misma las elecciones hubieran tenido lugar el 2 de abril de 2012, fijándose por el contrario el domingo 20 de noviembre de 2011 como día de los comicios. Entre las causas influyentes en la disolución anticipada cabe recordar que España se encontraba por esas fechas sumida en una grave crisis económica (el Decreto-ley de 20 de mayo de 2010 había supuesto un importante desgaste para el ejecutivo), considerándose que solo un gobierno renovado en su confianza por las urnas (el Sr. Rodríguez Zapatero había anunciado meses antes que no se presentaría a la reelección) podía hacer frente a las medidas expeditivas que habrían de adoptarse.

Ha de subrayarse que la décimo primera disolución desde 1979 tuvo como característica más relevante, que la diferenciaba de las anteriores, el hecho de que hubiera sido anunciada con un mes de antelación a su articulación jurídica. Así, el Presidente Rodríguez Zapatero anunció la misma el 28 de julio (con indicación precisa de que las elecciones se celebrarían el 20 de noviembre), con más de un mes de antelación respecto a la fecha en que había de concretarse la disolución-convocatoria de elecciones. Desde el punto de vista jurídico-constitucional (otra cuestión es el político) debe destacarse que tal anuncio de un acto futuro del ejecutivo no implicaba en modo alguno una obligación jurídica de que llegado el día fijado (el 29 de septiembre) hubiera de procederse necesariamente la disolución de las Cámaras, como tampoco era vinculante respecto al concreto día anunciado para la elección. Ese anuncio anticipado de la disolución anticipada no dejó de ser ciertamente inusual, no sólo en nuestra praxis constitucional, sino también desde una perspectiva comparada.

## 11) Decreto 977/2015

El Decreto 977/2015, de 26 de octubre disolvió el Congreso y el Senado convocando elecciones para el domingo 20 de diciembre. Se trató de la legislatura más larga de la democracia (de 20 de noviembre de 2011 a 27 de octubre de 2015), ya que como manifestó el gobierno se trataba de apurar hasta el máximo la legislatura (bajo la premisa, además, de que las elecciones fueran en domingo). Sin embargo, llegados a este punto y en

relación con el aspecto referido ha de ponerse de manifiesto que el decreto comentado presenta serias dudas en cuanto a su corrección desde el punto de vista jurídico-constitucional (con todo, en su día no su suscitó controversia alguna, al menos públicamente conocida).

Formalmente el Real Decreto 977/2015 procedía a la disolución anticipada de las Cámaras en aplicación de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución y del apartado 1º del artículo 42 de la LOREG. Sin embargo, cabría cuestionarse en grado sumo si el día en que se produjo la disolución anticipada esta cabía de acuerdo con nuestro ordenamiento. Así, ha de tenerse muy presente lo establecido en el apartado 2º del art. 42 de la LOREG, que señala que en los supuestos en los que el Presidente del Gobierno no haga uso de la facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, añadiéndose que las elecciones se celebrarán el quincuagésimo cuarto día posterior a la publicación del decreto de convocatoria de las mismas. Ha de recordarse que el mandato de las Cámaras entonces disueltas finalizaba el 20 de noviembre de 2015 (cuatro años desde la elección anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68.4 de la Constitución). Teniendo en cuenta lo señalado, resulta que el vigésimo quinto día anterior a la finalización del mandato, fecha obligada de expedición de los decretos de convocatoria de elecciones cuando no se hace uso de la facultad de disolución (agotándose la legislatura), en el caso concreto de la X Legislatura era el 26 de octubre de 2015. En ese día (26 de octubre), como se ha indicado, se produjo en cambio la expedición del decreto de disolución “anticipada” de las Cámaras. Así, pues, ese día, 26 de octubre, era el día reservado legalmente para la expedición del decreto de convocatoria de elecciones en el supuesto en el que se agota el mandato, y no cabía ya en esa fecha la disolución de las Cámaras (y no puede admitirse, por falta evidente de sentido, que un mismo día, el 26 de octubre “sirviera” tanto para la convocatoria por agotamiento como para la disolución). Dicho de otro modo: disolución anticipada y elección el domingo 20 de diciembre no eran compatibles.

La cuestión dista de situarse en un mero tema de oportunidad de fechas, dado que tiene efectos jurídicos muy relevantes. En los casos del art. 42.2 LOREG, cuando no hay disolución anticipada, no hay disolución de las Cámaras, y el decreto al que se refiere dicho artículo únicamente



contendrá la convocatoria de elecciones (pero no la disolución). En tal caso las Cámaras continuarán funcionando con plenitud de poderes hasta el día en que vence el mandato, a los cuatro años de las anteriores elecciones ex art. 68.4 CE (en el caso de la X Legislatura el 20 de noviembre de 2015), mientras que en los supuestos de disolución anticipada el mandato de los parlamentarios vence antes de su término natural y las Cámaras “dejan de existir”, no ejerciendo sus poderes más que de forma muy atenuada a través de la Diputación Permanente (así, por ejemplo, en ésta no se han venido admitiendo las comparecencias de miembros del gobierno y está excluida el ejercicio por la misma de la potestad legislativa).

## 12) Real Decreto 184/2016

No siendo un supuesto de disolución anticipada del art. 115 de la Constitución ha de hacerse referencia, no obstante, a la disolución automática de las Cámaras por aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 del art. 99 de la Norma Fundamental que puso fin a la XI Legislatura, la más breve (por razones obvias) de nuestra historia constitucional. El Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo acordaba la disolución de las Cámaras y convocaba elecciones para el domingo 26 de junio. De acuerdo con lo señalado en el mencionado precepto constitucional, el Real Decreto fue refrendado por el Presidente del Congreso de los Diputados. De otra parte, y como aspecto de relativo interés, ha de ponerse de manifiesto que la LOREG en su artículo 42 no regula expresamente la convocatoria de elecciones en el supuesto de disolución automática del art. 99.5 CE. En el caso referido de la última disolución habida hasta el momento la laguna se colmó de manera acertada aplicando analógicamente el plazo general establecido en los tres apartados del art. 42 LOREG, esto es, fijando como fecha de la elección el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria (esta en principio parece mejor opción que la alternativa de dejar su fijación al criterio de la autoridad refrendante, el Presidente del Congreso).

Siendo hora ya de cerrar estas líneas, no queda sino señalar que, si bien el instituto o instrumento de la disolución ha quedado atenuado en su importancia constitucional de antaño desde la segunda mitad del siglo XX, no ha dejado de permanecer en estado de latencia, esperando el momento de volver a recobrar vigor y relieve. Como han puesto de manifiesto las dos últimos casos habidos en España (pudiendo citarse también al respecto la

última en Reino Unido), el cambio en las circunstancias de las últimas décadas ha “despertado” a esta pieza fundamental del gobierno parlamentario y, con toda probabilidad, pasará mucho tiempo hasta que vuelva a entrar en hibernación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BAR CENDÓN, A. *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados, 1989.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. “Comentario al art. 115 CE”. En: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Cortes Generales-Edharsa, 1998.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1986.
- LÓPEZ GARRIDO, D. “La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento”. En: APARICIO M. A. [Coord.]: *Parlamento y sociedad civil*, 1980, pp. 147-151.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Comentario al art. 115 CE”. En GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*, 2001.