

CONVOCATORIA ANTICIPADA DE ELECCIONES  
Y DISOLUCION DEL PARLAMENTO:  
EL CASO DE ANDALUCIA

JAVIER LASARTE

SUMARIO: I. EL PROBLEMA: LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES ANDALUZAS EN EL PERÍODO JULIO-AGOSTO DE 1990.-II. EL ORIGEN DEL PROBLEMA: LA OPOSICIÓN DE LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS A LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES.-III. LA PROHIBICIÓN EXPRESA DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA EN ALGUNOS DE LOS POSTERIORES ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.-IV. LA BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN JURÍDICA PARA LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.-V. PAÍS VASCO: LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA EN LA LEY DE GOBIERNO.-VI. LA LEY 8/1985 DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA.-VII. LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DEL PARLAMENTO DE GALICIA.-VIII. EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.-IX. LA LEY 6/1983 DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA.-X. LA PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 6/1983 Y LA ANTICIPACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL. UNA SOLUCIÓN JURÍDICA INADECUADA.-XI. ¿ES POSIBLE SOLUCIONAR EL PROBLEMA A TRAVÉS DE UNA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA?-XII. CONCLUSIÓN.-XIII. APÉNDICE. OTRAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS ANTE EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.-XIV. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

## I. EL PROBLEMA: LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES ANDALUZAS EN EL PERÍODO JULIO-AGOSTO DE 1990

El artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) dice que el Parlamento de la Comunidad Autónoma es elegido por cuatro años y reitera que el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección.

La aplicación de este precepto tendrá como consecuencia que el Parlamento se disuelva el próximo día 22 de junio, habida cuenta de la fecha de las pasadas elecciones. A partir de ese momento entrará en juego lo preceptuado por el artículo 28.3 del Estatuto citado, según el cual las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato, es decir, entre el 23 de julio y 22 de agosto del presente año.

La mayoría de los responsables políticos de Andalucía han hecho observar la inoportunidad de desarrollar en tales fechas una campaña electoral y convocar a los ciudadanos a las urnas, fundamentalmente a causa de las características climatológicas del Sur y de la incidencia social del turismo. Temen que resulte difícil crear un ambiente de suficiente concienciación política y que la campaña se vea achacada de nocturnidad y de cierta folclorización. Y, lo que es peor para una democracia, que se alcancen cotas muy elevadas de absentismo en el voto, dada la gran

cantidad de personas que en esa época se desplazan de los lugares en que aparecen censados tanto por el hábito social del «veraneo» como por razones laborales, en una región en la que el fenómeno turístico absorbe gran cantidad de empleo.

Esta decisión política, que parece razonable aunque el juicio de la misma sea ajeno a este estudio, pretende respetar el espíritu de los artículos 9.2 de la Constitución y 12.1 del Estatuto de Andalucía, que asignan a los poderes públicos la responsabilidad de facilitar la participación política de todos los ciudadanos. La cuestión consiste, por tanto, en buscar una vía jurídica que permita la convocatoria de elecciones antes de ese período estival, puesto que ni las reglas democráticas ni el ordenamiento vigente permiten una prórroga del mandato parlamentario, sobre cuya duración máxima se expresa en términos taxativos el citado artículo 26.2. De ahí que consideremos como hipótesis de partida la posibilidad de una disolución anticipada de la Cámara.

## II. EL ORIGEN DEL PROBLEMA: LA OPOSICIÓN DE LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS A LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

La Constitución española prevé diversas causas de disolución de las Cortes Generales: la ordinaria por extinción del mandato, la llamada sancionatoria cuando ningún candidato a la Presidencia del Gobierno obtiene la confianza del Congreso, o la que aparece justificada por reforma constitucional. Puesto que ninguno de estos supuestos corresponde al caso analizado, debemos centrarnos en la disolución anticipada regulada por el artículo 115, según el cual el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede adoptar esta decisión bajo su exclusiva responsabilidad, siempre que no esté en trámite una moción de censura y que hubiera transcurrido más de un año desde la disolución anterior. La norma precisa, además, como garantía de la dinámica democrática, que el mismo decreto de disolución deberá fijar la fecha de las consiguientes elecciones.

El Estatuto de Andalucía no recoge esta forma de disolución parlamentaria. En realidad ningún Estatuto de Autonomía hace referencia a la misma. Ello se debe a la filosofía que inspiró los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, en cuyo punto 4.1 sobre Asambleas de las Comunidades Autónomas se convenía la necesidad de estudiar una solución constitucional para que todas las elecciones regionales se celebraran el mismo día, y si bien se respetaba la particularidad de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, se preveía una misma fecha para las primeras elecciones de las demás Comunidades Autónomas que se situaba en concreto entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983. El punto 8 precisaba que incluso en relación con las Comunidades Autónomas citadas que ya tenían fijadas sus propias fechas o normativas electorales, se procuraría acordar que en el futuro sus elecciones se celebrarían en la fecha común para toda España. Con ello quedaba de manifiesto que no se trataba simplemente de ordenar las primeras elecciones autonómicas, sino de seguir este criterio en las futuras convocatorias.

La atribución a los Presidentes regionales de la competencia de disolución de las Cámaras podía hacer imposible la aplicación de esta disciplina electoral, puesto que a través de este mecanismo resultaría fácil imponer fechas distintas de convocatorias. De ahí que los Acuerdos Autonómicos llegaran aún más lejos en su deseo de control de la simultaneidad de las elecciones regionales, como demuestra de manera inequívoca el citado número 8.2 que decía lo siguiente:

«Deberán establecerse contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia con la finalidad de hallar una fórmula que impida al Consejo de Gobierno u Organo Ejecutivo disolver al Parlamento o Asamblea.»

La referencia a estas tres Comunidades Autónomas deriva del hecho de que habían sido ya aprobados sus respectivos Estatutos de Autonomía cuando se suscriben los Acuerdos Auto-

nómicos. De modo que el espíritu de éstos en relación con la posible competencia del Presidente del Ejecutivo regional para disolver las Cámaras quedaba expresado de manera tajante. No sólo se quería negar la regulación de esta posibilidad en los futuros Estatutos, sino que se deseaba cerrar la puerta a cualquier tipo de interpretación que permitiera a los Presidentes de las Comunidades citadas la adopción de tal medida. La precaución no deja de ser excesiva porque, paradójicamente, supone el reconocimiento de que puede asignarse esa competencia a los referidos presidentes incluso aunque no lo diga el Estatuto, por una vía distinta del mismo, como, en efecto, se hizo, según veremos más adelante.

Esta decidida oposición de los Acuerdos Autonómicos a la disolución anticipada de los Parlamentos regionales procede del planteamiento del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que si bien no desarrolló directamente el tema ni se ocupó de expresar el fundamento de sus propuestas, insistía en el punto V.4 en la fijación de fechas para la celebración de todas las elecciones autonómicas y aconsejaba en el V.9 el siguiente acuerdo:

«Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél.»

La claridad del párrafo nos exime de mayor comentario. Este es, pues, el origen de la decisión política que impidió llevar a los Estatutos una posible competencia presidencial de disolución paralela a la establecida por el artículo 115 del texto constitucional. La institucionalización de las Comunidades Autónomas llevada a cabo en los años posteriores y la evolución de las circunstancias políticas mostrarían claramente la inoportunidad de esta tesis, inspirada en el mismo esquema de valores que impulsaron a proponer la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que resultó igualmente inapropiada para resolver los problemas derivados de la nueva organización territo-

rial del Estado. Todos sabemos que en aquellas fechas no se valoraron debidamente las consecuencias políticas y jurídicas del Título VIII de la Constitución.

### III. LA PROHIBICIÓN EXPRESA DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA EN ALGUNOS DE LOS POSTERIORES ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Así pues, los Estatutos aprobados con anterioridad a los Acuerdos Autonómicos no se ocuparon de la posible facultad disolutoria de los respectivos presidentes ni prohibieron expresamente esta vía de extinción del mandato. Este fue también el planteamiento seguido por el Estatuto de Andalucía, a pesar de que su aprobación tuvo lugar algunos meses más tarde de la firma de los acuerdos políticos citados. Sin embargo, los Estatutos de Asturias y Cantabria, que se aprobaron el mismo día que el andaluz, y algunos textos estatutarios posteriores incluyeron referencias particulares a la cuestión, lo que hace que tales Comunidades Autónomas dispongan de una normativa específica sobre la misma.

El Estatuto de Asturias (Ley Orgánica 7/1981) dispuso lo siguiente en el artículo 25.1 sobre la Junta General: «No podrá ser disuelta salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo treinta y dos de este Estatuto». El precepto citado se refiere al supuesto de disolución de la Cámara si en el plazo de dos meses no ha sido elegido por la misma ningún candidato a Presidente del Principado. Disposiciones similares aparecen en el Estatuto de Cantabria, cuyos artículos 10.3 y 16.2 prevén también la disolución automática y excepcional de la Asamblea exclusivamente en el caso de falta de investidura de candidato a Presidente de la Diputación Regional en el plazo indicado. Idénticas previsiones encontramos también en los Estatutos de La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, arts. 18.3 y 22.2), Murcia (Ley Orgánica 4/1982, arts. 27.3 y 31.1), Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, arts. 20.2 y 34.4), Baleares (Ley Orgánica 2/1983, arts. 19.2 y 31.5) y Madrid (Ley Orgánica 3/1983, arts. 10.1 y 18.5), aunque en este último caso el precepto ha sido formulado de manera ambigua, pues admite la disolución por la causa comentada, pero no la presenta como la

única posibilidad de disolución, no obstante lo cual interpretamos que ése es el sentido de la norma.

Todos los textos estatutarios citados declaran, pues, que las respectivas Cámaras no podrán ser disueltas por decisión del Presidente y que la disolución por causa del nombramiento de éste es una medida excepcional. Ello quiere decir que no sería posible introducir en esos ordenamientos regionales una facultad disolutoria equivalente a la regulada en el artículo 115 de la Constitución sin pasar por una reforma del propio Estatuto. Las disposiciones citadas son inequívocas en este punto. Por tanto, esa forma de disolución anticipada de la Cámara está excluida hasta tanto no se produzca una reforma estatutaria.

En cambio, hay otras Comunidades Autónomas en las que el tema se presenta de forma diferente, puesto que se admite en el texto estatutario la disolución por falta de nombramiento de Presidente, pero tal medida no se califica como la única vía para proceder a la disolución del Parlamento. De modo que no podemos considerar que tales Estatutos prohíban directa ni indirectamente la posible aprobación de una norma que conceda la facultad disolutoria comentada. Tal es el caso de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, art. 22.3), Canarias (Ley Orgánica 10/1982, art. 16.2), Castilla-León (Ley Orgánica 4/1983, art. 15.2), si bien en este caso se impide que la disolución se lleve a cabo cuando el plazo previsto para la investidura de Presidente concluya en el último año de la legislatura. En este grupo hay que encuadrar también a Cataluña, cuya Ley 3/1982, artículo 54, dispone la disolución y convocatoria de elección si ningún candidato a Presidente de la Generalidad hubiese obtenido la mayoría absoluta del Parlamento. Y en los mismos términos, aunque exigiendo sólo mayoría simple, la Ley 1/1983 de Galicia, artículo 17. Más adelante comentaremos ambas leyes.

Por último, encontramos otros Estatutos en los que no se ha previsto la disolución anticipada del Parlamento ni siquiera en los supuestos en que no se llegue a acuerdo mayoritario para la designación de un Presidente, puesto que se prevé en tal caso que será designado el que obtenga mayoría simple o el candida-

to del partido con mayor número de escaños si ni siquiera ésta se alcanza. Así sucede en los Estatutos de Valencia (Ley Orgánica 5/1982, arts. 12.4 y 15.3), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, arts. 10.2 y 14.5) y Navarra (Ley Orgánica 13/1982, arts. 15.1 y 29.3). Pero tampoco este planteamiento normativo implica una negativa indiscutible del Estatuto a que las Cámaras puedan ser disueltas por decisión del Presidente si una ley le atribuye esta competencia. Como puede comprobarse, estas disposiciones son similares a las contenidas en los Estatutos de Galicia (arts. 11.2 y 15.4) y Andalucía (arts. 26.2 y 37.3); y por lo que respecta al País Vasco, artículo 5.4 de la Ley 7/1981, a la que luego nos referiremos.

Como conclusión de todo lo anterior, constatamos que en determinadas Comunidades Autónomas no sería posible atribuir al Presidente la facultad de disolver la Cámara sin una reforma previa del Estatuto. Pero en otras Comunidades, entre las que se encuentra Andalucía, no encontramos en principio obstáculos jurídicos insalvables en los preceptos estatutarios, como demuestra el hecho de las modificaciones ya introducidas en el País Vasco, Cataluña y Galicia, que examinamos a continuación.

#### IV. LA BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN JURÍDICA PARA LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Como hemos dicho, el Estatuto de Andalucía no se refiere a este tipo de disolución anticipada. Pero tampoco la prohíbe expresamente. Según veremos en los siguientes apartados, otras Comunidades con similares preceptos estatutarios han considerado que la carencia de regulación no puede significar prohibición y han encontrado vías de salida una vez que se ha llegado al convencimiento de que las circunstancias políticas recomendaban esta previsión normativa.

Es cierto que la vida parlamentaria exige una cuidada ordenación jurídica para evitar que los intereses de partido prevalezcan sobre la razón democrática, pero el Derecho no puede con-



vertirse en una simple reglamentación formalista inmovilizada que niegue respuesta a los nuevos problemas. El ordenamiento jurídico tiene que servir para limitar y encauzar la acción del poder político y no para someter sus decisiones a rígidos esquemas cerrados a la innovación, porque en tal caso sustituiría la capacidad política de gobierno social por estereotipos sacralizados. La búsqueda de soluciones dentro del propio sistema es, pues, una prueba de su flexibilidad y capacidad de respuesta a la realidad de cada día.

Sin embargo, debe quedar bien establecido que sólo podremos encontrar soluciones válidas a través de la regulación jurídica específica de la disolución anticipada, y en ningún caso mediante conclusiones interpretativas de los textos actualmente vigentes, que, como ha quedado expuesto, no atribuyen esa competencia, por lo que no es posible su ejercicio. La doctrina parte de la base de que las reglas del sistema democrático exigen que piezas claves del mismo, como son los diferentes medios de disolución parlamentaria y la convocatoria de elecciones, vengan básicamente reguladas en el propio texto constitucional y en la normativa en él prevista; así lo demuestra en el caso que nos ocupa el artículo 115 antes citado. Lo contrario significaría un conflicto interminable entre las diferentes interpretaciones jurídicas, siempre posibles, que se traduciría en prevalencia de intereses partidistas y en daño para la democracia, cuya primera exigencia es contar con reglas ciertas para el desarrollo de su propia dinámica.

También queremos dejar constancia de que una vez aprobados los Estatutos de las respectivas Comunidades sin dar acogida a la fórmula de la disolución anticipada y llegándose a la conclusión política de que es conveniente acudir a la misma, la única solución admisible desde un punto de vista teórico sin suscitar problema alguno, salvo el del juicio de esa decisión, sería la de proceder a una reforma estatutaria, al igual que la disolución de las Cortes Generales aparece regulada en la Constitución. Por supuesto, resultaría aún más indiscutible la incorporación de esta posibilidad al texto constitucional, pero consideramos irreal tal proposición en los momentos políticos actuales.

Como antes hemos dicho, el Parlamento es el eje de la democracia y las disposiciones básicas sobre el mismo debieran figurar, en el caso que nos ocupa, en el Estatuto de Autonomía. Cualquier otra vía (salvo la constitucional), podrá ser motivo de suspicacias doctrinales y presentará algún tipo de problema teórico o práctico, a causa de una regulación que en buena medida tendrá carácter atípico. Por ello la solución que se elija debe poner especial atención en no provocar más problemas de los que arregle, sobre todo considerando que este tipo de reformas puede conceder a los diputados y ciudadanos, en general, legitimación activa para recurrir contra las modificaciones jurídicas, lo que produciría el daño de interferir en el proceso de elecciones.

En el momento actual también nos resulta inviable una reforma del Estatuto de Autonomía a causa de la proximidad de la fecha de disolución del Parlamento por extinción del mandato y de que las Cortes Generales no aceptarían esta modificación de un concreto Estatuto, siendo éste un problema que puede afectar a las Comunidades Autónomas en general y que ha encontrado ya respuestas diferentes en algunas de ellas. Por ello estimamos que debe procederse a formular otras propuestas jurídicas, buscando siempre aquellas que menos problemas puedan ocasionar y que, a ser posible, hayan abierto ya camino en nuestra normativa parlamentaria. De ahí que pasemos ahora al análisis de las disposiciones dictadas en el País Vasco, Cataluña y Galicia.

#### V. PAÍS VASCO: LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA EN LA LEY DE GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, precisaba en el artículo 26.4 que el Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años, por lo que al no hacer referencia alguna a la disolución anticipada, planteaba el problema de forma similar a como hoy nos lo presenta el Estatuto de Andalucía.

Casi al mismo tiempo que se suscribían los Acuerdos Autonómicos, y como primera prueba de la imposibilidad de impo-

ner un pacto general de naturaleza política con independencia de las circunstancias particulares, se aprobó por parte del Parlamento Vasco la Ley de Gobierno, n.º 7/1981, de 30 de junio, cuyo Capítulo III se ocupaba de la disolución de la Cámara en los términos siguientes:

«Artículo 50. 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 los términos establecidos en el artículo 47.

Artículo 51. El Decreto de disolución deberá hacer constar la fecha de convocatoria y celebración de las nuevas elecciones de acuerdo con la legislación electoral vigente.»

Como puede comprobarse, estos preceptos reflejan el artículo 115 de la Constitución, con excepción de la exigencia del transcurso de un año desde la anterior disolución. Ello explica la opinión manifestada por la doctrina de que hubiera sido más correcta la inclusión de estos preceptos en el Estatuto y no en una legislación de desarrollo del mismo, dictada por el Parlamento autonómico. En cualquier caso, queda claro que el Lehendakari tiene asignada esta competencia, según recoge también el artículo 7.c) de la Ley comentada, que le reconoce la facultad de disolver el Parlamento, previa deliberación del Gobierno, como supremo representante de Euskadi.

Los estudios que se han ocupado de este tema advierten, no obstante, que la Cámara vasca podía proceder a la atribución de esta competencia al Presidente del Gobierno mediante ley, conforme a la remisión del artículo 33.3 del Estatuto, que le encomendaba determinar, entre otras cosas, las relaciones entre Gobierno y Parlamento. Dado que la Constitución incluye el artículo 115 en el Título IV, precisamente bajo el epígrafe «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», parece evidente que dentro de la expresión utilizada por dicho artículo 33.3 se entienda también comprendida la facultad de disolución de la Cámara autonómica.

Quiere ello decir que hubiera resultado difícil oponerse con argumentos de tipo técnico a los artículos 50 y 51 de la Ley de Gobierno, antes transcritos. Pero lo importante, por encima de la posible discusión jurídica, es la constatación de que estos preceptos salieron adelante sin que prevaleciera contra ello recurso alguno a pesar de los Acuerdos Autonómicos, que con tanta contundencia se oponían a esta competencia de los Presidentes de las Comunidades. Y que, asumida políticamente esta realidad, las posibles argumentaciones jurídicas no fueron suficientes para oponerse a la medida.

Por lo que luego se dirá sobre la solución adoptada en el caso de Galicia, tómese nota de que esta Ley 7/1981 entró en vigor a todos los efectos el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco», sin cláusula alguna que limitara la vigencia de la disposición comentada.

## VI. LA LEY 8/1985 DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Con un planteamiento idéntico al Vasco, también el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, precisó en su artículo 31.1 que el Parlamento será elegido por un período de cuatro años, sin tomar en consideración la disolución anticipada del mismo.

Posteriormente la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, procedió a una regulación pormenorizada, cuyo Capítulo VII se ocupaba de la disolución de aquél, refiriéndose sólo a la expiración del mandato y al supuesto de no investidura. En este caso se respetaron, por tanto, las directrices de los Acuerdos Autonómicos del año anterior.

Poco tiempo después se consideró, no obstante, que la citada Ley 3/1982 producía un vacío legal al no referirse a la disolución anticipada por decisión del Presidente. De modo que se adoptó la decisión de reformarla y se dictó para ello la Ley 8/1985, de

24 de mayo, dedicada sólo a completar el artículo 46 sobre finalización de la legislatura con un nuevo párrafo, que dice:

«C) Cuando el Presidente de la Generalidad, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo Ejecutivo, disuelva el Parlamento.

Esta facultad no podrá ser ejercida cuando se halle en trámite una moción de censura.

Tampoco podrá ser ejercida antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento.

El Decreto de disolución fijará la fecha de las nuevas elecciones.»

De nuevo nos encontramos con una disposición paralela al artículo 115 de la Constitución, que esta vez se reproduce en la ley autonómica con respecto de su contenido, aunque con una diferencia que conviene señalar: el texto constitucional impide esta disolución si no ha transcurrido un año desde la anterior, cualquiera que fuera su causa salvo la disolución por falta de investidura del Presidente de Gobierno, mientras que la ley catalana fija también el mismo límite temporal, pero lo computa sólo «desde la última disolución por este procedimiento». Esta disparidad de las expresiones normativas supone un fortalecimiento de la competencia del Presidente de la Generalidad frente a la facultad del Presidente del Gobierno de la Nación, dado que el plazo de un año sólo jugará en uno de los supuestos de disolución, no en los demás, según la ley catalana.

¿Tiene competencia el Parlamento de Cataluña para dictar la Ley 8/1985? Algunos autores han manifestado sus dudas en relación con este tema. El artículo 36 del Estatuto que se ocupa del Presidente, equivale al artículo 33 del Estatuto vasco, pero también en este caso existe una diversidad en la redacción de los preceptos que origina la pregunta anterior. Según el artículo 36.5, una ley de Cataluña determinará la elección del Presidente, su Estatuto personal y sus atribuciones, pero nada dice de las relaciones del Gobierno con el Parlamento. La exposición de motivos de la Ley 8/1985 no encuentra por ello un fundamento

similar y se ve, pues, obligada a invocar, además del artículo 36, el artículo 9.1 del Estatuto que otorga a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones de autogobierno.

Como decimos, algunos estudios doctrinales han criticado este planteamiento normativo, considerando que entre las atribuciones propias del Presidente no puede estimarse incluida la facultad de disolución de la Cámara, y que la organización de las instituciones es un ámbito ajeno a este tipo de relaciones entre Gobierno y Parlamento, argumentando además que el artículo 147.2.c) de la Constitución exige que tal organización se contenga en los Estatutos de Autonomía.

Todo esto es cierto, pero a nuestro entender conduce a una interpretación excesivamente rígida de esta normativa. Ya hemos dicho antes que la solución más convincente sería la de incluir en el propio Estatuto de Autonomía esta facultad del Presidente. Pero si no se ha hecho así y se conviene en la necesidad de llenar el vacío estatutario por argumentos de tipo político que ahora no hacen al caso, no se comprende bien por qué debe prevalecer esa interpretación de las atribuciones del Presidente que excluye una de sus más características competencias cuando se la asigna el ordenamiento, ni por qué debemos entender que la remisión del artículo 9.1 es anticonstitucional, cuando reconoce esa competencia exclusiva de la Generalidad «en el marco del presente Estatuto».

Por último, una cosa es clara: no hubo reacción jurídica contra la ley catalana comentada, que será respetada en este punto incluso por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, según veremos más adelante.

También la Ley 8/1985 entró en vigor sin salvedad alguna al día siguiente de su publicación en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

## VII. LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DEL PARLAMENTO DE GALICIA

El esquema del Estatuto de Autonomía para Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, es idéntico en esta materia al Estatuto catalán. Por una parte, el artículo 11.2 prevé que el Parlamento será elegido por un plazo de cuatro años. Por otra, no aparece en sus preceptos alusión alguna a la disolución anticipada de la Cámara. El artículo 15.4 se remite también a una ley gallega para determinar las atribuciones del Presidente y el artículo 27 proclama la competencia exclusiva de esa Comunidad Autónoma en lo que respecta a la organización de sus instituciones de autogobierno.

La Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y de su Presidente, procedió al desarrollo del Estatuto, atribuyéndose en la exposición de motivos la capacidad de regular en concreto las relaciones de la Cámara con el Gobierno, aunque no existiera tal mención expresa en el texto estatutario, que por una parte se refería a la determinación de las atribuciones de Presidente en el artículo 15 y por otra a la determinación de las atribuciones de la Junta en el artículo 16. Sin embargo, nada dijo sobre la disolución que nos ocupa, respetuosa con los Acuerdos Autonómicos firmados dos años antes, como hizo en su día la Ley 3/1982 de Cataluña.

Pero también Galicia ha encontrado recientemente razones suficientes para cambiar esta actitud. Su Parlamento ha aprobado la Ley 11/1988, de 20 de octubre, por la que se reforma la Ley reguladora de la Junta y de su Presidente, antes citada. Su preámbulo reitera con pretenciosa literatura la necesidad de normativizar las relaciones entre ambas instituciones conforme «a las necesidades de hoy, introduciendo nuevas instituciones jurídicas arraigadas en otros sistemas parlamentarios occidentales», entre los que sin duda alguna podría citarse el español en la cuestión de disolución anticipada, que el preámbulo explica en los siguientes términos:

«Es preciso destacar, en tercer lugar, la introducción de la institución jurídica de la facultad del Presidente de disol-

ver el Parlamento. Aun desde la conciencia de la problematización que implica insertar esta facultad en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el orden autonómico, primó en el criterio legal, al final asumido, la realidad de que la facultad disolutiva constituye una institución presente en buena parte de los sistemas parlamentarios occidentales, como lógico contrapunto a la posibilidad de la moción de censura, y la existencia de precedentes específicos en el ordenamiento de las otras nacionalidades históricas del Estado: artículo 7,c), de la Ley vasca reguladora del Lehendakari y del Gobierno, y 46 de la Ley catalana del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.»

Como consecuencia de todo ello se modifica el artículo 24 de la Ley 1/1983, relativo a las atribuciones del Presidente; al que se añaden estos párrafos:

«El Presidente, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo de la Junta, podrá disolver el Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de las elecciones.

Esta facultad en todo caso no se podrá ejercer cuando no hubiese transcurrido al menos un año desde la última disolución de la Cámara.»

De nuevo debemos advertir sobre las diferencias de este precepto con el artículo 115 de la Constitución. En primer lugar, no se prohíbe esta clase de disolución cuando esté en trámite una moción de censura, aunque habrá que entenderlo así para evitar la grotesca situación de un Presidente que pretenda disolver la Cámara al amparo de este precepto cuando se encuentre sometido a una prueba de confianza de la misma. En segundo lugar, no se exceptúa de ese límite temporal la disolución por falta de acuerdo en el voto de investidura del Presidente. De manera que cada una de las disposiciones autonómicas presenta sus propias disparidades con la norma constitucional.

Cabe imaginar que la reseñada «problematización» de la introducción de la disolución anticipada alude a la polémica en



torno a la competencia del Parlamento autonómico para dictar una ley sobre este asunto cuando el Estatuto no se ha ocupado del mismo y a la propia decisión de hacerlo a pesar de la voluntad política expresada en los Acuerdos Autonómicos de evitar esta medida. En ambos temas, nos remitimos a los comentarios anteriores.

Tal vez el problema más interesante atendido por esta ley sea el de la posible incidencia de la modificación sobre los derechos de los diputados electos en el momento de aprobación de la misma, asunto que no podía escapar al fino instinto de supervivencia de los políticos gallegos.

Si durante una legislatura se aprueba la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara, partiendo de un Estatuto que declara que el Parlamento será elegido por un plazo de cuatro años, los diputados que no estén conformes con esta medida pueden considerarse lesionados en sus derechos, en cuanto que la disolución les priva del ejercicio de su representación política durante el tiempo que media entre la misma y la extinción del mandato. Si reaccionan contra esta atribución del Presidente por los cauces jurídicos oportunos, la convocatoria de elecciones puede llenarse de conflictos. Se explica, pues, que la Ley 11/1988 quisiera evitar este problema incluyendo una disposición transitoria tercera que posponía el ejercicio de la facultad disolutiva del Presidente a los Parlamentos elegidos con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, con el fin, según la exposición de motivos, de «no perturbar el estatuto de unos diputados elegidos al amparo de otras reglas parlamentarias».

Los acontecimientos posteriores demostraron el relativismo de esta solución. La realidad se impuso y las circunstancias políticas exigieron dictar la Ley 12/1989, de 4 de octubre, por la que se deroga la citada disposición transitoria. Viene al caso transcribir la autojustificación de esta ley, por la proximidad de la causa con la ahora aducida para el adelanto de las elecciones andaluzas. Dice así:

«La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, en su artículo 42, aplicable a las elecciones al Parlamento de Galicia, fija unos estrictos y rigurosos cálculos para el establecimiento de la fecha de elecciones con tan sólo seis días de margen, lo que supone que las próximas elecciones al Parlamento de Galicia habrían de celebrarse necesariamente entre Navidad y Año Nuevo.

Ante las previsibles dificultades que pueda originar a un importante sector de la población gallega la coincidencia del día de la votación con las fiestas navideñas, y al objeto de preservar lo establecido en el artículo 9.2 de la Constitución, según el cual corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, se hace necesario derogar la citada disposición transitoria, para permitir al Presidente de la Junta ejercer la facultad disolutiva oportuna.»

Estamos, pues, en presencia de una circunstancia similar a la que invita a adelantar la convocatoria andaluza. La Cámara gallega ha sabido justificar con claridad y concisión las razones de la disolución anticipada sin que ninguna reacción jurídica haya impedido o retrasado la celebración de las elecciones, a pesar de que el propio texto legal que asignó esta facultad al Presidente reconoció su problemática regulación autonómica y el posible perjuicio de los derechos de los diputados que en aquel momento ejercían su mandato. La decisión política supo encauzarse a través de una fórmula jurídica adecuada. Desde una perspectiva teórica podrían suscitarse algunas preguntas sobre la corrección técnica del procedimiento, ya que puede provocarlas toda solución ajena a la modificación estatutaria. Pero la vía jurídica abierta por ambas leyes autonómicas ha permitido que el Derecho no se convierta en un factor de rigidez de la vida política sino de ordenación de las reglas de la democracia.

### VIII. EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Como es sabido, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, que regula el régimen electoral general conforme a la previsión del artículo 81 de la Constitución, declara en su artículo 1.2 su aplicación a las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y su carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia, lo que debe entenderse sin perjuicio de las competencias reconocidas por los respectivos Estatutos, siempre que sean ejercidas con respeto a la Constitución y a la propia Ley Orgánica que así lo establece, según precisa su disposición adicional primera.

Dicha disposición adicional primera preceptúa además en su número 2 que en virtud de las competencias constitucionales del Estado en el orden electoral serán de aplicación a las Comunidades Autónomas una serie de preceptos que se mencionan expresamente, entre los que figura el artículo 42 de la Ley Orgánica que se ocupa de los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, que dice lo siguiente:

«1. Salvo en los supuestos de disolución anticipada, expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, los Decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras y Corporaciones Locales, y se publican al día siguiente 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.

2. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y sexagésimo día desde la convocatoria.»

Consideramos que este artículo tiene una importancia fundamental para la solución ortodoxa del problema estudiado, como luego veremos al comentar su párrafo primero en relación con la solución propuesta en Andalucía. Ahora nos limitamos a seña-

lar que este precepto manifiesta inequívocamente el respeto de la Ley Orgánica a las disposiciones sobre disolución anticipada del Parlamento que habían sido ya aprobadas en el País Vasco y en Cataluña con anterioridad a la misma, y que por tanto el legislador no podía desconocer. Además no impide la posibilidad de que otras Comunidades Autónomas con posterioridad a dicha Ley Orgánica adopten medidas similares, como ya ha sucedido en el caso de Galicia.

Esta admisión expresa de la legislación autonómica sobre disolución anticipada en general, con la consiguiente aceptación de la facultad disolutoria del Presidente por parte del texto legal básico en materia electoral, que es una de las normas fundamentales en un Estado democrático, supone tanto como una ratificación formal del camino abierto por las Comunidades Autónomas a que acabamos de referirnos. El artículo 42 es una declaración jurídica incompatible con los compromisos políticos contraídos en los Acuerdos Autonómicos, que demuestra el abandono de los criterios que inspiraron estos últimos en materia de ordenación y control de las convocatorias electorales de las Comunidades Autónomas.

Reiteramos la idea de que una reforma estatutaria hubiera dado al problema un tratamiento jurídico irreprochable conforme a las exigencias teóricas de la regulación del Parlamento. Pero la manifestación del artículo 42 demuestra una buena dosis de realismo político que asume el proceso dialéctico derivado de la aplicación del Título VIII de nuestra Constitución y que estima convincentes los argumentos aducidos por las Cámaras autonómicas que han procedido a la regulación de la disolución anticipada mediante disposiciones que han considerado dictadas en ejercicio de sus competencias. Todo ello debe ser tenido en cuenta por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el momento en que se enfrenta con una situación que, a juicio político, requiere un tratamiento análogo y la búsqueda de una solución técnica satisfactoria.

## IX. LA LEY 6/1983 DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

Según se ha hecho público, los representantes en el Parlamento andaluz de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía, Izquierda Unida-C. A. y Mixto, han convenido la presentación de una «Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma» (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, BOPA, de 26 de diciembre de 1989, n.º 337). Se pretende introducir en la normativa vigente la facultad del Presidente de la Junta de anticipar el proceso electoral.

La citada Ley 6/1983 se había ocupado en su artículo 4 y siguientes de regular la elección y estatuto personal del Presidente, conteniendo además un Título V designado «De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con el Parlamento». Como es sabido, ninguno de estos preceptos contenía la previsión de la disolución anticipada de la Cámara ni articulaba mecanismo alguno que permitiera adelantar la convocatoria de elecciones en el supuesto estudiado. La exposición de motivos se limitó a explicar sobre el Título V que en él «se articula el modelo parlamentario tanto en sus aspectos de impulsión de la acción política y de gobierno, como en los de control». Se remitía al Reglamento de la Cámara para los «aspectos procedimentales» de tales relaciones.

Aunque esta Ley no invocaba como fundamento preceptos concretos del Estatuto de Autonomía, resulta evidente que equivale a las Leyes 7/1981 del País Vasco, 3/1982 de Cataluña y 1/1983 de Galicia, todas ellas ya analizadas, y que se dictaba en virtud de similares previsiones estatutarias. Así, el artículo 13.1 del Estatuto andaluz declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y el artículo 36 remite a una ley del Parlamento andaluz la determinación del régimen jurídico del Consejo de Gobierno, es decir, del Presidente y de los Consejeros. Tampoco nuestro Estatuto de Autonomía remitía específicamente a dicha ley la regulación de las relaciones entre Gobier-

no y Parlamento, pues como ha quedado dicho, sólo el Estatuto vasco se pronunció expresamente sobre este asunto.

Así pues, el esquema normativo del Estatuto en la materia examinada es semejante a los de Cataluña y Galicia. Las expresiones no son coincidentes, pues el texto andaluz habla del futuro «régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros». En esta referencia general bien pudieran entenderse incluidas las relaciones del Presidente con la Cámara, interpretando de este modo que la Ley 6/1983 estaba indudablemente capacitada para ocuparse de las mismas, como hizo en el Título V, en el que, por tanto, se podría haber conferido la facultad disolutoria y la consiguiente convocatoria adelantada de las elecciones, como ahora pretende hacerse mediante la modificación de dicho texto. Con ello se reconoce a causa de concretas circunstancias políticas que no se había completado la predicada articulación del modelo parlamentario.

En el caso del Estatuto de Andalucía encontramos además un precepto que no tiene paralelo en los Estatutos de Cataluña y Galicia. Nos referimos al artículo 13.5, según el cual la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre la siguiente materia:

«Normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno.»

Sólo el Estatuto vasco, artículo 10.3, enumera que la Comunidad tiene competencia exclusiva en lo que se refiere a «Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales». Por supuesto, no puede negarse la posibilidad de considerar estas facultades legislativas en el ámbito electoral dentro de la referencia general a la organización de las instituciones de autogobierno que suele recogerse en los Estatutos.

Pero está claro que el texto andaluz menciona en particular esta competencia, lo que refuerza la tesis jurídica de que la ley que regula el Gobierno de la Comunidad, como desarrollo de

las previsiones estatutarias, puede introducir el método de disolución anticipada, completando así los preceptos sobre relaciones entre Gobierno y Parlamento, como antes lo han hecho otras Comunidades Autónomas partiendo de igual diseño normativo, sustancialmente idéntico, a pesar de que las diferencias de las expresiones legales permitan diversas interpretaciones, que nunca podrían conducir a la conclusión de que los posibles obstáculos técnicos para tal regulación son mayores en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como fácilmente puede apreciarse.

La Ley 6/1983 adoptó, pues, en este punto una postura similar a las Leyes 3/1982 catalana y 1/1983 gallega. Es lógico que se sigan ahora también las vías abiertas por estas Comunidades Autónomas para proceder a su modificación.

**X. LA PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 6/1983  
Y LA ANTICIPACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL.  
UNA SOLUCIÓN JURÍDICA INADECUADA**

Esta proposición de ley convenida por los Grupos Parlamentarios citados pretende, como decimos, modificar la Ley 6/1983 con el fin de conceder al Presidente de la Junta la atribución de anticipar el proceso electoral en determinadas circunstancias. Debe precisarse, por tanto, que no se trata de otorgar al Presidente la facultad general de disolver el Parlamento siguiendo la pauta del artículo 115 de la Constitución como se ha hecho en el País Vasco, Cataluña y Galicia, sino de asignarle una competencia más limitada. De ahí que no se haya seguido la vía de rectificar el Título V de la citada ley sobre relaciones entre Gobierno y Parlamento, como se hizo en los casos analizados, sino que se propone una modificación del artículo 14 en el que se recogen las atribuciones del Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma, cuyo párrafo c) quedaría redactado de la siguiente manera:

«Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía que tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a

la expiración del mandato parlamentario. No obstante, cuando como consecuencia de los plazos previstos por el procedimiento electoral, las elecciones al Parlamento de Andalucía debieran celebrarse entre los días 1 de julio a 31 de agosto, el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá anticipar el proceso electoral hasta un máximo de sesenta días.»

Esta medida se completa con una disposición transitoria segunda que se añadiría a la Ley 6/1983, según la cual:

«En relación con lo dispuesto en el artículo 14.c) de la presente Ley, para las elecciones autonómicas que deberán celebrarse en 1990, el Decreto de convocatoria electoral no podrá ser expedido antes del día 29 de abril.»

Como puede observarse, se adopta una solución compleja que llama la atención por diferentes motivos. En primer lugar, no estamos ante un supuesto de disolución anticipada, sino de adelantamiento de la fecha de las elecciones cuando en éstas concurren circunstancias muy concretas, lo que quiere decir que se reconoce al Presidente una competencia limitada en la materia, que poco tiene que ver con la capacidad de decisión otorgada por el artículo 115 de la Constitución y por la legislación autonómica que ha seguido sus pasos. Detrás de esta decisión se advierten razones políticas que han inducido a los Grupos Parlamentarios responsables de la proposición de ley a no conceder al Presidente de la Junta la facultad de disolución de la Asamblea en los términos en que lo han hecho otras Comunidades Autónomas, que tal vez se hubiera traducido en una disolución inmediata, dadas las circunstancias políticas andaluzas.

En segundo lugar, a causa de la disposición transitoria transcrita y del silencio sobre la disolución del Parlamento, la convocatoria anticipada puede convivir desde el 29 de abril hasta el 22 de junio con un Parlamento en funciones, creándose por ello una situación atípica, que llevará a la subsistencia de la Cámara durante una campaña electoral.



No resulta difícil adivinar que esta segunda medida tiene como origen la decisión de no perjudicar los posibles derechos de los actuales diputados con una extinción de su mandato por disolución del Parlamento antes de que hubiera transcurrido el plazo de cuatro años que figura en el Estatuto de Autonomía. Ello podría permitir que quienes no suscriben la comentada proposición de ley reaccionaran por vía jurídica, invocando la lesión de sus derechos, con la consiguiente complicación del proceso electoral.

Hemos tenido ocasión de ver que la Comunidad Autónoma de Galicia planteó en tales términos la introducción de la disolución anticipada y reconoció inicialmente la posible lesión de los derechos de los diputados. Pero más tarde, en atención a circunstancias políticas concretas ya explicadas, se decidió proceder a una nueva modificación que permitió la convocatoria de elecciones y la consiguiente extinción del Parlamento antes del plazo previsto en el Estatuto, sin que tal medida haya tenido especiales consecuencias negativas en la dinámica democrática de dicha Comunidad.

Por supuesto, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene facultad para seguir un camino diferente. Pero a la vista de esa extraña convivencia de convocatoria de elecciones con Parlamento en el ejercicio de sus funciones, con consecuencias tales como la posibilidad de adoptar medidas legislativas a lo largo de la campaña electoral, que podrían incluso atender exclusivamente a intereses de partido en función del desarrollo de la misma, manifestamos nuestra opinión de que preferimos sin duda la solución adoptada por Galicia, precedente válido a la vista de la similitud de circunstancias, y dejamos constancia de nuestras dudas sobre la corrección democrática de la opción elegida en el contexto de nuestro sistema parlamentario.

Pero aún hay una razón más para criticar desde un punto de vista técnico esta proposición de ley. El artículo 42.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, antes transcrito, precisa con claridad que «los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cá-

maras», norma que sólo conoce una excepción: los supuestos de disolución anticipada previstos en el ordenamiento jurídico.

La solución que se propone en la Comunidad Autónoma de Andalucía incumple abiertamente este precepto, porque permite que el decreto de convocatoria se expida a partir del día 29 de abril, es decir, cincuenta y cuatro días antes de la finalización del mandato del Parlamento actual. Pero resulta, sorprendentemente, que no se ha previsto una disolución anticipada del mismo, sino sólo el adelantamiento de las elecciones, y es indiscutible que tal disolución tiene tanta trascendencia política y jurídica que no puede dejarse a criterios interpretativos, de manera que no será posible llevarla a efecto si no está expresamente prevista, cosa que no sucede en la modificación legislativa contenida en la proposición de ley.

La originalidad de la medida tiene, pues, el inconveniente de que la resistencia a aumentar las facultades del Presidente y el deseo de respetar el derecho a los diputados a un mandato de cuatro años, han conducido a la desobediencia del artículo 42.1 de la Ley Orgánica electoral. Y el asunto se convierte en un círculo vicioso, porque si se quiere respetar esta ley a efectos de convocatoria de las próximas elecciones sin disolver el Parlamento, para proteger esos derechos pretendidamente indiscutibles de sus miembros, habría que dictar el decreto de convocatoria el 27 de mayo, con lo cual entraría en juego el artículo 42.2 y deberían celebrarse las elecciones entre el 20 y el 27 de julio, que son precisamente fechas que se quieren evitar con la modificación legislativa.

Tal desobediencia del artículo 42 de la Ley Orgánica arrastra a la proposición de ley al incumplimiento del artículo 28.3 del Estatuto de Autonomía.

Este precepto exige que las elecciones tengan lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato, período más extenso que el previsto en el artículo 42.2 comentado, que al reducirlo al que media entre el quincuagésimo cuarto y sexagésimo días crea un notorio desacuerdo entre el Estatuto

y la posterior Ley Orgánica. Normalmente este conflicto normativo se allana mediante la fijación de las elecciones en las fechas previstas por el artículo 42.2, renunciando, por tanto, al mayor margen que concede el texto estatutario en atención al carácter de esa Ley Orgánica y a sus disposiciones sobre vigencia en el ámbito de las Comunidades Autónomas, antes expuestas.

Pero la proposición de ley evita este problema, puesto que el artículo 28.3 queda fuera de juego al separarse la convocatoria de elecciones de la expiración del mandato, lo que equivale a su incumplimiento, efecto que sólo hubiera podido eludirse mediante la previa disolución de la Cámara y el sometimiento de la convocatoria a los plazos del artículo 42.2 con el consiguiente cumplimiento de dicho artículo 28.3.

Hay múltiples argumentos para oponerse a una norma que conceda al Presidente de la Junta la facultad de disolución del Parlamento, y no entramos ahora en su consideración porque son de carácter político, como han sido de tal naturaleza las razones que han conducido a otras Comunidades Autónomas a otorgarle ese poder. Tampoco debe insistirse más en la extrañeza de una fórmula que adelanta las elecciones sin disolver el Parlamento y le permite convivir con una campaña electoral, original aportación a nuestra teoría política cuya valoración nos obligaría igualmente a emitir juicios ajenos al razonamiento técnico-jurídico, aunque manifestemos nuestra convencida opinión de que incumple las reglas sustanciales del contexto democrático. Pero debe quedar establecido de manera incuestionable que el procedimiento que se propone para evitar la celebración de elecciones en los meses de julio y agosto desobedece un precepto de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que es de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas conforme a la declaración de su disposición adicional primera, número 2, así como una norma del Estatuto que no puede ser preterida por una ley autonómica.

La proposición de ley criticada ha sido, no obstante, aprobada como Ley 1/1990, de 30 de enero, por el Pleno de la Cámara, previa decisión de la Junta de Portavoces de su tramitación di-

recta y por lectura única (B.O.P.A. de 2 de enero de 1990, n.º 338). Las consideraciones antes formuladas otorgan especial significación al criterio favorable del Consejo de Gobierno, cuyo acuerdo explica que «además del amplio consenso parlamentario que representa, tiene como objetivo primordial el hacer efectivo el principio constitucional de participación de todos en la vida política, consagrado en los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución española, así como en el artículo 12.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, permitiendo, con la nueva redacción, evitar que las elecciones se celebren entre los días 1 de julio y 31 de agosto, y sin que ello suponga alteración en la duración del mandato parlamentario de cuatro años previsto en el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía» (B.O.P.A. de 23 de enero de 1990, n.º 342).

#### XI. ¿ES POSIBLE SOLUCIONAR EL PROBLEMA A TRAVÉS DE UNA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA?

Algunas aportaciones doctrinales sobre la discutida incorporación de la disolución anticipada al sistema parlamentario autonómico andaluz han defendido la tesis de que ello podría efectuarse a través de una modificación del actual Reglamento de la Cámara, que fue aprobado por el Pleno del Parlamento en las Sesiones de 2 y 3 de noviembre de 1982.

Esta tesis se basa en la letra del artículo 27.5 del Estatuto, según el cual, dicho Reglamento determinará entre otras cosas «las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno». Dado que, según hemos visto, la Constitución incluye la facultad disolutoria del Presidente en el artículo 115 dentro del Título que se ocupa de las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales, y que se ha justificado la disposición del Parlamento vasco en el artículo 33.3 de su Estatuto que remitía a una ley la determinación de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, esta doctrina concluye que en el caso de Andalucía debemos acogernos a la literalidad del precepto mencionado para permitir la disolución anticipada a través del Reglamento de la Cámara.

Se trata, pues, de utilizar una expresión estatutaria que inequívocamente puede llevar implícito el poder disolutorio del Presidente de la Junta y de articular esta medida a través de una norma que exige el voto favorable de la mayoría absoluta, reforzando así la mayoría simple que puede respaldar la aprobación de una ley.

Aunque la propuesta pueda resultar atractiva y aparezca fundamentada en un razonamiento lineal, no resulta convincente y sus propios defensores advierten el obstáculo, a nuestro juicio definitivo, de la naturaleza jurídica y el contenido tradicional de este tipo de reglamentos. Son, en efecto, normas que atienden a la vida interna de los Parlamentos y no a la regulación de su relación externa con otros poderes o instituciones.

El Estatuto de Andalucía debió utilizar esa expresión correctamente y no insertarla en el precepto que se ocupa del contenido de este Reglamento, sino en el artículo 36.1, como previamente había hecho el Estatuto vasco, que remite a una ley el régimen del Consejo de Gobierno. Basta la lectura del artículo 27.5 para percibir que el contenido de esa norma permanece en el ámbito de la vida interna de la institución. Y en tal sentido debe hacerse notar el acierto de la exposición de motivos de la Ley 6/1983 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, que al tratar de las relaciones del Presidente con el Parlamento advierte: «No se reitera, sin embargo, la regulación sobre la materia contenida en el Reglamento de la Cámara al que se remiten los aspectos procedimentales». Detrás de esta afirmación existe un correcto entendimiento de la misión del citado Reglamento, y nada más lejos de «los aspectos procedimentales» que la facultad de disolución del Parlamento.

## XII. CONCLUSIÓN

Como consecuencia de todo lo expuesto, y con la brevedad que el caso requiere, consideramos que es posible introducir en nuestro sistema parlamentario a través de una ley autonómica los mecanismos de disolución anticipada de la Cámara por parte

del Presidente de la Junta, aunque debe reconocerse que lo correcto desde un punto de vista teórico hubiera sido la inclusión de esta facultad en el Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, la proposición de ley a través de la cual se pretende solucionar el problema no prevé la disolución, sobre la que guarda silencio, sino que dispone sólo la convocatoria anticipada de las elecciones, creando por ello una situación atípica que dará lugar forzosamente a una paralización política, no jurídica, de la vida del Parlamento superviviente desde el momento en que dichas elecciones sean convocadas. Esta razón nos parece ya suficiente para que la proposición de ley no resulte satisfactoria.

Además, detectamos en la misma una desobediencia al artículo 42.1 de la Ley Orgánica electoral y al artículo 28.3 del Estatuto, en cuanto que se regula la convocatoria como si se hubiera procedido previamente a la disolución de la Cámara, cosa que no se hace. La aplicación correcta de dicho artículo 42.1 conduciría precisamente a la celebración de las elecciones en el período en que no se quiere llamar a los ciudadanos a las urnas por comprensibles razones de orden político.

Por otra parte, se concede al Presidente de la Junta una facultad mucho más limitada o reducida en su alcance que la otorgada a los Presidentes del País Vasco, Cataluña y Galicia, Comunidades en las que se reconoce hoy día la disolución anticipada, sin que tal reconocimiento haya provocado problemas jurídicos particulares dignos de mención.

La proposición de ley parece pretender la resolución jurídica de un conflicto político a través de una medida que complazca a Grupos Parlamentarios con diversidad de planteamientos e intereses, que se han visto forzados por esta causa a una propuesta que no resulta la más satisfactoria ni coherente con el desarrollo estatutario que cabría esperar de una Comunidad Autónoma que accedió a tal por la vía del artículo 151 de la Constitución.

La modificación de la Ley 6/1983 que se quiere presentar al Parlamento responde a un acuerdo político en cuya formalización no se ha prestado especial atención a los aspectos técnicos de concepción y redacción de una norma jurídica. Las opiniones que se han manifestado a favor de la proposición de ley o son pronunciamientos políticos, y por tanto juicios explicables desde esta perspectiva, o adolecen de falta de estudio cuando se presentan como una valoración técnica.

Por todo ello, y a la vista de la experiencia de las Comunidades Autónomas vasca, catalana y gallega, teniendo en cuenta el respeto a sus disposiciones por parte de la Ley Orgánica electoral, defendemos la regulación de la competencia del Presidente de la Junta de disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadamente en forma similar a como ya lo han hecho las Comunidades tantas veces citadas, y contando con el respaldo político y jurídico hasta ahora otorgado a sus disposiciones en esta materia.

### XIII. APÉNDICE. OTRAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Además de la propuesta examinada en los apartados anteriores que, como se ha dicho, fue la aprobada por la Cámara, debe dejarse constancia de que la Agrupación Parlamentaria Andaluza había presentado previamente una «Proposición de Ley relativa a la modificación de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía» (B.O.P.A. de 1 de diciembre de 1989, n.º 330). Con ella se pretendía, según su exposición de motivos, llenar un vacío legal «que algunas Comunidades Autónomas ya han cubierto oportunamente»: inexistencia de una norma que atribuya al Presidente la facultad de disolución parlamentaria.

Tal competencia, dice la proposición de ley, «permite asignarle un instrumento jurídico necesario, entre otros casos, para evitar la coincidencia de elecciones autonómicas y generales, garantizándose así el carácter específico de cada confrontación

electoral sin confusiones para los ciudadanos. Igualmente, podrían solventarse otras situaciones derivadas de problemas de calendario electoral o de inestabilidad institucional, posibles en nuestro sistema democrático». La propuesta consistía, por tanto, en una modificación del artículo 14 de la Ley 6/1983 con el fin de introducir una nueva facultad del Presidente mediante una nueva disposición redactada en términos similares al artículo 115 de la Constitución:

«Disolver el Parlamento de Andalucía, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo de Gobierno y convocar elecciones anticipadas. El Decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones y no podrá dictarse cuando esté en trámite una Moción de censura o antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento.»

Paralelamente, la Agrupación Parlamentaria Andalucista presentó una «Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía» (B.O.P.A. antes citado) que pretendía dar nueva redacción al artículo 14.2 de dicho texto legal excluyendo al supuesto excepcional de elecciones anticipadas de la norma general sobre fecha de expedición del decreto de convocatoria electoral.

El Consejo de Gobierno manifestó su criterio contrario a ambas propuestas (B.O.P.A. de 23 de enero de 1990, n.º 342) basándose en la tramitación concurrente de la proposición de ley ya comentada, suscrita por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía, Izquierda Unida-C. A. y Mixto, «que resuelve, de una manera más favorable, la no celebración de las próximas elecciones en los meses de julio y agosto». El Pleno de la Cámara no tomó en consideración las referidas enmiendas de la Agrupación Andalucista, quedando, por tanto, rechazadas en la misma sesión que aprobó la Ley 1/1990.

Algunos meses antes de que tuviera lugar este debate parlamentario, el Grupo Izquierda Unida-C. A. había ya presentado dos proposiciones de ley en relación con el tema (B.O.P.A. de 19



de mayo de 1989, n.º 287). La primera de ellas sobre diversas modificaciones de la Ley Electoral andaluza, defendía la conveniencia de una nueva disposición adicional tercera que decía así:

«A los efectos de lo establecido en el artículo 28.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, para la fijación de la fecha de las elecciones no se computarán los días de julio y agosto.»

Su exposición de motivos argumentaba que «se trata de evitar que en fechas como las de los meses de julio y agosto, cuando numerosos andaluces, bien por motivos de trabajo, bien por razones de descanso, están alejados de sus domicilios habituales, puedan celebrarse elecciones cuyos resultados no recojan la voluntad de apreciable y alto número de electores. El estricto automatismo de la norma, en caso de no modificarse, produciría un efecto que no debiera ser deseado por nadie».

Al mismo tiempo, el citado Grupo Parlamentario pretendía con su segunda propuesta poner en marcha una modificación legislativa para evitar en esta Comunidad Autónoma la aplicación del artículo 42.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con la finalidad de evitar la importante reducción del plazo electoral que supone esta norma en relación con lo previsto en el artículo 28.3 del Estatuto. La justificación de esta enmienda recordaba las competencias asumidas en esta materia conforme al artículo 13.5 del Estatuto, ya comentado, oponiéndose a «la irrupción competencial de la Ley Electoral General en unas competencias para la Comunidad Autónoma andaluza».

Estas dos proposiciones de ley, en enero de 1990, están pendientes de tramitación y de su consiguiente inclusión en el orden del día de la Cámara, sin que el Consejo de Gobierno haya manifestado aún su criterio sobre las mismas.

## XIV. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- BALAGUER CALLEJÓN, M.<sup>a</sup> LUISA, *Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas*, Revista de las Cortes Generales, n.º 18, tercer cuatrimestre, 1989.
- BAR CENDÓN, ANTONIO, *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, 1989.
- BAYÓN Y CHACÓN, GASPAR, *El Derecho de disolución del Parlamento*, Universidad Central, Madrid, 1935.
- BONACHELA MESAS, MANUEL y otros autores, *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Diputación de Granada, 1985.
- CAZORLA PRIETO, LUIS M., Comentario al artículo 42 en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Ed. Civitas, 1986.
- EMBED IRUJO, ANTONIO, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, «Artículo 115. La disolución de las Cámaras», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por O. Alzaga, t. IX, EDESA, 1987.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO, «La disolución del Parlamento de Andalucía», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 16, 1989.
- GARCÍA ROCA, F. JAVIER, «El sistema de Gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada», *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 46-47, 1985.
- LÓPEZ GARRIDO, DIEGO, «La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento», en el volumen colectivo *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980.
- LUCAS VERDÚ, PABLO, «La disolución del Parlamento y la voluntad popular», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º 1, 1985 (aunque se trata de un trabajo de 1949).
- MOLAS, ISIDRO, «La disolución del Parlamento», en el volumen antes citado, *Parlamento y sociedad civil*.
- MOLAS, ISIDRO y PITARCH, ISMAEL, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.
- PÉREZ SERRANO, NICOLÁS, *Tratado de Derecho político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

PIQUERAS BAUTISTA, JOSÉ A., «Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos», en *Las Cortes Generales*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, Comentarios al artículo 115, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

SOLÉ TURA, J. y APARICIO ARCE, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.