

## ENTRE LA VALIDEZ Y LA EFICACIA. NOTAS SOBRE LA RECIENTE DISOLUCIÓN (Y MOCIONES DE CENSURA) DE LA ASAMBLEA DE MADRID

BETWEEN VALIDITY AND EFFECTIVENESS. NOTES ON THE  
RECENT DISSOLUTION (AND VOTES OF NO CONFIDENCE) OF  
THE MADRID REGIONAL PARLIAMENT

David DELGADO RAMOS  
Profesor Contratado Doctor  
de Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos  
<https://orcid.org/0000-0002-4656-3269>

Fecha de recepción del artículo: abril 2021

Fecha de aceptación y versión final: septiembre 2021

### RESUMEN

*El 10 de marzo de 2021, la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, decidió disolver anticipadamente la Asamblea regional, ante la sospecha de que su entonces socio de la coalición de gobierno quería plantear una moción de censura con el principal partido de la oposición regional.*

*La disolución, que aún no había sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, fue seguida de la presentación de dos mociones de censura al objeto de paralizar la disolución, puesto que esta no había cobrado eficacia al no estar publicada.*

*Surgió así un conflicto jurídico-constitucional que, resuelto en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, determinó la prevalencia de la disolución frente a las mociones de censura.*

*Palabras clave: disolución, censura, Parlamento, validez, eficacia.*

### ABSTRACT

*On 10 March 2021, the President of the Autonomous Region of Madrid, Isabel Díaz Ayuso, decided to dissolve the Regional Parliament in advance,*

*on suspicion that her then member of the governing coalition wanted to raise a vote of no confidence with the main regional opposition party.*

*The dissolution, which had not been yet published in the Official Gazette of the Autonomous Region of Madrid, was followed by the submission of two votes of no confidence in order to paralyze the dissolution, since it had not become effective in not being published.*

*Thus a legal-constitutional conflict arose which, resolved in the High Court of Justice of the Region, determined the prevalence of dissolution over votes of no confidence.*

*Keywords: dissolution, vote of no confidence, parliament, validity, effectiveness.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO JURÍDICO DE LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. III. LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE MARZO DE 2021. 1. Antecedentes. 2. La disolución de la Asamblea. 3. La presentación de las mociones de censura y la actuación de la Mesa. IV. EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (TSJ) DE 14 DE MARZO. V. CONCLUSIONES: ¿DISOLUCIÓN O MOCIÓN DE CENSURA? BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El 10 de marzo de 2021, la presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, tras reunir al Consejo de Gobierno y, ante la sospecha de que su entonces socio gubernamental, –Ciudadanos–, estaba planeando una moción de censura con el principal partido de la oposición, –el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)–, decide disolver anticipadamente la Asamblea de Madrid y convocar elecciones autonómicas para el 4 de mayo.

La decisión, tomada de forma improvisada, fue anunciada inmediatamente después de la celebración del Consejo de Gobierno, pero el decreto de disolución fue remitido horas después al presidente de la Asamblea, propiciando que varios grupos de la Cámara presentasen en el ínterin hasta dos mociones de censura al objeto de paralizar la disolución, dado que esta aún no había sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, siéndolo al día siguiente.

La reunión de urgencia de la Mesa esa misma tarde y la admisión a trámite de las iniciativas condujo a la interposición por la propia Mesa, el viernes 12, de un recurso contencioso-administrativo solicitando medidas cautelares al Tribunal Superior de Justicia de Madrid al objeto de paralizar la disolución y la convocatoria electoral y con ello, indirectamente, hacer prevalecer las mociones de censura. El recurso, resuelto dos días después, denegó la medida cautelar solicitada y reconoció la validez jurídica de la disolución de la Asamblea, decayendo las mociones.

La falta de publicación «inmediata» del decreto constituye el aspecto jurídico más controvertido, habiendo propiciado un hondo debate jurídico-constitucional en torno a la eficacia del acto de disolución. ¿Era, pues, válido, –y, por lo tanto, efectivo y operativo–, el decreto de disolución de la Asamblea de Madrid desde que fue dictado, o solo lo fue cuando se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad?

En este trabajo pretendemos analizar la cuestión suscitada partiendo de la normativa electoral vigente en la comunidad, para estudiar después el íter político-normativo que, iniciándose con la disolución y continuando con la presentación de las mociones de censura, concluye mediante el Auto 48/2021, de 14 de marzo, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

## II. EL MARCO JURÍDICO DE LA DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El marco jurídico de la disolución de la Asamblea de Madrid se encuentra regulado en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid y la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el presidente de la Comunidad<sup>1</sup>.

En relación con el Estatuto de Autonomía, el artículo 21.1, declara que «El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se formalizará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo los requisitos que exija la legislación electoral aplicable». Un precepto que se complementa con lo expuesto en el artículo 21.2, donde sostiene que «El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. No procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior».

Por otro lado, la ley electoral de la comunidad establece, en su artículo 8.1, que «La convocatoria de elecciones se realiza por Decreto

---

<sup>1</sup> Resulta curioso, como apunta Arnaldo, que, si bien los Parlamentos de las comunidades autónomas nacieron como indisolubles, introdujeron, mediante una interpretación discutible del artículo 148.1.1ª de la Constitución, dicha posibilidad. En ese sentido, recuerda que «El silencio de la Constitución no cierra la vía a que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma integre este mecanismo; el silencio estatutario, sin embargo, cierra el camino al legislador autonómico por cuanto la previsión de la disolución, como elemento característico del régimen parlamentario, es jurídicamente necesaria en la norma fundante». (Arnaldo, 1998: 110). En la misma línea se manifiesta Bar, para quien el mecanismo de disolución «debería haber sido regulado previamente en los propios Estatutos, y su no exclusión de manera expresa en estos no significa necesariamente la posibilidad de su introducción por vía de ley autonómica ordinaria, como de hecho se ha realizado en la práctica, sino más bien todo lo contrario».

(Bar, 1989: 292-293). Garrido, sobre esta cuestión, añade que «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». (Garrido, 2010: 167).

del Presidente de la Comunidad, que se expedirá en la forma requerida para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el día quincuagésimo quinto anterior a la fecha de la celebración de las elecciones», para continuar en el artículo 8.2 señalando que «El Decreto de convocatoria, que será publicado al día siguiente de su expedición en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», fecha en la que entrará en vigor, señalará la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el cuarto domingo de mayo del año que corresponda, o el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria en el supuesto de disolución anticipada».

Por último, la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el presidente de la Comunidad<sup>2</sup>, recoge en su artículo 1.1 que «El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Consejo de Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid», mientras que en su apartado segundo afirma que «No podrá acordarse, en ningún caso, la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid cuando se encuentre en tramitación una moción de censura». Esto se complementa con lo expuesto en su artículo 2, según el cual «El Decreto de disolución se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y entrará en vigor en el momento de su publicación».

Este precepto se complementa con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, que afirma que «En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican, al día siguiente de su expedición, en el “Boletín Oficial del Estado”, o, en su caso, en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran

---

<sup>2</sup> Esta ley, para algún autor, se encuentra *de facto* derogada al incluirse sus previsiones en la reforma del Estatuto operada mediante la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. (Marazuela, 2008: 344).

en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria».

Del análisis de este conjunto de normas podemos inferir que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y sus normas complementarias optaron por importar y replicar el modelo de parlamentarismo racionalizado –con ribetes presidencialistas cada vez mayores en el Estado autonómico<sup>3</sup>– que la Constitución atribuye a las relaciones Gobierno-Parlamento y, en consecuencia, otorgar la potestad exclusiva de disolución de la Cámara al presidente de la Comunidad<sup>4</sup>, con un matiz relevante que se contiene en el artículo 21.3 del Estatuto: pese a incorporar, mediante la Ley 5/1990, la facultad de disolver la Asamblea anticipadamente, «la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria». Un matiz de calado porque conlleva que una eventual disolución y convocatoria electoral subsiguiente va a tener siempre y en todo caso una hipotética duración máxima de tres años que, en el caso que nos ocupa, y tras las elecciones autonómicas celebradas el 4 de mayo de 2021, se reduce a un máximo de dos años, hasta mayo de 2023<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Morales plantea, en relación con este asunto, que las sucesivas reformas estatutarias han tenido como consecuencia la progresiva «presidencialización» de los otrora claros modelos parlamentarios autonómicos, aunque este reforzamiento del Ejecutivo no ha «abordado una flexibilización de los elementos del sistema que permitirían a la institución parlamentaria hacer efectiva la exigencia de responsabilidad política. Por ejemplo, en los trámites de las reformas no se ha introducido con seriedad el debate sobre la posibilidad de reducir los obstáculos injustificados que convierten en testimonial la presentación y, en su caso, el triunfo de la moción de censura; o de ampliar, más allá de la excepcionalidad que supone el modelo del País Vasco, la regulación del mecanismo de reprobación parlamentaria individualizada de los miembros del gobierno, que hiciera posible la responsabilidad de cada uno de ellos en la parcela departamental que gestionan». (Morales, 2016: 74).

<sup>4</sup> En este punto conviene aportar el matiz de enorme importancia que apunta Arce: «sería necesario diferenciar entre: “disolver y, en consecuencia, convocar elecciones” y “convocar elecciones y, en consecuencia, disolver”. El primer supuesto abarca los casos en que, libremente, el Presidente decide disolver la Cámara antes de la terminación natural de su mandato, y el segundo supuesto es aquel en el que el Presidente convoca elecciones por mandato de la ley electoral en la fecha que ésta tenga fijada». (Arce, 1999: 1701).

<sup>5</sup> Esta cuestión, como explica Herráiz, implica que «el escenario actual se caracteriza por la existencia de tres grupos diferenciados de Comunidades Autónomas, con vocación de pasar a ser dos: por un lado, aquellas con plena autonomía teórica sobre el calendario electoral desde el momento en que, al tener atribuida la facultad de disolución anticipada

### III. LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID DE MARZO DE 2021

#### 1. *Antecedentes*

El martes 10 de marzo, a primera hora de la mañana, se hace pública la noticia de que Ciudadanos, con el apoyo del PSOE, planeaba presentar una moción de censura contra el gobierno autonómico de la Región de Murcia, presidida por el Partido Popular con el apoyo parlamentario de Ciudadanos.

La noticia, además, confirma que Ciudadanos se plantea extender este pacto con el PSOE a algunas de las comunidades autónomas donde gobierna el Partido Popular con su apoyo, como Castilla y León o la Comunidad de Madrid, pero no a otra comunidad en la que comparten gobierno de coalición, como Andalucía.

En ese contexto, y tras la reunión ordinaria del Consejo de Gobierno, la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, decide comunicar a sus consejeros la decisión de disolver inmediatamente la Asamblea de Madrid y convocar elecciones para el martes 4 de mayo.

La decisión, desconocida por el Consejo, provoca que Ciudadanos se apreste a desmentir la noticia de la posible moción de censura en la Comunidad, criticando la iniciativa de la presidenta y la ruptura unilateral del pacto de gobierno al que llegaron en junio de 2019 al considerarla inoportuna e irresponsable.

En rueda de prensa posterior, la propia presidenta de la Comunidad explicará en profundidad sus razones, manifestando que

---

de su Asamblea, han podido desde hace años (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) o van a poder, en un futuro, tras las últimas reformas estatutarias, independizar la celebración de sus elecciones autonómicas de las del resto de Comunidades (en ese caso, se encuentran Comunidad Valenciana, Baleares, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Navarra). En un segundo grupo, encontramos aquellas en las que, a pesar de que su Presidente puede disolver anticipadamente la Asamblea, se trata de una facultad limitada pues el calendario electoral se encuentra condicionado estatutariamente para hacer coincidir las elecciones autonómicas con las locales, lo que aboca a una convocatoria armonizada en Asturias, Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid y Murcia. En tercer lugar, Canarias se halla a punto de incorporarse al primer grupo de Comunidades citado, pero a día de hoy ni siquiera se encuentra en el segundo al no haber completado la caracterización de su sistema de gobierno parlamentario con la atribución al presidente de la Comunidad de la potestad de disolución del Parlamento con anticipación del término de la legislatura, ni siquiera en términos relativos». (Herráiz, 2015: 83-84).

«Me he visto obligada a tomar esta decisión por el bien de Madrid y de España y contra mi voluntad repetida de agotar la legislatura (...). Si no tomo esta decisión Ciudadanos y el PSOE hubieran presentado una moción de censura, algo que ya habían hablado en reiteradas ocasiones, y causar el desastre»<sup>6</sup>.

Poco después, tomará también la decisión de cesar a todos los consejeros de Ciudadanos<sup>7</sup>, manteniendo no obstante en el cargo a los provenientes del Partido Popular, atribuyéndoles las competencias de los consejeros cesados hasta la investidura del próximo gobierno autonómico.

## 2. *La disolución de la Asamblea*

A tenor del marco jurídico analizado, la presidenta procedió, mediante el Decreto 15/2021, de 10 de marzo, a la disolución de conformidad con las competencias legales y estatutarias atribuidas, que exigen, *ex* artículo 21.1 del Estatuto, la previa deliberación del Consejo de Gobierno para otorgar validez al acuerdo de disolución. El decreto fue publicado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 8.2 de la Ley 11/1986, al día siguiente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, entrando inmediatamente en vigor con su publicación.

Sin embargo, es en este último tracto administrativo donde se encuentra, en el caso que nos ocupa, el aspecto más controvertido y problemático del proceso de disolución, dado que esta se sustancia en dos momentos distintos que, de consuno, perfeccionan, otorgándole eficacia, al acto de la disolución. Estos momentos son el acuerdo de disolución y su publicación.

Respecto al primero, el acuerdo de disolución exige, a su vez, dos requisitos básicos y fundamentales, que son la previa deliberación del Consejo de Gobierno y el acuerdo propiamente dicho. En ese sentido, y en consonancia con el principio de responsabilidad

---

<sup>6</sup> «Díaz Ayuso rompe con Ciudadanos y convoca elecciones anticipadas en Madrid ante la posibilidad de una moción de censura». *El Mundo*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/madrid/2021/03/10/6048af17fc6c83fb298b480c.html>

<sup>7</sup> Son destituidos los consejeros de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, Ángel Garrido; Economía, Empleo y Competitividad, Manuel Giménez; Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, Javier Luengo; Ciencia, Universidades e Innovación, Eduardo Sicilia; y Cultura y Turismo, Marta Rivera de la Cruz.

solidaria que preside la relación interna y externa del Ejecutivo en un régimen parlamentario<sup>8</sup>, la deliberación es preceptiva y, en caso de no producirse, podría invalidar el acuerdo aunque la competencia de disolución es propia, exclusiva e indisponible por parte del presidente de la Comunidad de Madrid<sup>9</sup>. Por ello, en el seno de la celebración de un Consejo ordinario el miércoles 10 de marzo, la presidenta decidió comunicar su decisión y escuchar el parecer del equipo de gobierno. Una vez realizado este trámite, el acuerdo de disolución podía firmarse y remitirse al Boletín Oficial de la Comunidad<sup>10</sup>.

El «Acuerdo», por su parte, es, sin embargo el aspecto sustantivo de este primer momento, y el elemento nuclear que determina la validez del acto y, en consecuencia, su plena funcionalidad, porque supone, *ex artículo 21.2 del Estatuto de la Comunidad*, –«el Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea (...), cuando se encuentre en tramitación una moción de censura»–, el límite infranqueable a cualquier moción de censura de un modo «bidireccional», al constatar que la tramitación de la moción queda frenada con el acuerdo de disolución, también a *sensu contrario*. Y el «Acuerdo» se había producido antes de la presentación de las mociones de censura, previa deliberación del Consejo de Gobierno.

Por otro lado, en directa conexión con lo anterior, y desde la perspectiva de las relaciones Gobierno-Parlamento, los términos «acuerdo» y «en tramitación» que usa el artículo 21.2 presentan una concepción del parlamentarismo que trata de equilibrar las relaciones de tensión-colaboración entre ambos poderes. Así, «acuerdo» refiere al acto formal de disolver que se materializa «posteriormente» en

---

<sup>8</sup> El artículo 23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad dispone que «El Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión».

<sup>9</sup> El término «previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad» que el Estatuto, en su artículo 21.1, atribuye al presidente de la Comunidad, es una traslación literal de la potestad que la propia Constitución, en su artículo 115.1, otorga al presidente del Gobierno: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones».

<sup>10</sup> A tenor de la información difundida por la Presidencia de la Comunidad, la reunión del Consejo de Gobierno finalizó a las 11.45 horas, siendo firmado el decreto sobre las 12:25 y remitido al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid a las 12:50.

un acto jurídico-administrativo, mientras que «en tramitación» hace referencia a la admisión a trámite que realiza la Mesa, pero que no se concreta con la mera presentación de la moción, esto es, su registro, sino con su calificación<sup>11</sup>, dado que la moción de censura podría incumplir algún requisito formal que impidiese su aceptación.

En relación con el segundo momento, la publicación, a nuestro juicio constituye un acto reglado, debido, consecuencia natural del principio de publicidad de las normas, que no puede ser ni suspendido ni dilatado en el tiempo más allá de lo expresamente previsto en la propia norma. Un acto sobre el que no cabe voluntariedad alguna, por lo que no está sujeto a ninguna discrecionalidad. Ello explica, por ejemplo, que pese a la notable controversia generada, se cumpliera estrictamente la formalidad requerida por el artículo 8.2 de la Ley 11/1986 y no se «acelerase» la publicación del decreto, siendo publicado al día siguiente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El decreto, en suma, «no pudo» haberse publicado antes.

Por ello, se debe entender que el carácter preceptivo y necesario de la publicación no afecta a su validez, sino a su eficacia, y si bien es cierto que la publicación es un elemento constitutivo del acto de disolución, no menos cierto es que es así porque lo perfecciona normativamente, permitiéndole desplegar los efectos que la validez del acto posee desde que ha sido acordado y, por lo tanto, dictado<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Es el criterio, al que nos adherimos, de Vírgala, para quien en el caso de la eventual presentación de una moción de censura en el Congreso de los Diputados «El comienzo de la prohibición de disolver debe entenderse referido al momento de la admisión a trámite de la moción de censura por la Mesa del Congreso, ya que pensamos que eso es lo que quiere decir el artículo 115.2 CE cuando se refiere a “en trámite”. En caso contrario, se aumentaría el riesgo mencionado de mociones de censura continuas para evitar la disolución, ya que bastaría presentar una moción de censura sin los requisitos del art. 113 CE para que entrara en juego el art. 115.2 CE. Dicha moción sería posteriormente rechazada por la Mesa, pero habría conseguido su objetivo de evitar la disolución». (Vírgala, 1988: 248).

<sup>12</sup> Opinión contraria manifiesta Arbós, para quien «La Constitución garantiza dos principios que serían vulnerados si se aceptara la validez de un decreto no publicado de modo oficial: el de publicación de las normas y el de seguridad jurídica. Están en el artículo 9.3 de la Constitución, y el primero está estrechamente vinculado al segundo. No puede haber seguridad jurídica si no existen fuentes seguras de conocimiento de las normas, como lo son únicamente los boletines oficiales. Ni los medios de comunicación ni las redes sociales son la fuente de publicación de las normas». Arbós, Xavier. «Una disolución imposible». *El Periódico*, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210311/disolucion-imposible-11573201>. Similar opinión manifiesta Presno, quien

Por ese motivo, el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». Ese, «salvo que en ellos se disponga otra cosa» no permite inferir, en directa conexión con el caso que nos ocupa, una interpretación formalista que aleje el sentido teleológico del tenor literal y que, por ende, concluya por afirmar que el artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) no admite que el acuerdo de disolución dictado y firmado carece de eficacia sino desde su publicación<sup>13</sup>. Por ello, el apartado segundo del mismo artículo 39 permite demorar la eficacia del acto administrativo «cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior». La evidente conexión de ambos preceptos al caso es clara y concluyente: la disolución era válida desde que se acordó aunque su eficacia se demorase *ex lege* hasta su publicación porque no pudo haberse publicado antes.

---

considera que «Esa publicidad exigida por la Constitución no consiste en que el contenido de una norma (aquí, el Decreto por el que se acuerda la disolución de una Cámara) sea transmitido al público de cualquier forma o mediante cualquier procedimiento más o menos transparente (nota o rueda de prensa, comunicado institucional...), sino en que se haga de una forma fehaciente para que su contenido sea incuestionable; y esa publicidad sólo se consigue, cuando de una norma se trata, con la publicación en el Boletín Oficial correspondiente». «Sobre la validez de la convocatoria de elecciones a la Comunidad de Madrid». PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Agenda Pública*, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://agendapublica.es/sobre-la-validez-de-la-convocatoria-de-elecciones-a-la-comunidad-de-madrid/>

<sup>13</sup> Presno incide también en otro aspecto jurídico sustantivo, y es la no consideración del acto de disolución como un «acto administrativo», sino «político». Presno Linera, Miguel Ángel. «La decisión política de disolver anticipadamente un Parlamento no es un acto administrativo». Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2021/03/13/la-decision-politica-de-disolver-anticipadamente-un-parlamento-no-es-un-acto-administrativo/>. Curiosamente, el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 6247/2019, de 27 de mayo, en relación con un recurso interpuesto contra el Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, señaló expresamente en su inadmisión que «El acto impugnado no ha sido dictado en el ejercicio de una actuación administrativa que pueda ser controlada por los Tribunales de este orden contencioso-administrativo y se encuentra fuera del ámbito de control que nos reserva el artículo 106.1 de la Constitución y más allá de los límites de conocimiento que nos asignan los artículos 1 y 2 de la LJCA, por lo que carecemos de jurisdicción para enjuiciarlo».

La facultad de la Presidencia de la Comunidad constituye un acto personalísimo cuya eficacia opera desde el instante en el que se acuerda y se firma, previa reunión del Consejo de Gobierno. El acto de publicación, por lo tanto, y en consonancia con el principio de publicidad de las normas, es un acto imprescindible pero meramente declarativo, siendo el acto constitutivo el del acuerdo el que determina la disolución de la Asamblea. Por ello, el mismo acuerdo produjo la disolución de la Asamblea de Madrid, y no su publicación posterior en el Boletín Oficial de la Comunidad al día siguiente. Su validez jurídica, en definitiva, deriva del acuerdo, no de su publicación, ya que el acuerdo es un acto disponible por quien lo acuerda, siendo su publicación un acto debido.

La consideración de la plena e inmediata ejecutividad del acto de disolución deriva del ejercicio indisponible y discrecional de las potestades públicas atribuidas a la Presidencia de la Comunidad, ya que, como recuerda algún autor, «Sin el carácter vinculante inmediato, sin los efectos desde que se firma, no cabe imaginar la idea de potestad ni menos aún de potestad soberana»<sup>14</sup>. En caso contrario, las potestades del titular del ejecutivo regional quedarían anuladas a la espera de un acto meramente administrativo –la publicación oficial– que se situaría por encima de un acto jurídico-político como es la disolución. Lo relevante, lo nuclear del acto de disolución es el acto mismo, cuya efectividad no pueda quedar demorada a su publicación porque este segundo acto es imperativo y administrativo, no discrecional y político.

Un argumento que se refuerza con lo afirmado en el artículo 51.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid: «Los actos y acuerdos de las autoridades y órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid serán inmediatamente ejecutivos, con los límites señalados en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Cierto es que, teóricamente, un conflicto como el que sucedió se podría haber evitado obligando a guardar secreto de las delibera-

---

<sup>14</sup> Fernández-Fontecha Torres, Manuel. «La disolución de la Asamblea de Madrid». *Elderecho.com*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elderecho.com/la-disolucion-de-la-asamblea-de-madrid>.

ciones del Consejo de Gobierno como establece el artículo 25.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid<sup>15</sup>, pero dicha eventualidad, si bien reforzaría la conexión «jurídica» entre el acuerdo y su publicación, carecería de sentido *político*, toda vez que el acuerdo ya opera desde que el presidente de la Comunidad lo signa, por lo que resultaría un tanto absurdo que la Cámara, desconocedora de su propia disolución, siguiese funcionando con normalidad parlamentaria hasta que, al día siguiente, se encontrase con la sorpresa de su fin en el Boletín Oficial. Esta posibilidad rompería el necesario equilibrio entre poderes que debe presidir las relaciones de cooperación y colaboración en un régimen democrático. La Cámara, por lo tanto, se encuentra disuelta desde que el presidente de la Comunidad firma la disolución. En caso contrario, se rompería el equilibrio de poderes en el caso de que fuese posible una disolución operada sin la consecuente —e imprescindible— convocatoria electoral.

En ese sentido, lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOREG al afirmar que «En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican, al día siguiente de su expedición, en el “Boletín Oficial del Estado”, o, en su caso, en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria», no afecta a la ejecutividad del acto político de disolución, sino a su eficacia jurídica, esto es, al inicio operativo de sus efectos, la convocatoria electoral y la Diputación Permanente. Resultaría jurídicamente absurdo que, conocida pública

---

<sup>15</sup> Artículo 25.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid:

«Las deliberaciones del Consejo tienen carácter reservado. Sus miembros están obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones, así como de la documentación a que hayan podido tener acceso por razón de su cargo, mientras no se hayan hecho públicas oficialmente».

y políticamente la disolución de una Cámara, esta siguiera operando con plena normalidad hasta el día siguiente, cuando se publicase en el diario oficial el acto de disolución.

Es más, no considero en este punto que una modificación normativa tendente a establecer la inmediata publicación oficial tras la reunión del Consejo de Gobierno sirviese para evitar, «pro futuro», una crisis como la suscitada, porque la controversia podría volver a suceder en el caso de que transcurriese un razonable periodo de tiempo, bien que limitado, para poder presentar una moción de censura hasta la publicación de la disolución de la Cámara. La eficacia demorada con la publicación, en suma, no supone una pérdida de ejecutividad del acto de disolución, sino tan solo publicidad legal para el público conocimiento.

A nuestro juicio, el régimen parlamentario diseñado por el legislador para el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no permite otra interpretación que la formulada, dado que la potestad de disolución anticipada atribuida al presidente busca reequilibrar el sistema de relaciones Ejecutivo-Legislativo que, desde la óptica de este, tiene en la moción de censura el instrumento de exigencia de responsabilidad-control más poderoso y eficaz<sup>16</sup>. La disolución anticipada o voluntaria constituye, en ese sentido, uno de los elementos más característicos de la forma parlamentaria de gobierno<sup>17</sup> al configurarse como una «contraarma» que equilibra la moción de censura en el terreno jurídico-constitucional<sup>18</sup> desde la conciliación del principio de soberanía nacional con el de la voluntad de las asambleas<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Algún autor, como Pérez Royo, basa su argumentación contraria a la prevalencia de la disolución sobre la moción de censura con base «en la mayor proximidad de la Asamblea al principio de legitimidad democrática que la que tiene la presidenta». Un argumento endeble y equívoco por cuanto la presidentita tiene, mediante la investidura de la que fue objeto, una clara legitimidad democrática de la misma entidad que la propia Cámara. Pérez Royo, Javier. «¿Disolución o moción de censura?». *Eldiario.es*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/disolucion-mocion-censura\\_132\\_7294880.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/disolucion-mocion-censura_132_7294880.html)

<sup>17</sup> Como explica Bar, «la previsión de la disolución voluntaria, si bien no es absolutamente imprescindible para la existencia de la forma parlamentaria de gobierno, sí puede decirse que es uno de sus elementos más característicos». (Bar, 1992: 151-152). Loewenstein, por el contrario, la convierte en «el núcleo de la dinámica del poder en el Estado parlamentario. Su mera existencia fortalece al gabinete, su ausencia lo debilita». (Loewenstein, 2018: 280)

<sup>18</sup> (Navarro, 2002: 118).

<sup>19</sup> (Lucas, 1985: 18).

Una interpretación en sentido contrario conduciría indefectiblemente a una interpretación tan absurda como perversa: a un anuncio de disolución «aún no publicado» se le podría obstaculizar con la mera presentación de una moción de censura<sup>20</sup>, haciendo así inviable cualquier disolución de la cámara no deseada por cualquiera de los grupos parlamentarios de la oposición. El equilibrio-tensión entre poderes quedaría con ello desequilibrado en favor de un Legislativo que auparía su preeminencia a lomos de la inestabilidad del Ejecutivo, minando así la gobernabilidad.

Por otro lado, conviene resaltar un aspecto que se planteó jurídicamente entonces, conexo con el debate jurídico-constitucional evocado, y es si cabría la posibilidad de disolver la Cámara sin convocar elecciones. En nuestra opinión, esta opción no es constitucionalmente viable, dado que conllevaría una supeditación absoluta del Poder Legislativo al Ejecutivo, que tendría en sus manos, como acto propio e indisponible, la facultad libérrima y arbitraria de disolver el parlamento sin convocar uno nuevo mediante el trámite democrático del proceso electoral. El parlamentarismo, su sentido y naturaleza, se quebraría, y con él el Estado constitucional y democrático, por la total conexión entre el parlamento y la democracia. La disolución parlamentaria constituye el mecanismo «político» último de resolución de conflictos entre poderes devolviendo la voz al único que puede resolver el mismo: el cuerpo electoral. Por lo tanto, el mismo acto de disolución, el mismo acuerdo, conlleva indefectiblemente la convocatoria de elecciones.

### *3. La presentación de las mociones de censura y la actuación de la Mesa*

Conocida por los medios de comunicación la decisión de la presidenta de la Comunidad, dos grupos parlamentarios, Más Madrid y PSOE, –dos de los tres partidos que conformaban la oposición parlamentaria en la Asamblea de Madrid–, deciden presentar cada

---

<sup>20</sup> La praxis parlamentaria desde 2018 ha demostrado que la realidad supera la ficción jurídica y que, el tradicional aserto, según el cual, como expresase acertadamente González, «Una moción de este tipo sólo es útil como medio para desgastar al equipo gubernamental o para descalificarle ante la opinión pública», se ha demostrado certero solo entre 1978 y 2018. La moción puede triunfar, con efectos perversos fruto de una coalición negativa que alce a la Presidencia a un candidato carente de la mayoría en la Cámara. (González, 2003: 542).

uno una moción de censura. Mociones que serían registradas a las 13.03 horas y 13:07 horas, respectivamente, poco antes del cierre del registro de la Cámara a las 14:00 horas.

Para los grupos proponentes, la necesidad de las mociones se fundamentaba, en el caso de Más Madrid, en que «Tras dos años de legislatura el actual Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid no ha podido presentar unos presupuestos a la Asamblea» y «El desastrosos balance económico y sanitario de la COVID-19 de la Comunidad de Madrid», mientras que, para el PSOE, la moción de censura se presentaba «Ante la crisis institucional generada por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, se debe responder a los retos de la pandemia y sus secuelas sociales, económicas y políticas, y con el objetivo de dar estabilidad a la región y a las instituciones madrileñas».

La Mesa, convocada a petición del presidente de urgencia tras el cierre del registro, comenzó a las 14.30 horas<sup>21</sup>, concluyendo a las 15:40 horas, admitiendo a trámite las mociones de censura, siendo con posterioridad comunicados a la Presidencia y a la Consejería de Presidencia de la Comunidad. La Consejería, por su parte, a las 16:10 horas remitió un escrito al registro de la Asamblea comunicando el acuerdo de disolución, mientras que el presidente de la misma informará a las 16:14 horas de su admisión a trámite. A las 19:30 se reúne la Junta de Portavoces donde se da cuenta tanto de las mociones presentadas como de los acuerdos de la Mesa con su admisión a trámite. La Junta fue sucedida a las 20:00 horas por una nueva reunión de la Mesa para calificar el escrito recibido de la Consejería de Presidencia, tomando conocimiento del mismo. Poco después, a las 20:18 horas es remitida a la Asamblea certificación del secretario general del Consejo de Gobierno<sup>22</sup> de que el mismo ha finalizado a las 11:45 horas y que, inmediatamente después, la presidenta ha firmado el decreto de disolución a las 12:25 horas, siendo enviado a las 12:50 horas al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

---

<sup>21</sup> De su urgencia da buena prueba el hecho de que fue convocada a las 14:30 horas por correo electrónico remitido a las 14:05 horas, esto es, menos de media hora antes.

<sup>22</sup> Según la certificación remitida a las 20:03 horas por el secretario general del Consejo de Gobierno de la Comunidad: «el Consejo de Gobierno, en su sesión de 10 de marzo de 2021 a propuesta de la presidenta y según se desprende del acta provisional correspondiente, ha informado a los consejeros de que, una vez oída la deliberación del Consejo, ha acordado proceder a la disolución de la Asamblea de Madrid y convocar elecciones».

Todo este detallado íter permite apreciar el panóptico jurídico de acuerdos, mociones de censura, escritos y comunicaciones que, en un breve lapso de tiempo, da lugar a la controversia planteada en torno a la validez y la eficacia de la disolución acordada por la presidenta de la Comunidad de Madrid.

Las mociones de censura presentadas, en nuestra opinión, no debieron admitirse por la Mesa<sup>23</sup>, porque, más allá de la comunicación oficial remitida y comunicada a la Asamblea y a su presidente, era un hecho «público y notorio» que la Cámara se encontraba «formalmente» disuelta porque así lo había comunicado la presidenta de la Comunidad tras la reunión del Consejo de Gobierno a las 12:30 horas, aunque el trámite «material» con la publicación se perfeccionase al día siguiente<sup>24</sup>.

Pero, además, y como revela el escrito de solicitud de anulación del acuerdo de la Mesa por los que se califican y admiten a trámite las mociones de censura de Más Madrid y PSOE presentado por el Grupo Parlamentario Popular el 11 de marzo, la Mesa, pese a que lo negó el presidente de la Asamblea, «sí tenía conocimiento» de la disolución realizada por la presidenta de la Comunidad en la reunión convocada *ex profeso* para admitir a trámite las mociones de censura, por lo que su actuación puede ser calificada de incorrecta<sup>25</sup>.

A nuestro juicio, los actos de la Mesa son nulos por tres motivos de orden jurídico-formal. En primer lugar, la reunión de la

---

<sup>23</sup> Idéntico parecer manifiesta Ruiz Robledo, para quien la actitud de los grupos proponentes de las sendas mociones de censura solo puede calificarse de «abuso de derecho y la Mesa hubiera actuado impecablemente desde un punto de vista jurídico si no las hubiera admitido a trámite». Ruiz Robledo, Agustín. «La disolución anticipada de Ayuso». *El País*, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2021-03-10/la-disolucion-anticipada-de-ayuso.html>

<sup>24</sup> En síntesis de Tudela, «Al igual que el Ejecutivo no puede impedir que el Parlamento ejerza su facultad constitucional/estatutaria de censura, el Legislativo no puede impedir que el Ejecutivo ejerza la facultad de disolución. Lo contrario supondría una profunda alteración del equilibrio de poderes que caracteriza a la forma parlamentaria. El argumento formal de que la calificación es anterior a la publicación de la disolución no parece suficiente para sustentar semejante consecuencia. En este caso, la interpretación teleológica es esencial. La finalidad de la disposición que impide disolver cuando una moción de censura se encuentra en tramitación es preservar la capacidad de iniciativa del Parlamento para alterar la mayoría de gobierno preexistente. Nunca puede entenderse que esa norma pueda servir para impedir el ejercicio de la también constitucional facultad de disolución». Tudela Aranda, José. «Madrid, caso práctico». *Agenda Pública*, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://agendapublica.es/madrid-caso-practico/>

<sup>25</sup> «Durante la celebración de la reunión, como consecuencia de la insistencia del vicepresidente primero, la secretaria general de la Asamblea, D<sup>a</sup> Raquel Marañón, procedió

Mesa fue convocada según un procedimiento inválido, dado que el Reglamento de la Asamblea exige que la convocatoria «de urgencia»<sup>26</sup> de la Mesa sea, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1 de su Reglamento, motivada<sup>27</sup>; en segundo lugar, porque de lo señalado en el artículo 111 del mismo Reglamento se desprende que no había unanimidad de los miembros de la Mesa para comenzar la reunión sin la distribución, con al menos veinticuatro horas de antelación, de la documentación correspondiente<sup>28</sup>; y, en tercer lugar, porque el Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, de la Mesa de la Asamblea, sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea de Madrid para la XI Legislatura, en su punto tercero, establece que «En el Orden del Día de la correspondiente sesión de la Mesa y de la Junta de Portavoces podrán incluirse aquellos asuntos que hubieran tenido entrada en la Asamblea antes de las 12:00 horas del jueves precedente a la correspondiente sesión», por lo que, en consecuencia,

---

a la lectura del texto, que contenía el decreto que recogía el acuerdo de disolución de la Asamblea de Madrid y la convocatoria de elecciones para el 4 de mayo de 2021».

Disponible en: <https://www.asambleamadrid.es/static/docs/registro-ep/RGEP6506-21.pdf>

<sup>26</sup> Según el punto primero del Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, de la Mesa de la Asamblea, sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea de Madrid para la XI Legislatura, las reuniones ordinarias de la Mesa tendrán lugar, «Con carácter general y salvo circunstancias imprevistas», los lunes a las 11:00 horas y la Junta de Portavoces el martes a las 10:15 horas. Disponible en: [http://www.madrid.org/wleg\\_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=10895&cdestado=P#no-back-button](http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=10895&cdestado=P#no-back-button)

<sup>27</sup> Artículo 50.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

«1. La Mesa de la Asamblea se reunirá a convocatoria de la Presidencia, por propia iniciativa o a petición motivada de cualquiera de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en las Líneas Generales de Actuación de la Cámara aprobadas por la Mesa.

Los miembros de la Mesa podrán solicitar, de forma motivada, la celebración urgente de una reunión del Órgano Rector. La Presidencia procederá a la convocatoria de dicha reunión antes del día fijado en las Líneas Generales de Actuación para la celebración de la siguiente sesión ordinaria de la Mesa».

<sup>28</sup> Artículo 111 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

«Salvo autorización, por unanimidad, de la Mesa de la Asamblea o de la Mesa de la Comisión competente, ningún debate podrá comenzar sin la previa distribución, al menos con veinticuatro horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base al mismo.

Cuando un Grupo Parlamentario considerase necesaria la distribución de cualquier documentación o elemento de naturaleza audiovisual, que pueda servir de base al debate, deberá solicitarlo a la Mesa de la Asamblea o a la Mesa de la Comisión competente, con un plazo mínimo de setenta y dos horas de antelación al inicio de la sesión, aportando junto a la solicitud el correspondiente documento o elemento audiovisual».

las mociones no debieron haberse incluido en los asuntos de la reunión de la Mesa del 10 de marzo. Es decir, se convocó la reunión del Mesa sin motivar la urgencia, sin unanimidad para celebrar la misma sin la documentación necesaria y sin respetar el orden de tramitación de asuntos que impedía incluir en el Orden del Día lo no registrado con mucha anterioridad. La calificación de las mociones de censura por la Mesa de la Asamblea, en suma, nunca debió producirse<sup>29</sup>.

#### IV. EL AUTO DEL TSJ DE 14 DE MARZO

La Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea decidió presentar el jueves 11 de marzo, tras publicarse el decreto de disolución de la Cámara, recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra el decreto, solicitando la suspensión cautelar de sus efectos y, consecuentemente, la paralización de la misma disolución y la subsiguiente convocatoria electoral.

Para la Mesa, en su recurso, junto con la declaración de que la disolución había suspendido el *ius in officium* de los diputados, vulnerando el artículo 23.2 de la Constitución<sup>30</sup>, sostiene que «la obligatoriedad de la publicación del Decreto de disolución y convocatoria se justifica también en que su destinatario es, precisamente, el cuerpo electoral, motivo este que abunda en la imposibilidad de pretender la autonomía de una decisión con la mera adopción y firma de la misma sin la obligada

---

<sup>29</sup> Opinión contraria manifiesta Carmona, para quien «la Mesa de la Asamblea actuó conforme a derecho al admitir a trámite las iniciativas de censura planteadas el 10 de marzo. En dicho momento, si bien la presidenta ya había anunciado (una hora antes) su decisión de disolver la Cámara y convocar elecciones, tal iniciativa carecía de vigencia, dado que su entrada en vigor quedaba preceptivamente pospuesta al momento de la publicación del decreto (un día después de la expedición). Jurídicamente, por lo tanto, lo pertinente hubiera sido seguir adelante con las mociones de censura». Carmona Contreras, Ana. «La validez jurídica de las mociones de Madrid». *El País*, 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2021-03-11/seguir-adelante-con-las-mociones.html>

<sup>30</sup> «Sin duda alguna la disolución de la Cámara impide el ejercicio de las funciones que, como institución ostenta la propia Asamblea de Madrid (artículos 9 y siguientes del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), incluyendo el ejercicio de la función de control y exigencia de responsabilidad política al Gobierno mediante la presentación de dos mociones de censura en tramitación en el momento de la publicación del referido decreto, así como del *ius in officium* de los diputados integrantes de la misma, que está viendo suspendido su derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (artículo 23.2 de la Constitución)».

convocatoria electoral y publicación oficial», de lo que se deduce, para los recurrentes, que «la pretensión de que el decreto de disolución surta efectos con su mera firma o expedición, como acto de voluntad de la presidenta de la Comunidad de Madrid, antes de su publicación oficial implicaría la vulneración del principio de publicidad de las normas, con el correlativo de seguridad jurídica así como el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la CE)».

Todo ello le lleva a afirmar que el 10 de marzo, cuando se firma la disolución la presidenta de la Comunidad, no se recibió en la Asamblea ninguna comunicación oficial, mientras que sí se presentaron dos mociones de censura que fueron calificadas y admitidas a trámite por la Mesa. Un acto «liminar de calificación y verificación del cumplimiento de los requisitos formales (...) por lo que no está sujeta a la obligatoriedad de distribución de documentación objeto de debate establecida por el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Tras la verificación del cumplimiento de los requisitos formales, la Mesa ha de admitir a trámite la moción de censura, como acto debido, en función de lo establecido en el artículo 188.2 del Reglamento de la Asamblea».

Concluyen los recurrentes tres cosas: primero, que «la presentación de las mociones de censura el 10 de marzo de 2021 se realizó en el pleno ejercicio de las funciones parlamentarias», actuando la Mesa «en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión a trámite de naturaleza jurídico-técnica que le atribuye el artículo 49 del Reglamento de la Asamblea»; segundo, que «la comunicación remitida a la Asamblea de Madrid por parte de la consejera de Presidencia de la Comunidad de Madrid informando de la decisión de la presidenta de la Comunidad de disolver la Asamblea tuvo entrada en el Registro General de la Cámara a las 16:10 horas, además de haberse presentado con posterioridad a la calificación y admisión a trámite de las mociones de censura»; y tercero, que el decreto de disolución y convocatoria es nulo de pleno derecho porque «La publicación y entrada en vigor el 11 de marzo del Decreto 15/2021, de 10 de marzo, de la presidenta de la Comunidad de Madrid ha determinado que en el momento de su entrada en vigor ya se hayan presentado y admitido a trámite dos mociones de censura. Ello implica que la facultad de disolución de la presidenta de la Comunidad se ha hecho efectiva con posterioridad».

El recurso contencioso-administrativo, resuelto el domingo 14 de marzo, denegó la medida cautelar de suspensión del decreto de disolución –y consecuentemente, de convocatoria electoral– solicitada por los recurrentes.

En ese sentido, el tribunal realiza en su auto una «interpretación sistemática, literal y lógica de los preceptos estatutario y legal», reconociendo que, aunque la potestad de disolución establecida mediante la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el presidente de la Comunidad, es anterior a la modificación del Estatuto efectuada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, es coherente con la misma, por lo que una interpretación literal del artículo 21 del Estatuto y del artículo 1.1 de la Ley 5/1990 permite afirmar que la facultad concedida a la Presidencia de la Comunidad de Madrid es «sin paliativos y por más que esté obligada a hacerlo mediante un decreto y con los demás requisitos, “acordar” la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid. Por tanto, debe entenderse que tal facultad queda válidamente ejercitada desde el momento en que firma el decreto de disolución y convocatoria de elecciones y sin perjuicio de que la eficacia de esta convocatoria electoral se despliegue una vez publicado el repetido decreto en el Boletín Oficial»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Rodríguez-Vergara, en una cuidada interpretación que, sin embargo, no compartimos, entiende que la disolución y la censura no gozan en nuestro ordenamiento constitucional del mismo valor, debiendo preferirse la posibilidad de exigencia de responsabilidad política mediante la censura que la posibilidad de recurrir al cuerpo electoral a través de la disolución. En nuestra opinión, ambos institutos gozan del mismo valor y semejanza dado que el equilibrio de poderes en un régimen parlamentario, pese a la teórica y funcional prevalencia del Legislativo, exige que existan controles recíprocos en caso de conflictos irresolubles. En caso contrario, se favorecería la debilidad del Ejecutivo, sometido a la «amenaza prevalente» de la moción de censura. En ese sentido, para este autor, «la facultad de un presidente de una comunidad autónoma de disolver anticipadamente el Parlamento autonómico y la de ese Parlamento de exigir responsabilidad política al Gobierno mediante la presentación de una moción de censura no tienen en nuestro ordenamiento constitucional una posición equiparable. Por el contrario, siempre que fuera posible, debiéramos interpretar las normas que resultaran de aplicación de manera que se prefiriera la presentación de una moción de censura si con ello se evita una disolución anticipada», ya que «la censura se limita para dificultar el cese de los gobiernos, la disolución anticipada para dificultar el acortamiento de las legislaturas. Las restricciones de una y de otra no producen una suma cero sino que se encaminan, siempre, al mismo objetivo de alcanzar la mayor estabilidad institucional posible. En esa lógica, la permanencia de la legislatura, aunque sea al coste de un recambio en el Gobierno mediante una censura, debe preferirse frente a una disolución anticipada, en la que cesan tanto el Gobierno como el Parlamento». Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel. «TSJM: había una interpretación alternativa». *Agenda Pública*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://agendapublica.es/tsjm-habia-una-interpretacion-alternativa/>

Bajo este prisma, la expresa prohibición de no disolución en trámite de moción de censura contenida en el artículo 1.2 de la Ley 5/1990 «ha de interpretarse del modo ya expuesto, desplegando sus efectos si, cuando en el momento de firmar el decreto, se encuentra en tramitación una moción de censura. Una interpretación meramente literal que, permite concluir que, en el caso que aquí nos ocupa, firmado el decreto por la presidenta de la Comunidad de Madrid, conteniendo todos los requisitos exigibles por la normativa electoral autonómica, a las doce horas y veinticinco minutos (12:25) del día 10 de marzo de 2021, ninguna prohibición podría concurrir no solo porque en esa fecha y hora no estaba en trámite ninguna moción de censura sino, más aún, porque las dos que se presentaron lo fueron posteriormente, a las trece horas y tres minutos (13:03), la primera, y a las trece horas y siete minutos (13:07), la segunda».

Por ello, a juicio del Tribunal, «la validez y eficacia del correspondiente decreto no pueden verse comprometidas por la presentación ulterior de una o varias mociones de censura. Sostener lo contrario dejaría, eventualmente, a la mera voluntad del número de diputados que ostentaran la representación exigida para presentar una moción de censura –15 por 100– el eficaz ejercicio de aquella potestad, bastando con presentarla con posterioridad a la adopción del acuerdo de disolución para privarle de virtualidad alguna».

Cuestión que le permite afirmar a continuación, y en relación con la polémica de la publicación y publicidad del decreto, que este sustancia en un mismo acto con claridad dos decisiones distintas en una misma resolución, de las que solo la convocatoria electoral ve demorada su eficacia hasta el día de su publicación, la primera con un claro contenido político y esta última de carácter reglado». En definitiva, la convocatoria, previa disolución, es, en suma, un acto que, a diferencia de la disolución, resulta indisponible por quien detenta la facultad primaria de disolución, por lo que resulta debido y la publicación del mismo, obligada.

Por último, concluye el tribunal, en relación con la invocada vulneración del artículo 23.2 CE de los diputados de la Cámara disuelta, remitiendo a la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio, que expresamente señala que por la disolución de una Cámara no resultan dañados los derechos de los parlamentarios<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> «los derechos de los miembros de la Cámara cuya disolución anticipada se previó y los de la ciudadanía por ellos representada (art. 23.1 y 2 CE) no resultaron dañados, como

## V. CONCLUSIONES: ¿DISOLUCIÓN O MOCIÓN DE CENSURA?

La disolución de la Asamblea de Madrid el 10 de marzo de 2021 ha supuesto un auténtico terremoto que, más allá de afectar a la concreta situación política del Consejo de Gobierno y al primer gobierno de coalición de la Comunidad de Madrid en toda su historia, ha afectado a las costuras jurídicas e institucionales del régimen parlamentario regional, con consecuencias fácilmente extrapolables a las Cortes Generales.

En ese sentido, el hasta entonces pacífico tránsito entre la disolución de la Cámara y la convocatoria electoral se ha resquebrajado por la tentativa de frenar la disolución anticipada de la Cámara con la simple presentación de sendas mociones de censura en el tiempo que media entre el acuerdo de disolución de la Asamblea y su publicación, al día siguiente, en el Boletín Oficial de la Comunidad.

Esa posibilidad, inédita en nuestro modelo parlamentario autonómico o nacional, surge de la equívoca interpretación del sentido y alcance de la potestad de disolución anticipada del jefe del ejecutivo, que no es otra que, por un criterio de oportunidad asumido individualmente, pero fruto de una deliberación en el seno de su equipo de gobierno, decidir libremente devolver la voz al cuerpo electoral para que manifieste su voluntad política en la configuración de la Cámara.

Esa potestad exclusiva se manifiesta en un acto político, –la disolución y convocatoria electoral–, que reviste la naturaleza de un acto administrativo que, en nuestra opinión, es válido desde que se dicta, –esto es, desde que se acuerda–, no desde su efectiva publicación como acto reglado y no sujeto a la libre discrecionalidad de su publicación.

Por ello, las mociones de censura que se presentaron en el tránsito entre el acuerdo de disolución y la publicación carecen de validez jurídica, al buscar sortear la disolución desde la limitación de la potestad exclusiva de la que goza la presidenta de la Comunidad de Madrid, segando con ello el equilibrio de poderes autonómico en detrimento del ejecutivo.

La Mesa de la Asamblea, en ese sentido, actuó de forma incorrecta desde una perspectiva formal y material. Formal, porque su convocatoria no se ajustó a Derecho, incumpliendo los requisitos establecidos en el propio Reglamento de la Cámara para su convocatoria en

---

no lo son nunca por la aplicación de las reglas, constitucionales y estatutarias, que apoderan para la convocatoria de elecciones antes de que llegue a término una legislatura» (FJ 13).

lo relativo al *tempus* y al procedimiento. Y material, porque habiendo conocido la disolución efectuada por la presidenta con anterioridad, no debió haber admitido a trámite las mociones de censura.

El acto de disolución, en suma, era válido desde que se adoptó y ejecutivo desde que se dictó, aunque su eficacia se demorase, *ex lege* y sin facultad discrecional anticipada, a un día posterior, dado que la ejecutividad del mismo acto operaba desde el acuerdo, no desde su publicación. La Asamblea se encontraba disuelta desde que la presidenta de la Comunidad de Madrid lo firma, constituyendo la publicación la consecuencia natural conexas y última de un acto personalísimo previo dotado *per se* de eficacia.

Lo señalado en el artículo 42.1 de la LOREG en el sentido de que la entrada en vigor del acto de disolución se difiere a la publicación oficial hace a nuestro juicio referencia a los efectos jurídicos derivados y conexos a la disolución, como la convocatoria electoral. Por ello, la norma afirma inmediatamente después que «Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria», lo que conecta con la idea de que la disolución y la convocatoria electoral son indisolubles como actos políticos y administrativos. En caso contrario, las potestades de uno de los poderes quedarían completamente anuladas.

Las mociones de censura, en definitiva, no fueron presentadas como instrumento de racionalización del sistema o como medio de exigencia de responsabilidad política, sino como técnica de obstaculización o impedimento de una facultad propia y libre de otro poder, desvirtuando su sentido y naturaleza en un régimen parlamentario. Si, al igual que una moción de censura no puede ser paralizada por una disolución *ex post*, tampoco, en lógica jurídica y parlamentaria, puede una moción de censura frenar e imposibilitar una disolución *ex ante*. La perversa consecuencia de la admisión de esta posibilidad conduciría a que cualquier eventual disolución anticipada fuese siempre imposibilitada con la simple presentación de una moción, sin que fuese siquiera necesaria su admisión a trámite por la Mesa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARBÓS, X. (2021). «Una disolución imposible». *El Periódico*, 11 de marzo. <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210311/disolucion-imposible-11573201>.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1999). Disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones autonómicas. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2, pp. 1697-1710.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1998). La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 6, pp. 101-112.
- BAR CENDÓN, A. (1992). Sobre una hipotética reforma de la potestad de disolución de las cámaras legislativas prevista en el artículo 115 de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 37, pp. 149-158.
- (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2021). «La validez jurídica de las mociones de Madrid». *El País*, 12 de marzo. <https://elpais.com/opinion/2021-03-11/seguir-adelante-con-las-mociones.html>
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2021). «La disolución de la Asamblea de Madrid». *Elderecho.com*, 15 de marzo. <https://elderecho.com/la-disolucion-de-la-asamblea-de-madrid>.
- GARRIDO MAYOL, V. (2010). La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 24, pp. 157-183.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2003-2004). Veinticinco años de relación fiduciaria entre las Cortes Generales y el Gobierno. *Revista de Derecho Político*, 58-59, pp. 523-546.
- HERRÁIZ SERRANO, O. (2015). A vueltas, de nuevo, con el decreto de convocatoria de elecciones a las Cortes de Aragón: La mal llamada disolución «anticipada» a menos de dos meses de la expiración del mandato y el consiguiente error en invocar el artículo 42.1 LOREG. *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, 9, pp. 76-98.
- LOEWENSTEIN, K. (2018). *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel.
- LUCAS VERDÚ, P. (1985). La disolución del Parlamento y la voluntad popular. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1.
- MARAZUELA BERMEJO, A. (2008). «Artículo 21». En *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1 (Extraordinario), pp. 341-350.
- MORALES ARROYO, J. M. (2016). «El alcance de la garantía estatutaria de las instituciones de autogobierno». En J. Tudela Aranda y C. Garrido López (coords.).

- La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, pp. 63-90. Tirant lo Blanch.
- NAVARRO JIMÉNEZ-ASENJO, P. (2002). La disolución de los Parlamentos Autonómicos. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 22, pp. 115-126.
- PÉREZ ROYO, J. (2021). «¿Disolución o moción de censura?». *Eldiario.es*, 10 de marzo. [https://www.eldiario.es/contracorriente/disolucion-mocion-censura\\_132\\_7294880.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/disolucion-mocion-censura_132_7294880.html)
- PRESNO LINERA, M. A. (2021). *Agenda Pública*, 11 de marzo. <https://agendapublica.es/sobre-la-validez-de-la-convocatoria-de-elecciones-a-la-comunidad-de-madrid/>
- (2021). «La decisión política de disolver anticipadamente un Parlamento no es un acto administrativo». <https://presnolinera.wordpress.com/2021/03/13/la-decision-politica-de-disolver-anticipadamente-un-parlamento-no-es-un-acto-administrativo/>.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. (2021). «TSJM: había una interpretación alternativa». *Agenda Pública*, 15 de marzo. <https://agendapublica.es/tsjm-habia-una-interpretacion-alternativa/>
- RUIZ ROBLEDO, A. (2021). «La disolución anticipada de Ayuso». *El País*, 11 de marzo. <https://elpais.com/opinion/2021-03-10/la-disolucion-anticipada-de-ayuso.html>
- TUDELA ARANDA, J. (2021). «Madrid, caso práctico». *Agenda Pública*, 11 de marzo. <https://agendapublica.es/madrid-caso-practico/>
- VÍRGALA FORURIA, E. (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales.