

DERECHO DE DISOLUCION E INVESTIDURA AUTOMATICA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN

I. EL DERECHO DE DISOLUCIÓN

Entre los muchos significados que el Derecho de disolución ha tenido en la historia del constitucionalismo, prevalece sin duda el de apelación al pueblo. El derecho de disolución es así, en cierto modo, un mecanismo de democracia directa en la medida en que rompe con el principio de representación para permitir que el pueblo se manifieste directamente. Bien es verdad que esa manifestación del pueblo tiene como última finalidad la de restaurar el principio de representación a través de un nuevo mandato parlamentario. Pero también es cierto, que frente a la convocatoria de elecciones ordinarias, la que surge del ejercicio del derecho de disolución viene a reflejar una consulta al pueblo que no se inscribe dentro de la regularidad propia del mandato representativo, sino que viene a introducir un punto de ruptura inevitable, bien porque sean problemas específicos los que hayan originado la disolución, o en todo caso porque la disolución es una llamada al pueblo no sólo para que elija a sus representantes, sino también para que decida ante un grave conflicto político, que los grupos políticos por sí mismos no pueden resolver.

Conviene advertir, no obstante, que el Derecho de disolución no siempre ha sido históricamente, una apelación al pueblo para

que decida, sino que ha desempeñado otras funciones distintas, e incluso, en sus inicios, fue una prerrogativa utilizada por los monarcas para anular políticamente al Parlamento y al cuerpo electoral, impidiendo la estabilidad mínima necesaria para gobernar y rompiendo la oposición a sus propios proyectos políticos (1).

Sin embargo, no ha sido este último su sentido prevalente en el constitucionalismo. Mas que un ejercicio de fuerza que provoca inestabilidad, ha sido un elemento al servicio de la estabilidad del sistema, dada su funcionalidad para resolver crisis políticas provocadas por gobiernos con apoyo minoritario en el Parlamento. Es preciso constatar, no obstante, que de su ligazón con esas crisis políticas, se ha desprendido un curioso efecto: del mismo modo que la medicina se asocia a la enfermedad —aunque sea un remedio de la misma— la disolución se asocia a la crisis y a la inestabilidad. Redunda en lo anterior el descrédito que la «celebración» de elecciones tiene en el moderno Estado administrador, puesto que, lejos de la pureza democrática de los comienzos del constitucionalismo, el acto electoral, se asocia a un rito necesario, obviamente, pero también costoso, problemático, y sobre todo, fuente de períodos de ejercicio del poder dotados de provisionalidad (los electorales) en los que la adopción de decisiones resulta más difícil, y por lo mismo más difícil también la gobernabilidad del sistema. En última instancia, ese efecto se traduce en la siguiente conclusión implícita: la disolución del parlamento viene a resolver una crisis, pero la convocatoria de elecciones es en sí misma una crisis, esto es, la inestabilidad se resuelve mediante un período —breve, por supuesto— de mayor inestabilidad, que para colmo, no permite asegurar una auténtica solución al problema.

Ahora bien, no nos interesa ahora la posible funcionalidad o disfuncionalidad del Derecho de disolución, pues la misma sólo puede deducirse en el contexto de cada sistema político concreto y en unión de una multitud de variables que concurren a generar estabilidad o a provocar inestabilidad. Más bien se trata de analizar si en el supuesto que vamos a contemplar el Derecho de disolución —esto es, su inexistencia— es coherente o no con el diseño de con-

(1) Cfr. a este respecto, SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pág. 336 y sigs.

junto del sistema político, teniendo en cuenta eso sí, la casuística que pueda originarse en la aplicación de las normas estatutarias. Desde esa perspectiva —la de la posible casuística— el problema de la funcionalidad no es ajena a este estudio. Al fin y al cabo, el destino final de la normativa es su aplicación práctica, y la prueba de juego que debe determinar su eficacia, es la de su adaptación o no a las necesidades del sistema político. No obstante, la coherencia interna de esa normativa puede ser por sí misma objeto de análisis, análisis que puede fundamentarse muy bien en las características de esa normativa en relación con modelos generales aceptados comúnmente en nuestra disciplina. Tal es el caso del sistema parlamentario, en relación con el Derecho de disolución. Es verdad que la relación entre los poderes autonómicos asemeja más la propia de un sistema semipresidencialista como bien se ha indicado (2). Sin embargo, en uno u otro caso, el derecho de disolución está presente como mecanismo que tiende fundamentalmente a reforzar la capacidad política del poder ejecutivo frente al Parlamento (3).

Es justamente esa predominancia del derecho de disolución como «arma» del ejecutivo, lo que hace que el enfoque de coherencia con el sistema, así como su funcionalidad política se realice siempre en torno a la relación entre ejecutivo y legislativo, desde el punto de vista de las facultades otorgadas a una y otro. No es de extrañar,

(2) Cfr. SOLÉ-TURA, JORDI, *Las comunidades autónomas como sistemas semipresidenciales*, en VV.AA. *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985. Por su parte, MUÑOZ MACHADO prefiere caracterizar a estos sistemas, en base al artículo 152.1 de la Constitución, como sistemas parlamentarios, considerando además que los Estatutos de autonomía y las leyes autonómicas, han profundizado la caracterización parlamentaria de la forma de Gobierno. Justamente este último autor considera que en los Estatutos y las leyes autonómicas se reproduce de forma casi exacta el modelo de organización y relaciones entre el legislativo y el ejecutivo estatal, separándose en un punto significativo: el derecho de solución, que no se le reconoce a la generalidad de los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Cfr. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1984, págs. 25-26.

(3) Así en el artículo 12 de la Constitución francesa de 1958, se establece que: «El Presidente de la República puede, previa consulta al primer ministro y a los presidentes de las Cámaras, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional.»

por tanto, que la disolución se asocie a la exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento como contrapartida de la misma de tal modo que en palabras de LOEWENSTEIN, la institución de la disolución parlamentaria constituye (...), el núcleo de la dinámica del poder en el Estado parlamentario. Su mera existencia fortalece al gabinete, su ausencia lo debilita» (4).

Desde esa perspectiva, es perfectamente coherente la afirmación del profesor SOLÉ TURA, aplicada a la generalidad de los regímenes autonómicos que no incluyen este mecanismo por la que «por las condiciones de su nombramiento y de su representatividad, el Presidente está protegido contra la posible exigencia de responsabilidad parlamentaria por el mecanismo de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Por ello pierde importancia la imposibilidad de disolución del legislativo, mecanismo tradicional de defensa del Ejecutivo frente a la capacidad de censura del Legislativo. La combinación de todos estos mecanismos hace que la exigencia de responsabilidad parlamentaria sea prácticamente inviable, lo cual refuerza el papel del Presidente como institución separada e independiente» (5).

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que desde el punto de vista de la coherencia sistemática y la funcionalidad teórica del sistema político autonómico, el derecho de disolución no sólo es una facultad al servicio del ejecutivo, sino también, y sobre todo, una institución que debe servir para resolver graves conflictos políticos entre el ejecutivo y el legislativo, y para impedir una situación de bloqueo, de paralización de la actividad política (6). El problema consiste ahora en determinar si existen o no mecanismos sustitutorios que permitan solventar esta situación de bloqueo, o si por

(4) KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1983, pág. 280.

(5) *Ob. cit.*, pág. 309. El profesor SOLÉ TURA advierte, sin embargo, de la posibilidad de que se produzca una situación de bloqueo político y legislativo cuando exista un gobierno de minoría, que no puede ser derribado por la moción de censura constructiva, pero que tampoco puede impulsar un programa legislativo que contenga leyes que exijan mayorías cualificadas (*ibídem*, cfr. nota 5, pág. 300).

(6) Cfr. LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 283.

el contrario ante una hipótesis tal el sistema carecería de las necesarias válvulas de escape.

II. DERECHO DE DISOLUCIÓN Y DISOLUCIÓN AUTOMÁTICA

En la actual regulación de las Comunidades Autónomas, y salvo en los casos de las Comunidades Autónomas vasca y catalana (7), se puede decir que no sólo se excluye el derecho de disolución, sino que en mayor o menor medida se reducen también las posibilidades de disolución del parlamento fuera del cumplimiento de su mandato. Sin embargo, dentro de estas restricciones existen diversos grados, representando sin duda el grado superior de restricción el de la investidura automática del candidato del partido que tenga mayor número de escaños, previsto en los Estatutos andaluz, navarro y castellano-manchego (8).

En la mayor parte de los regímenes autonómicos, ya sea en el propio Estatuto, o a través de una ley posterior, se ha adoptado el procedimiento previsto en la Constitución para la investidura del

(7) En la Comunidad Autónoma Vasca, el artículo 50 de la ley 7/1981 de 30 de junio sobre «Ley de Gobierno», donde se establece que el Lehendakari podrá, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, disolver el Parlamento, salvo cuando esté en trámite una moción de censura. En la Comunidad Autónoma Catalana no estaba previsto inicialmente en la ley 3/1982 de 23 de marzo del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Sin embargo, se introdujo a través de la ley 8/1985 de 24 de mayo, que modificó el artículo 46 de la ley anterior. Actualmente, en el artículo 46.c se atribuye ese derecho de disolución al Presidente en los mismos términos que la Comunidad Autónoma Vasca, añadiendo una restricción por la que no se podrá ejercer esta facultad antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento, recogiendo así el artículo 115 de la Constitución.

(8) La justificación de estas restricciones no se basa en una exigencia propia del sistema político de cada comunidad autónoma, sino del sistema político global. Estas limitaciones surgieron de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la UCD y el PSOE y con las mismas se intentaba evitar la proliferación de elecciones autonómicas, pensando que esa proliferación (provocada por el ejercicio de esa facultad de disolución) podría perjudicar la estabilidad política del país, más que la de cada comunidad autónoma. Se intentó así propiciar que las elecciones autonómicas pudieran celebrarse en la misma fecha.

Presidente del Gobierno. En virtud de este procedimiento, al transcurrir dos meses desde la primera votación sin que ningún candidato haya obtenido la mayoría simple de los votos, se procede a la disolución del Parlamento y a la convocatoria de elecciones. Se establece así el mecanismo de la disolución para resolver la posible crisis inicial del sistema político, tras un período electoral ya culminado. Se trata de una disolución automática, que tiene aquí la justificación clara de evitar una situación de bloqueo que impide la formación de gobierno. Esta disolución se limita a una sola vez, ya que el nuevo Parlamento debe durar en todo caso hasta la fecha en que debiera concluir el mandato del Parlamento disuelto. Por otra parte, aun cuando no se establece el derecho de disolución, los efectos negativos de esa ausencia se palían no sólo por la existencia de moción de censura constructiva, sino también en algunas de estas Comunidades, por la regulación que se establece de la cuestión de confianza y en general de la dimisión del presidente. En efecto, el paso final de la pérdida de la cuestión de confianza, en algunas Comunidades supone la dimisión del Presidente y la elección de nuevo Presidente por el mismo procedimiento que la investidura inicial: esto es, la disolución automática para el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría en ese plazo de dos meses. Existe, por tanto, una válvula de escape que permite, al Presidente y a los partidos que acumulen la mayoría de los votos en el Parlamento, provocar la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. De ese modo, en el supuesto de un grave conflicto político, resulta posible evitar el bloqueo y recurrir al electorado como árbitro (9).

(9) Esta válvula de escape no se da en todas las comunidades en las que se adopta inicialmente la disolución automática. Es posible a partir del Estatuto de las Islas Baleares, que en su artículo 32.3 remite al procedimiento normal de investidura sin excepciones para el caso de que el Presidente pierda la cuestión de confianza y dimita. Del mismo modo, en el artículo 19.2 del Estatuto de Madrid. También en el artículo 15.2 del Estatuto de Castilla-León, que incluye en el procedimiento de elección normal de Presidente los casos de dimisión o fallecimiento del anterior, además de la elección propia del comienzo de cada legislatura. Igualmente en la Comunidad de Canarias, de acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 1/1983 de 14 de abril del Gobierno y la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en determinados supuestos (no el de dimisión ni el de pérdida de la confianza) remite al procedimiento establecido para la investidura, sin

Se puede decir, por tanto, que en la generalidad de los Estatutos, la disolución está presente si no como Derecho del ejecutivo sí al menos como institución que sirve a la finalidad de resolver crisis políticas graves en las que se produzca un bloqueo en la relación entre legislativo y ejecutivo. Es cierto que en bastantes Comunidades esta institución sólo está prevista para un posible bloqueo inicial, inmediatamente posterior a las elecciones —con una restricción injustificada para el supuesto de crisis posteriores—, pero en otras Comunidades es posible también recurrir a ella para el caso de que crisis posteriores impidan el funcionamiento normal del juego político entre el Parlamento y el ejecutivo.

III. DERECHO DE DISOLUCIÓN E INVESTIDURA AUTOMÁTICA

Cuestión distinta es la que se plantea en la regulación prevista en las Comunidades en las que se ha establecido la investidura automática del Presidente en última instancia. En estos supuestos, el fracaso de los diversos candidatos no conduce en el plazo de dos meses desde la primera votación a la disolución del Parlamento. Por el contrario, se establece por ejemplo en el artículo 37.2 del Estatuto andaluz (y en el mismo sentido el 29.3 de la Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra/14.5 del Estatuto castellano-manchego) que: «Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños.» Como se puede deducir fácilmente, esta investidura automática, implica un grave riesgo de inestabilidad política, por cuanto el candidato del partido que tenga mayor número de escaños no

restricciones. En otras Comunidades, por el contrario, se establece la disolución automática inicialmente, pero se impide la misma en el supuesto de que el Parlamento niegue la confianza al Presidente. Así, en el Estatuto de Cantabria se establece en su artículo 19.3 que en caso de pérdida de la cuestión de confianza se seguirá el procedimiento previsto para la elección normal del Presidente, pero sin que en ningún caso suponga la disolución de la Asamblea Regional. En el mismo sentido se pronuncia el Estatuto de Murcia, en su artículo 33.3, el Estatuto de Asturias en el artículo 35.3, Cantabria, en su artículo 19.3, Extremadura en su artículo 35.3.

tendrá en principio el apoyo necesario para gobernar, ya que no lo ha tenido previamente para la investidura. El bloqueo entre Parlamento y Gobierno aparece claramente servido en esta hipótesis. Pero en la medida en que el sistema puede conducir a ese bloqueo (en un intento desesperado de impedir la disolución del Parlamento) habría que plantearse si se han previsto los necesarios mecanismos que permitan su solución.

Por desgracia no es así, ya que la moción de censura constructiva no parece una institución idónea aplicable a esta hipótesis, por cuanto si no hubo acuerdo previo en un candidato, con la amenaza de la investidura automática, no es previsible que ese acuerdo se produzca tras la investidura. Cabría plantearse si la cuestión de confianza podría ser un mecanismo adecuado, esto es, si el Presidente podría intentar por esa vía (como hemos visto que si es posible en otras Comunidades Autónomas) provocar la disolución del Parlamento perdiendo con ese fin una cuestión de confianza en el Parlamento, o de un modo más directo a través de su dimisión. Por desgracia esto tampoco es posible, ya que en ese supuesto se establece una remisión al procedimiento normal de elección del Presidente para el caso de pérdida de la cuestión de confianza. Por tanto, en ese supuesto se sigue el procedimiento indicado anteriormente, que culmina de nuevo —si ningún candidato obtiene mayoría en el plazo de dos meses desde la primera votación— con la investidura automática del candidato del partido que tenga mayor número de escaños, que podría incluso ser el mismo que ha perdido previamente la cuestión de confianza.

CONCLUSIÓN

Como se ve, la regulación de la investidura, de la cuestión de confianza y de la dimisión del Presidente en estas Comunidades, presenta graves deficiencias que sería preciso resolver en previsión de posibles situaciones de bloqueo entre el Parlamento y el Gobierno. La previsión inicial de una investidura automática carece de sentido desde la lógica de un sistema en el que el ejecutivo precisa del Parlamento para gobernar. Por sí mismo puede provocar una grave situación de inestabilidad política mucho menos deseable

que la que pueda derivarse de una nueva convocatoria electoral. Ese mecanismo de investidura automática, conduce aún a resultados previsiblemente más disfuncionales, y en todo caso, mucho más incoherentes con la lógica del sistema cuando se combina con la regulación de la cuestión de confianza y de la dimisión del Presidente que culmina de nuevo en la investidura automática.

La no atribución directa del Derecho de disolución al Presidente no supone un grave riesgo para la permanencia del ejecutivo (cuestión distinta es la de su estabilidad) debido a la moción de censura constructiva y al tratamiento que se le da a la cuestión de confianza. En ese sentido se justifica su ausencia en cuanto facultad destinada a fortalecer al ejecutivo. Sin embargo, el Derecho de disolución es además de una prerrogativa del ejecutivo, un instrumento destinado a resolver graves crisis políticas, a evitar el estancamiento del poder público. En ese sentido, sería deseable la inclusión en estas Comunidades Autónomas (Andalucía, Navarra, Castilla-La Mancha) bien del derecho de disolución, bien de la disolución automática prevista en otros Estatutos y en el artículo 99 de la Constitución para el caso de que en la investidura ningún candidato obtenga la mayoría en el plazo de dos meses. Comoquiera que la inclusión de la disolución automática exigiría una reforma del Estatuto, lo cual resulta evidentemente demasiado costoso desde un punto de vista político, podría ser una vía alternativa la previsión por ley de la Comunidad Autónoma de una investidura distinta de la inicial para el caso de dimisión del Presidente. Se mantendría así la investidura automática tras las elecciones, pero abriendo la puerta a la disolución automática para el caso de que los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo obligaran al Presidente a dimitir y no existiera una alternativa viable en el Parlamento.