

**DEL ADELANTO ELECTORAL A
LA «REPETICIÓN ELECTORAL»:
FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE LA
DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO**

GUILLERMO DE LÁZARO REDRUELLO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿ES NECESARIA LA DISOLUCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO? 3. LAS FUNCIONES DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN SEGÚN LA TEORÍA CLÁSICA. 3.1. La disolución como procedimiento de arbitraje. 3.2. La disolución como remedio a la inestabilidad gubernamental. 3.3. La disolución como sucedáneo de referéndum. 4. LA DISOLUCIÓN EN ESPAÑA ANTE UN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA. 4.1. La disolución discrecional, unas funciones controvertidas. 4.2. La disolución automática, unas funciones defraudadas. 5. LA «REPETICIÓN ELECTORAL»: ¿UNA DISFUNCIÓN NORMALIZADA? 6. DISOLUCIÓN Y CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: EL NECESARIO REPLANTEAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN. 7. CONCLUSIÓN.

DEL ADELANTO ELECTORAL A LA «REPETICIÓN ELECTORAL»: FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO

GUILLERMO DE LÁZARO REDRUELLO¹

1. INTRODUCCIÓN

La disolución del Parlamento ha sido descrita durante mucho tiempo como una «piedra angular» del régimen parlamentario. De hecho, es la institución típica de esta forma de gobierno que mayor atención ha concitado en la historia del pensamiento constitucional. En contraste, hasta fechas recientes, el interés académico que ha despertado en España ha sido escaso. Nuestra doctrina ha solido examinarla desde un punto de vista puramente técnico, con mínimas referencias a su fundamento teórico y a su problemática política. Además, los trabajos dedicados a la disolución en nuestro país versan en su gran mayoría sobre derecho autonómico y la tratan básicamente como una cuestión competencial, no como un aspecto capital del sistema parlamentario. Y, en fin, bastantes manuales ni siquiera conceden esta figura un apartado específico, se limitan a mencionarla de pasada a propósito de otros temas.

Esta relativa indiferencia académica hacia las técnicas disolutorias se explica en parte por la tendencia a dar por hecho un escenario próximo al bipartidismo imperfecto, en el que la disolución automática era una hipótesis descartable y en el que la disolución discrecional solo se empleaba para adelantar unos pocos meses el final de la legislatura. Sin embargo, todo ello ha cambiado con la irrupción del multipartidismo. En los últimos años, las convocatorias electorales han obedecido a la ausencia de mayorías estables y han dado lugar a Cámaras tanto o más fragmentadas que las anteriores. De resultas, la disolución de las Cortes Generales se ha vuelto un suceso más frecuente y también más probable.

Esta era de legislaturas fugaces y elecciones constantes reclama un nuevo examen de la disolución del Parlamento que, lejos de limitarse a una descripción de los

¹ Doctorando en Derecho. Instituto de Derecho Parlamentario, Facultad de Derecho de la UCM. Pl. Menéndez Pelayo, 4. 28040 Madrid. Email: guillaza@ucm.es.

textos vigentes, profundice en la conexión entre la teoría y la praxis, entre el derecho constitucional y la realidad política, a fin de extraer lecciones para el futuro. Porque como advirtió Burdeau, «el peor método» para abordar este mecanismo «es considerarlo en abstracto. El derecho de disolución sólo tiene sentido en relación a los datos políticos y constitucionales del Estado en el que está llamado a actuar. No tiene valor en sí mismo, sino solo en función de lo que pretende obtener y de la manera en la que se utiliza»².

2. ¿ES NECESARIA LA DISOLUCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO?

A la hora de conceptualizar el régimen parlamentario, una de las grandes discrepancias dogmáticas existentes tiene que ver con el valor concedido al derecho de disolución. En los manuales que tratan esta cuestión encontramos dos clases de definiciones: una amplia, que presenta como ingredientes necesarios de esta forma de gobierno tanto la disolución anticipada como la responsabilidad política del ejecutivo, y otra más restrictiva, que solo juzga indispensable esta última. Las definiciones del primer tipo son tributarias de la teoría clásica del parlamentarismo, que atribuye un papel esencial a la facultad disolutoria. La segunda definición es más moderna y actualizada, pues se ajusta a la heterogeneidad institucional del parlamentarismo contemporáneo³ y reconoce que «el rol de la disolución en “el régimen parlamentario” varía según la época y el país»⁴.

Según la concepción clásica⁵, el parlamentarismo es un régimen de «separación flexible de poderes», de «colaboración y equilibrio» entre ejecutivo y legislativo y, a juicio de algunos autores, de rigurosa igualdad entre ambos. Para esta teoría, la facultad disolutoria es la «contrapartida» o el «contrapeso» de la responsabilidad política; es decir, el «arma» con la que el Consejo de Ministros puede «resistir eficazmente a la Asamblea»⁶. Por eso se estima que, de los poderes gubernamentales, el derecho

² BURDEAU, G. (1976). *Traité de science politique, T IX, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, Paris, LGDJ, p. 445.

³ Los sistemas parlamentarios decimonónicos de Europa continental apenas diferían en sus rasgos formales, pues eran el producto de la transformación, mediante convenciones políticas, de la estructura heredada de la monarquía constitucional. Por el contrario, en el siglo xx, las Constituciones comienzan a explicitar las reglas básicas del régimen parlamentario, lo que dio pie a una diversificación de las formas de disciplinar y combinar sus distintos elementos. La disolución es una de las piezas que presenta una configuración más variable en el parlamentarismo comparado.

⁴ ALEXANDRAKIS, M. D. (1937). *De l'exercice du droit de dissolution par le pouvoir exécutif, étude critique et de législation comparée*, Paris, A. Pedone, p. 142.

⁵ Se considera como teoría clásica a la elaborada en Francia a finales del siglo xix y principios del xx, entre cuyos exponentes más celebres destacan Esmein, Duguit, Hauriou o Redslob.

⁶ BURDEAU, G. (1932). *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, Paris, Éditions Internationales, p. 91.

de disolución es «el más importante de todos y el más necesario»⁷, pues es el que «confiere al gabinete una existencia y un poder de acción propios e independientes»⁸. Se piensa que sin esta prerrogativa, «el Parlamento estaría en condiciones de reducir al gobierno a un estado de inferioridad y de dependencia constantes que, poco más o menos, equivaldría al gobierno de asamblea»⁹. Y, en efecto, los autores clásicos niegan la condición de régimen parlamentario a aquellos sistemas en los que no se reconoce un derecho de disolución incondicionado en favor del ejecutivo, o en los que ha caído en desuso.

Frente a la teoría clásica, una visión más moderna sostiene que «el régimen parlamentario puede funcionar sin derecho de disolución»¹⁰ y que en este sistema no hay equilibrio ni puede haberlo, pues el Gobierno es una emanación del Parlamento y depende de él para subsistir, realidad que no se ve alterada por la posibilidad de disolución. Como argumenta Carré de Malberg, la disolución «no modifica esencialmente la posición subordinada del Ejecutivo con respecto al Parlamento; pues, en definitiva, una vez realizadas las elecciones generales, el Gobierno se verá colocado bajo la preponderancia de la Cámara que acaba de ser renovada»¹¹. En idéntico sentido, Giraud afirma que «la disolución no es más que un episodio. Antes de la crisis que precedió a la disolución, el gobierno debía poseer la confianza del Parlamento, después de la disolución el gobierno deberá poseer de nuevo esta confianza»¹². Ambos retomaban un argumento esbozado más de medio siglo antes por Bagehot: que la disolución permite a un Gobierno independizarse momentáneamente de una legislatura, pero no resistir al Parlamento, pues una Cámara, «cuando acaba de ser elegida, tiene una autoridad absoluta»¹³.

La caracterización del régimen parlamentario como sistema de equilibrio de poderes es una idea preconcebida, nunca sometida a verificación, que sirve como premisa de todos los razonamientos clásicos sobre la disolución. Sin embargo, esa descripción, a lo sumo, capta el funcionamiento de los sistemas parlamentarios en un «momento determinado de su desarrollo histórico» pero «queda impotente para analizar la evolución posterior de este régimen»¹⁴. Concretamente, los publicistas clásicos hacen «del funcionamiento de la monarquía inglesa, a comienzos del siglo

⁷ DUGUIT, L. (1928). *Traité de droit constitutionnel*. T. 2, *Éléments, fonctions et organes de l'État*, Paris, Editions de Boccard, p. 810.

⁸ GOUET, Y. (1932). «Qu'est-ce que le régime parlementaire?». *Revue du Droit Public*, p. 212.

⁹ LAFERRIÈRE, J. (1947). *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Domat-Montchrestien, p. 805.

¹⁰ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. (1930). «Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes». *Annuaire de l'Institut international de droit public*, p. 330.

¹¹ CARRÉ DE MALBERG, R. (1998). *Teoría General del Estado*, México, FCE, p. 813.

¹² GIRAUD, E. (1938). *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Recueil Sirey, p. 22.

¹³ BAGEHOT, W. (2010). *La Constitución inglesa*, Madrid, CEPC, p. 208.

¹⁴ LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A. (1978). *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, p. 39.

XIX, un principio ideal del régimen parlamentario»¹⁵. El equilibrio fue «un paso obligado, pero pronto se llegaría (...) a una situación de predominio absoluto de la mayoría parlamentaria»¹⁶. Y es que «el parlamentarismo inglés aparece, desde entonces, no como un régimen en el que los poderes constitucionales están equilibrados sino como un régimen en el que estos poderes, por el contrario, están confundidos»¹⁷. ¿Se puede concluir que, como afirmó Bayón Chacón, la teoría del equilibrio es una «doctrina falsa por localizada y particularista»¹⁸, al presentar un «carácter historicista (...) radicalmente inexacto»¹⁹?

En realidad, el mayor reproche que cabe hacer a las concepciones clásicas no es su obsolescencia, sino que no tienen en cuenta el proceso histórico de formación del régimen parlamentario. Sostener que responsabilidad política y disolución «se suponen mutuamente»²⁰ implica ignorar que una y otra tienen orígenes dispares. La disolución es heredera de la prerrogativa que tenían los monarcas de despedir a placer a unas asambleas estamentales que no eran permanentes. Por tanto, precede en el tiempo a la responsabilidad política del Gobierno, que fue una conquista progresiva de los Parlamentos liberales, lograda por diferentes medios en distintos momentos, según los países. Consecuentemente, el derecho de disolución es «mucho más una supervivencia histórica que una necesidad lógica del régimen»²¹. Siendo una prerrogativa regia que sobrevivió al declive de la monarquía, «se ha querido darle una nueva justificación. Pero esta justificación no puede, en ningún caso, tener el carácter de un imperativo jurídico»²². Como argumenta Lauvaux, «la conjunción entre régimen parlamentario, fundado sobre la responsabilidad gubernamental, y el derecho de disolución no es, pues, de orden orgánico sino en primer lugar de carácter coyuntural y, posteriormente, teórico»²³.

3. LAS FUNCIONES DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN SEGÚN LA TEORÍA CLÁSICA

De la concepción clásica del régimen parlamentario se derivaron tres doctrinas sucesivas de la disolución, cada una de las cuales atribuía a este dispositivo una determinada función política. Estas teorías presuponen cierta articulación del derecho

¹⁵ ALBERTINI, P. (1977). *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, PUF, p. 18.

¹⁶ GUARINO, G. (1948). *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Eugenio Jovene, p. 175.

¹⁷ VELU, J. (1966). *La Dissolution du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, p. 537.

¹⁸ BAYÓN CHACÓN, G. (1935). *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*, Madrid, Tipografía de Archivos, p. 290.

¹⁹ *Ibidem*, p. 288.

²⁰ GOUET, Y., *cit.*, p. 199.

²¹ LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A., *cit.*, p. 40.

²² *Ibidem*.

²³ LAUVAUX, P. (1983). *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, p. 52.

de disolución, que se corresponde con la típica del parlamentarismo clásico: ha de competir exclusivamente al poder ejecutivo y ser enteramente libre, es decir, su ejercicio no debe estar sujeto a condiciones sustantivas ni limitado temporalmente. Y, desde luego, debe poder decretarse siempre como respuesta a la censura del gabinete, pues la disolución se entendía ante todo como el «epílogo natural del voto de desconfianza»²⁴. Para los autores clásicos, tal regulación de la disolución era la única acorde a los principios del régimen parlamentario y solamente ella podría cumplir las funciones asignadas al instituto.

3.1. *La disolución como procedimiento de arbitraje*

La teoría más antigua entiende la disolución como un instrumento privilegiado para resolver conflictos entre poderes. Es la facultad que «permite al gobierno llevar ante los electores la discrepancia que le enfrenta al parlamento»²⁵; es «el único medio» de dar a esos conflictos «una solución pacífica y definitiva»²⁶. Ello hace del cuerpo electoral el «árbitro supremo de los conflictos entre gobiernos y parlamentos»²⁷ que, con su voto, «pronuncia su veredicto ante el cual todos deben inclinarse»²⁸. De modo que las elecciones pondrían fin a la oposición entre órganos y restaurarían la «armonía» y la «colaboración» entre ellos. Se confía, por ende, en que el «el equilibrio está asegurado por el hecho de que cualquier crisis sea liquidada por una disolución del parlamento»²⁹.

Esta doctrina pretende ofrecer una explicación general del derecho de disolución, pero omite los factores políticos que determinan su empleo y sus consecuencias: «la teoría de la disolución se inscribe en el marco de una abstracción, en el seno de la cual se ocultan los datos concretos»³⁰. Los conflictos se perciben como si enfrentaran globalmente a los poderes del Estado, cuando lo que se produce en realidad son desacuerdos entre partidos y/o entre diversos sectores de una misma formación, que pueden manifestarse en sede parlamentaria o de forma extraoficial. Reducir un conflicto político «a un antagonismo entre órganos constituidos, sin tener en cuenta los partidos a través de los cuales se expresan aquellos, constituye una visión superficial de las cosas»³¹.

El aspecto más criticable de la teoría del arbitraje es «su optimismo en cuanto a los resultados del uso de la disolución» ya que, al considerar que la intervención del

²⁴ REDSLOB, R. (1924). *Le régime parlementaire*, Paris, Marcel Giard, p. 291.

²⁵ HAURIOU, M. (1929). *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, p. 367.

²⁶ ESMEIN, A. (1928). *Éléments de droit constitutionnel français et comparé. T.2, Le droit constitutionnel de la République française*, Paris, Recueil Sirey, p. 183.

²⁷ BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1933). *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, p. 694.

²⁸ DUGUIT, L., *cit.*, p. 813.

²⁹ REDSLOB, R., *cit.*, p. 5.

³⁰ LAUVAUX, P., *cit.*, p. 343.

³¹ ALBERTINI, P., *cit.*, p. 229.

electorado es restauradora del equilibrio, «contempla el ejercicio del derecho de disolución de manera mecánica, como si el contexto político se prestase en toda hipótesis al éxito de tal medida»³². Al margen de que el titular de la facultad disolutoria solo la empleará si sus perspectivas electorales son favorables, es claro que la aptitud de unas nuevas elecciones para producir «un auténtico veredicto (...) depende en gran parte de la existente estructura de partidos (...). En un sistema pluripartidista el resultado de la disolución parlamentaria permite raramente una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado»³³. También está en función del sistema electoral: en líneas generales, con un «sistema electoral mayoritario, hasta oscilaciones relativamente suaves del ambiente electoral pueden producir un cambio de la mayoría parlamentaria», mientras que bajo la «representación proporcional, la disolución es menos capaz de producir una verdadera decisión del electorado»³⁴.

3.2. *La disolución como remedio a la inestabilidad gubernamental*

Una elaboración doctrinal posterior sostiene que la posibilidad de una disolución sucesiva a la retirada de la confianza parlamentaria favorece la estabilidad del ejecutivo, dado que «todo diputado que derroque a un ministerio sabe que se expone por su parte a ser reenviado ante los electores»³⁵. Ese riesgo «construye al Parlamento a una prudente reserva y, sin menoscabar sus derechos, impide su abuso»³⁶. La disolución sería, según la conocida expresión de Jennings, un «gran garrote», «destinado a no ser usado nunca», pero cuya mera existencia «induce a un parlamentario a permanecer leal al Gobierno»³⁷. Este enfoque también integra otro aspecto complementario: postula que el empleo de la disolución es capaz de restaurar la estabilidad cuando esta ha desaparecido.

Pero tal teoría de la disolución «no resiste apenas un análisis crítico. Entre los autores que la desarrollan, su aspecto preventivo y su eficacia se presuponen, pero no demuestran: la ilusión procede aquí de una generalización precipitada del ejemplo inglés»³⁸. Nuevamente, se omiten los factores políticos que permiten que en Reino Unido la disolución pueda ser eficaz para procurar la estabilidad: el bipartidismo y la disciplina de partido, circunstancias que, conjuntamente, «aseguran la estabilidad ministerial mucho más que la amenaza de disolución»³⁹. La constante remisión de los publicistas clásicos al caso británico ignora los efectos de la disolución en entornos

³² LAUVAUX, P., *cit.*, p. 345.

³³ LOEWENSTEIN, K. (1976). *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, p. 281.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P., *cit.*, p. 692.

³⁶ BURDEAU, G., *Le régime parlementaire...*, *cit.*, p. 387.

³⁷ JENNINGS, I. (1970). *Parliament*, Cambridge, University Press, p. 7.

³⁸ ALBERTINI, P., *cit.*, p. 245.

³⁹ VEDEL, G. (1949). *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, p. 170 y sig.

multipartidistas, en los que aquella puede mostrarse incapaz de reducir la confusión política, como quedaría en evidencia a lo largo del siglo xx.

Ya a finales del xix Matter reconocía que el remedio de la disolución «es a menudo menos eficaz de lo que parece, porque el mal es más profundo y reside en el país: la Cámara fragmentada es, en general, la fiel representación de los partidos en el cuerpo electoral, y las elecciones apenas modificarán la situación»⁴⁰. Además, la parálisis «puede producirse no después de varios años, sino desde el comienzo de la legislatura», en cuyo caso, lo más probable es que unas nuevas elecciones den lugar a una Cámara «tan fragmentada e impotente como la Cámara disuelta»⁴¹. Como observó agudamente Alexandrakis, el empleo de la disolución solo puede ayudar a remediar una inestabilidad «accidental». Es decir, puede ser útil «cuando la fragmentación se deba a circunstancias o a una situación excepcional»⁴². Por el contrario, «si las divisiones del cuerpo electoral son numerosas y profundas, la disolución no podrá hacer nada contra la inestabilidad ministerial»⁴³.

Y si la suficiencia del empleo de la disolución para restaurar la estabilidad está en función del sistema de partidos —y del modo en que el sistema electoral influye en su conformación—, la fuerza disuasoria de este mecanismo depende de que la coyuntura política sea propicia a los intereses del titular efectivo de esta competencia. Es decir, sería necesario «que la amenaza pueda ser esgrimida por un partido que no tema el ejercicio de la disolución»⁴⁴. En caso contrario, o si lo previsible es una reproducción de las relaciones de fuerza entre partidos, «la simple amenaza de disolución está absolutamente desprovista de eficacia»⁴⁵.

Al margen de las variables coyunturales, es preciso resaltar que no todos los partidos temen por igual la eventualidad de unas nuevas elecciones. Este temor varía, en primer lugar, según la posición de cada fuerza en el tablero político. La amenaza no apremia a aquellos partidos que son habitualmente indispensables para formar mayorías, pues estos «están seguros de poder permanecer (...) en el gobierno o, en el peor de los casos, de poderlo condicionar de todos modos desde fuera»⁴⁶. También sirve de poco frente a grupos extremistas, que suelen estar descartados de las coaliciones de gobierno; de hecho, estos últimos «pueden tener interés en unas elecciones anticipadas que desacrediten a las formaciones centristas a ojos de la opinión pública»⁴⁷.

⁴⁰ MATTER, P. (1898). *La dissolution des assemblées parlementaires, étude de droit public et d'histoire*. Paris, F. Alcan, pp. 18 y sig.

⁴¹ COUZINET, P. (1933). «La dissolution des assemblées et la démocratie parlementaire», *Revue du Droit Public*, p. 543.

⁴² ALEXANDRAKIS, M. D., *cit.*, p. 72.

⁴³ *Ibidem*, p. 135.

⁴⁴ ALBERTINI, P., *cit.*, p. 245.

⁴⁵ LAUVAUX, P., *cit.*, p. 386.

⁴⁶ VOLPI, M. (1983). *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, p. 250 y sig.

⁴⁷ ALBERTINI, P., *cit.*, p. 247.

Asimismo, la capacidad intimidatoria de la disolución está en función del tamaño de cada partido y de la fidelidad de su base electoral. En general, el riesgo de un adelanto electoral no preocupa demasiado a formaciones grandes y ya asentadas. Tampoco inquieta mucho a grupos minoritarios pero con fuerte arraigo sectorial o territorial. En puridad, la disolución tan solo amedrenta invariablemente a fuerzas aún no consolidadas o cuyo porcentaje de votos sea lo suficientemente bajo como para que perciban un verdadero riesgo de volverse extraparlamentarias o de verse reducidas a la irrelevancia. El peso relativo de cada uno de esos factores en un concreto sistema de partidos determinará la eficacia disuasoria de la disolución en un momento dado.

De todo lo anterior se deriva que no es descartable que el contexto favorezca continuas convocatorias electorales. Tras examinar las disoluciones ocurridas en Europa occidental durante el siglo XX, Lauvaux concluyó que «el recurso cada vez más frecuente a la disolución es un efecto de la inestabilidad más que un medio de intentar remediarla. Es el carácter cada vez más insoluble de las crisis ministeriales lo que determina la *ultima ratio* de las elecciones anticipadas»⁴⁸. Paralelamente, Volpi llegó a una conclusión complementaria: «la estabilidad, en definitiva, es más un presupuesto que un efecto del buen funcionamiento de la disolución, en el sentido que este se da cuando el sistema político-institucional funciona y es capaz de producir mayorías de gobierno sólidas»⁴⁹.

3.3. *La disolución como sucedáneo de referéndum*

La última interpretación del derecho de disolución, supuestamente inspirada en la praxis británica, ve en él un «sucedáneo del referéndum»⁵⁰, ya que «al votar por un candidato, el elector responde de hecho *sí* o *no*, a propósito del problema concreto que está en el orden del día. Así, el referéndum existe de hecho en países donde no existe en derecho»⁵¹. Algunos autores llegan a asimilar completamente ambas instituciones, hasta el punto de defender que aunque «la técnica es diferente, el objeto y la meta son idénticos»⁵². Más elaborada es la construcción de Carré de Malberg, derivada de una concepción particular del régimen parlamentario, según la cual este sistema tendría por finalidad mantener «una unión constante y (...) un acuerdo permanente entre elegidos y electores». Desde esa premisa, entiende la disolución como un procedimiento para «comprobar la persistencia de una conformidad real entre la voluntad del pueblo y la de sus elegidos»⁵³.

⁴⁸ LAUVAUX, P., *cit.*, p. 388.

⁴⁹ VOLPI, M., *cit.*, p. 306.

⁵⁰ LAFERRIÈRE, J., *cit.*, p. 804.

⁵¹ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *cit.*, p. 314.

⁵² FERRIÈRE, G. (1946). «Dissolution et référendum», *Revue de Droit Public*, p. 414.

⁵³ CARRÉ DE MALBERG, R., *cit.*, p. 1067 y sig.

Para que la disolución pudiera asemejarse al referéndum, debería darse un doble requisito en relación a los motivos de la convocatoria electoral y a los efectos de la misma. En primer lugar, la disolución tendría estar motivada por el deseo de consultar a los electores sobre una cuestión importante. Es cierto que los primeros ministros británicos han solido mencionar ciertos asuntos para justificar la oportunidad de su decisión de disolver, «pero no se trata más que de pretextos, la disolución interviene de hecho en las circunstancias que el Primer Ministro considera más favorables para los intereses de su partido»⁵⁴. No podía ser de otra manera: es iluso esperar que los gobernantes vayan a poner en juego su mayoría de forma altruista, simplemente para conocer la voluntad del electorado.

En segundo lugar, sería necesario que el comportamiento electoral estuviera determinado «por la respuesta a una pregunta precisa o a un conjunto de preguntas que formen un programa coherente»⁵⁵. Pero es obvio que las campañas electorales rara vez se centrarán en un solo tema, lo que impide pretender que el pueblo se haya pronunciado a favor o en contra de una medida en particular. Además, cuando regularmente obtienen representación una amplia gama de partidos que divergen en múltiples matices sobre los diversos asuntos, no cabe esperar que un pronunciamiento inequívoco del electorado. Por eso, en la práctica, la verificación de la teoría de la disolución-referéndum implica que debe existir «bipartidismo o, al menos, una bipolarización suficiente»⁵⁶. En otras palabras, se trata de una «perspectiva idílica»⁵⁷, que atribuye a la facultad disolutoria «funciones y efectos que en la práctica parecen cada vez más raramente realizables»⁵⁸.

4. LA DISOLUCIÓN EN ESPAÑA ANTE UN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA

4.1. *La disolución discrecional, unas funciones controvertidas*

Entre nosotros apenas se discute que el derecho de disolución gubernamental sea un «rasgo esencial» del régimen parlamentario, y tal premisa teórica se considera una explicación suficiente de esta prerrogativa presidencial. Por eso, rara vez se ofrece algo más que una somera justificación de esta facultad elaborada con la fraseología de la doctrina clásica: se suele afirmar que la disolución es un elemento necesario del «equilibrio entre poderes», o una «contrapartida» de la responsabilidad política del Gobierno; unas expresiones que, si se respeta su significado original, son inaplicables al sistema español. Tampoco se tienen presentes las particularidades de nuestro

⁵⁴ LAUVAUX, P., *cit.*, p. 393.

⁵⁵ ALBERTINI, P., *cit.*, p. 256.

⁵⁶ LAUVAUX, P., *cit.*, p. 392.

⁵⁷ BURDEAU, G., *Traité...*, *cit.*, p. 446.

⁵⁸ VOLPI, M., *cit.*, p. 25.

régimen parlamentario cuando se evocan las ideas de arbitraje y de prevención de la inestabilidad⁵⁹. En todo caso, es difícil encontrar alguna reflexión sobre la utilidad práctica de la facultad disolutoria que vaya más allá de una tópica mención de supuestos genéricos.

El comentario más usual viene a reconocer que la disolución es «un arma en manos del Gobierno para ser estratégicamente utilizada por éste en el momento que crea electoralmente más conveniente»⁶⁰. Sin embargo, tal circunstancia provoca valoraciones enfrentadas. Por ejemplo, Alzaga opina que es «perfectamente admisible en un sistema parlamentario» que el presidente pueda elegir «el momento que mejor convenga a su Partido y a él mismo para la celebración de las próximas elecciones generales»⁶¹; ese es el «sentido principal» de la disolución, a juicio de Molas⁶². Por el contrario, Blanco Valdés afirma que proceder así es utilizar esta facultad con «una finalidad espuria, distinta de la prevista por el legislador constituyente»⁶³. Asimismo, Garrido Mayol asevera que si «la disolución del parlamento no tiene más justificación que la meramente partidista para obtener los mayores réditos electorales» queda «desvirtuada y desnaturalizada; pierde su razón de ser». Aunque, sorprendentemente, a continuación añade que «ello no es motivo de entidad para negar su reconocimiento»⁶⁴.

En resumen, unos autores describen y aceptan la realidad palpable, mientras que otros creen que el ejercicio a la disolución debería ser políticamente desinteresado o limitarse a situaciones excepcionales no especificadas en la Constitución. Esta segunda perspectiva omite que —a diferencia de lo que hoy es común en Europa— los constituyentes de 1978 configuraron la disolución como una facultad libérrima, no sujeta siquiera a la nimia obligación de motivar el decreto. Así pues, tiene poco sentido criticar el «uso partidista» de la disolución discrecional si se acepta su regulación vigente. Al mismo tiempo, admitir que se trata de una prerrogativa política al servicio del partido gobernante hace difícil justificar su existencia, ya que ello implica reconocer que la Constitución quebranta el principio de igualdad de armas en la contienda electoral, aventajando relativamente a la parte habilitada para seleccionar

⁵⁹ En España, la teoría de la disolución-referéndum se trae a colación casi exclusivamente para exponer la convocatoria de elecciones exigida por el procedimiento agravado de reforma constitucional. Esto es motivo de cierta perplejidad, porque el art. 168 CE contempla un referéndum propiamente dicho.

⁶⁰ TORRES DEL MORAL, A. (2004). *Principios de derecho constitucional español (Tomo II)*, Madrid, UCM, p. 225.

⁶¹ ALZAGA VILLAAMIL, Ó. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. (2021). *Derecho político español según la Constitución de 1978 (Tomo II)*, Madrid, Marcial Pons, p. 536.

⁶² MOLAS, I. (1980). «La disolución del Parlamento», en APARICIO, M. A., *Parlamento y sociedad civil*. Barcelona, Universidad de Barcelona, p. 104.

⁶³ BLANCO VALDÉS, R. (2003). *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial, p. 199.

⁶⁴ GARRIDO MAYOL, V. (2010). «La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento», *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, n° 24, p. 161.

la fecha de las elecciones. Quizá por eso, no pocos autores exponen esta realidad de manera más bien elíptica.

Esta faceta de la disolución como arma partidista era minimizada por quienes escribían teniendo en mente el escenario autonómico, que insistían en que esta facultad debe servir para «resolver graves conflictos políticos entre el ejecutivo y el legislativo, y para impedir una situación de bloqueo»⁶⁵. De hecho, las crisis y parálisis parlamentarias que sufrieron varias Comunidades Autónomas se achacaban corrientemente a que durante las primeras legislaturas sus presidentes no dispusieran de un poder de disolución equivalente al previsto en el art. 115 CE. Las dotes taumatúrgicas de este dispositivo simplemente se daban por supuesto, obviándose la posibilidad de que un adelanto electoral no generase una mayoría nítida. Tanto es así que se llegaba a afirmar que la disolución es un «mecanismo siempre útil, y hasta imprescindible, tal y como ha demostrado la experiencia política andaluza, al servicio de la gobernabilidad»⁶⁶. ¿No era apresurado llegar a conclusiones tan terminantes teniendo en cuenta un número limitado de casos?

Ocasionalmente también se ha visto en la facultad disolutoria «una importante herramienta de presión sobre los legisladores, que puedan ser remisos a llevar a cabo la tarea legislativa que promueva el Gobierno»⁶⁷. Gambino concreta esa finalidad en relación al sistema de partidos anterior a 2015. A su juicio, la disolución opera como «instrumento de disuasión frente a los partidos coaligados (...) cuando el Presidente se ve obligado a gobernar basándose en el apoyo externo de partidos nacionalistas moderados»⁶⁸. Rallo Lombarte ha confrontado esta expectativa con los efectos observados en los últimos años. Asegura que «en condiciones lógicas (*sic*) la potestad de la disolución parlamentaria discrecional en manos de un gobierno minoritario debería estimular el acuerdo parlamentario. Sin embargo, la reciente experiencia parlamentaria española evidencia lo contrario». Refiriéndose en concreto a la disolución decretada el 4 de marzo de 2019, destaca con cierta sorpresa que a ninguna fuerza «pareció influirle o afectarle tal riesgo de disolución», ni siquiera aquellas que permitieron la designación de un nuevo gabinete y meses después tumbaron su proyecto de presupuestos⁶⁹.

La supuesta aptitud de la disolución como instrumento de presión se ve desmentida precisamente cuando hablamos del sistema de partidos que existe en el Congreso de los Diputados. En la época del bipartidismo imperfecto, la disolución nunca tuvo

⁶⁵ BALAGUER CALLEJÓN, M. L. (1989). «Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, p. 272.

⁶⁶ RUIZ-RICO RUIZ, G. J. (1999). *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 95 y sig.

⁶⁷ ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (1978). *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, p. 691 y sig.

⁶⁸ GAMBINO, S. (2009). «Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos*, nº 146, p. 41.

⁶⁹ RALLO LOMBARTE, A. (2020). *Investiduras fallidas y constitución ignota (2015-2020)*, Madrid, CEPC, p. 244 y sig.

ese efecto disuasorio frente a grupos nacionalistas; menos aún podía tenerlo tras la eclosión del multipartidismo y el arranque del *Procés* catalán. Las formaciones consolidadas de ámbito autonómico están bien resguardadas frente al «arma» de la disolución, pues saben que sus eventuales pérdidas de votos y escaños serán mínimas, y que difícilmente perderán su condición de fuerzas decisivas. Y si se trata de partidos nacionalistas o secesionistas, su inmunidad frente a la amenaza de disolución es absoluta, ya que si por algo no van a sufrir un castigo electoral es por obstinarse en reclamaciones maximalistas⁷⁰. De hecho, para los grupos ideológicos más recalcitrantes, la disolución de las Cortes es acaso un regalo: refuerza su posición negociadora frente a quienes han de afrontar un nuevo proceso de investidura y, con suerte, les permite mantener en jaque a las instituciones estatales durante meses.

Asimismo, el peso aritmético de los partidos rupturistas lastra la capacidad de un adelanto electoral para clarificar el mapa político. Tales fuerzas tienen un suelo electoral que les asegura una treintena de Diputados, hecho que dificulta considerablemente la consecución de mayorías ideológicamente coherentes entre partidos de ámbito nacional. Y la inexistencia de una mayoría obvia convierte la formación de Gobierno en un trance turbulento, tedioso y siempre expuesto al riesgo de una disolución automática. Estos factores constituyen un potente inhibidor de la facultad disolutoria, ya que los jefes del ejecutivo central no querrán hacer peligrar una investidura tan costosa de revalidar. Por consiguiente, lejos de poder servirse del art. 115 CE para consolidar su poder, hoy son las fuerzas que en cada momento ocupen La Moncloa las que más interés tendrán en agotar la legislatura, aunque persista una parálisis legislativa. En cambio, los presidentes autonómicos pueden permitirse disolver sin demasiados miramientos unas asambleas mucho menos fragmentadas que el Congreso de los Diputados, pues están bastante más seguros de poder obtener de nuevo la confianza de su Cámara con relativa facilidad.

Por otra parte, sucede que en España la amenaza de disolución tampoco incita a apoyar al Gobierno a aquellas fuerzas que, por su posición en el tablero político, estén en condiciones de derribarlo integrando una coalición alternativa. El riesgo de nuevos comicios solo podría llegar a compeler a ese tipo de formaciones en aquellos regímenes que, fieles al esquema clásico, permiten al gabinete censurado apelar a los electores. Pero si la mera presentación de una moción de censura suspende la facultad presidencial (art. 115.2 CE), ese potencial efecto disuasorio desaparece. Es más, en nuestro sistema ocurre lo contrario: el posible temor a unas elecciones anticipadas empuja a las fuerzas bisagra a cambiar de alianzas para asegurar su posición. Nuestro sistema incentiva así una perversa dinámica desconocida en otros países: el recurso a la moción de censura para evitar la disolución y viceversa, como ilustran los episodios

⁷⁰ De hecho, ciertos grupos rupturistas han visto en la disolución un medio para lograr sus objetivos máximos: en varias ocasiones, los artífices del *Procés* barajaron la idea de convocar unas sedicentes «elecciones plebiscitarias», que harían las veces de una consulta soberanista. Es decir, planearon poner la teoría de la disolución-referéndum al servicio de una causa inconstitucional.

de Murcia, Madrid y Castilla y León vividos en 2021⁷¹. Por tanto, se da la paradoja de que en España la amenaza de disolución puede perjudicar al presidente, incluso aunque la coyuntura sea propicia para sus intereses electorales.

4.2. *La disolución automática, unas funciones defraudadas*

Al art. 99.5 CE se le suelen atribuir tres finalidades entrelazadas: es, en primer lugar, un elemento de coacción psicológica para forzar la investidura. En segundo lugar, es una «sanción» aplicada a los Diputados por su incapacidad de formar Gobierno, razón por la cual a menudo se la califica de «disolución sancionatoria». Finalmente, se la ha conceptualizado como un «mecanismo de desbloqueo», esto es, un expediente para generar mayorías, que sería el corolario de las dos funciones anteriores. Se aprecia aquí un eco de la vieja teoría del derecho de disolución como remedio a la inestabilidad. La doctrina ha sabido captar las aspiraciones del constituyente, si bien estas se han visto frustradas en los últimos años.

Hasta 2016 se dio por hecho que el art. 99.5 CE estaba llamado a no aplicarse nunca. Algunos presumían que su *vis coactiva* era tan intensa que no solamente garantizaba una investidura, sino también la generación de mayorías compactas. Así, Contreras Casado aseveraba tajantemente que «no hay quien sostenga ya que este mecanismo es perturbador de la estabilidad institucional: más bien parece, al contrario, que se trata de un mecanismo fundamentalmente constructivo, cuya simple amenaza puede asegurar el establecimiento de mayorías sólidas, sobre todo al comienzo de la Legislatura»⁷². Sorprendentemente, todavía en 2018 Gil-Robles mantenía que «la práctica ha demostrado que este horizonte de nuevas elecciones a falta de investidura opera como un acicate efectivo, tanto a nivel nacional como autonómico, para formar mayorías de gobierno»⁷³.

En los últimos años se ha empezado a tomar conciencia de que «los partidos valoran ir a nuevas elecciones como una posibilidad cierta de mejorar sus resultados, no como una situación inasumible»⁷⁴. En vez de ser un aliciente para el compromiso, parece más bien que el riesgo de disolución «coloca a los actores políticos en una

⁷¹ Las censuras o disoluciones preventivas son más probables en las CC. AA. que en el Estado, pues la menor complejidad de los sistemas de partidos regionales también hace más factible la aprobación de una moción de censura. He ahí otro motivo del mayor empleo de la disolución discrecional a escala autonómica.

⁷² CONTRERAS CASADO, M. (2001). «Notas sobre la singularidad de las relaciones parlamentarias en el contexto autonómico», en LAVROFF, D. y RAMÍREZ, M. (dirs.), *La práctica constitucional en Francia y en España de 1958 y 1978 a 1999*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, p. 256.

⁷³ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (2018). «El artículo 99 de la Constitución española en el marco de los sistemas europeos de investidura», *Revista de las Cortes Generales*, n° 103, p. 130.

⁷⁴ GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2017). «El bloqueo, evitable, de la formación del Gobierno, una propuesta de reforma del procedimiento de investidura», *Revista de Derecho Político*, n° 99, p. 316.

dinámica que dificulta llegar a acuerdos. No se actúa así con la perspectiva de formar un Gobierno sino desde la de la competición electoral»⁷⁵. Es preciso reconocer que «como medida coercitiva, la amenaza de una disolución parlamentaria automática y sancionatoria fue un auténtico fracaso»⁷⁶. Se trata de análisis mucho más atinados que las suposiciones optimistas de antaño, pero sería un error pensar que este precepto es siempre inútil o perjudicial. Tal conclusión sigue pasando por alto el detalle clave: que la disolución automática, al igual que la discrecional, no intimida a todos los partidos por igual, ni en cualquier circunstancia.

Aunque el constituyente pensara este automatismo como una amenaza que se cernería indistintamente sobre todos los grupos, en realidad son las fuerzas que en cada momento se crean mejor posicionadas de cara a unas nuevas elecciones las que podrán agitar el espectro de la disolución como baza negociadora a su favor. Pero si el actor que lance ese órdago no tiene una ventaja muy evidente sobre aquellos a los que pretende envidiar, puede encontrarse con que estos recojan el guante y declaren que también prefieren afrontar un nuevo desafío electoral antes que aceptar sus exigencias. Así pues, la amenaza de disolución contribuirá a la formación de Gobierno solo cuando los Diputados que deseen vivamente ahorrarse unos nuevos comicios sean aritméticamente decisivos y coincidan en el presidenciable al que están dispuestos a invertir.

Ahora bien, una cosa es que el 99.5 pueda llegar a favorecer una investidura, y otra muy distinta es que estimule la consolidación de mayorías de legislatura, como creían Contreras Casado o Gil-Robles. La formación de mayorías sólidas resulta de la afinidad ideológica entre sus componentes y, si esta no existe, no es sensato esperar que la cuenta atrás del «reloj electoral» pueda conseguir mucho más que arrancar un «me abstengo» o incluso un «sí» momentáneo a partidos que sufran de vértigo electoral, a los que nada impide ejercer seguidamente una oposición sin concesiones. De hecho, lo más probable es que intenten resarcirse de esa cesión inicial forzada con una postura inflexible frente al nuevo Gobierno.

En caso de fallar como medida compulsiva, se esperaba que la disolución al menos tuviera un efecto sancionatorio, concretado en apreciables fugas de votos para quienes han impedido la designación de un presidente. Algunos estaban convencidos de que así sucedería. Por ejemplo, para Guillén, la posibilidad de que «la nueva convocatoria arrojara el mismo o parecido resultado» no alcanzaba «ni siquiera la categoría de hipótesis imaginable»⁷⁷. En realidad, ese riesgo sí había sido presagiado por autores como Santaolalla⁷⁸ o Alzaga, tan pronto como en 1978⁷⁹. Y no era difícil

⁷⁵ GUILLÉN LÓPEZ, E. (2019). *Repensando la forma de gobierno, constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, Madrid, Marcial Pons, p. 120.

⁷⁶ RALLO LOMBARTE, A., *cit.*, p. 93.

⁷⁷ GUILLÉN LÓPEZ, E., *cit.*, p. 115.

⁷⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2001). «Comentario al artículo 99», en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, p. 1558.

⁷⁹ ALZAGA VILLAAMIL, Ó., *La Constitución española...*, *cit.*, p. 629.

de prever. Ya en los años 30 se aducían razones similares para rechazar las entonces novedosas iniciativas reformistas que presentaban la disolución automática como una panacea estabilizadora⁸⁰.

Pero no basta con reconocer que la disolución de unas Cámaras recién elegidas puede reproducir la misma correlación de fuerzas que imposibilitaba la investidura. Es preciso dilucidar en qué circunstancias políticas el art. 99.5 CE puede tener un impacto provechoso. En opinión de Martínez Sospedra, se trata de «una norma de respuesta frente a un escenario en el que se dé la combinación de elevada fragmentación y mayorías negativas»⁸¹. Ese contexto es el que hace más probable la aplicación reiterada de esta disposición pero, justamente por eso, es el terreno en el que se puede revelar del todo impotente para remediar la falta de mayorías. Con seguridad, si los hacedores de nuestra Constitución hubieran creído factible semejante panorama, habrían dado al apartado en cuestión una redacción bien distinta.

Y es que solo tiene sentido establecer un precepto como el 99.5 CE si se presupone que normalmente se darán tres condiciones políticas. En primer lugar, que los partidos desearán evitar a toda costa comparecer nuevamente ante las urnas y preferirán alcanzar cualquier acuerdo con tal de salvar la legislatura. En segundo lugar, que los electores generalmente castigarán la intransigencia y premiarán la disposición al compromiso. Por último, que el votante reconocerá sin problemas qué fuerzas políticas han lastrado el pacto y cuáles han hecho lo posible por lograrlo. Únicamente cuando concurren al menos las dos últimas circunstancias cabe esperar «la sustitución de una Cámara impotente por una asamblea nueva que, instruidos por la experiencia, los electores enviarán de manera diferente»⁸².

Sucede que la experiencia solo es apta para instruir al electorado si los datos políticos son sencillos de asimilar. Es indudable que las razones del desencuentro entre partidos serán tanto más claras cuanto menor sea la fragmentación de la asamblea. Y si en esta había una orientación ideológica predominante, la opinión pública podrá valorar mejor las negociaciones frustradas y determinar si unos reclamaron demasiado o si otros no cedieron lo suficiente. Así, en un Parlamento integrado por cinco o seis grupos, en el que baste la unión de dos o tres de ellos para conformar una mayoría coherente, será relativamente factible para el votante discernir las causas del bloqueo e identificar a sus responsables. En consecuencia, los actores políticos se

⁸⁰ En palabras de Alexandrakis (*cit.*, p. 82), «esta propuesta (...) ignora que, si el electorado está acostumbrado (...) a enviar un parlamento dividido en diversos partidos, el nuevo parlamento también producirá inestabilidad ministerial. ¿Se debería entonces recurrir a una nueva disolución? ¿Y después a otra?». En la misma línea, Giraud (*cit.*, p. 252) reflexionaba que tal previsión sería «incontestablemente un error», porque «se correría el riesgo de multiplicar innecesariamente las consultas electorales y de perturbar el juego constitucional en vez de disciplinarlo».

⁸¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2002). «La disolución: el problema y sus alternativas», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 12, p. 170.

⁸² MATTER, P., *cit.*, p. 18 y sig.

verán expuestos a un alto riesgo de castigo electoral y tendrán gran interés en evitar la disolución, que rara vez llegará a entrar en juego.

Sin embargo, nada de lo anterior ocurre en una Cámara pletórica de formaciones minúsculas y en la que toda mayoría pase por aunar a grupos con divergencias insalvables. En tal supuesto, las razones del descarrilamiento de la legislatura serán variopintas y difíciles de desentrañar, pues a medida que crece el número de partidos necesarios para sumar una mayoría, aumentan también las causas y los causantes del eventual bloqueo. Y cuanto mayor sea la cantidad de fuerzas parlamentarias a las que se pueda achacar el *impasse*, menor será el tanto de responsabilidad imputable a cada una de ellas, sobre todo si no existe una combinación mayoritaria obvia. Los muchos actores políticos se culparán unos a otros del fracaso y la opinión pública difícilmente podrá señalar con el dedo a ninguno en particular. Conscientes de ello, no faltarán líderes que prefieran probar suerte de nuevo en las urnas antes que esforzarse por lograr un acuerdo insatisfactorio y arriesgado con grupos ideológicamente distantes. En ese clima de confusión, los electores no tendrán elementos de juicio adecuados para repensar su voto y seguramente querrán reafirmar que la última vez no se equivocaron al elegir.

Como se puede adivinar, los párrafos anteriores describen los divergentes efectos de esta previsión «sancionatoria» en unas asambleas autonómicas que no suelen superar la media docena de grupos y en un Congreso que ya ronda la veintena de formaciones. Ahí tenemos la principal razón de que se hayan producido más disoluciones automáticas de las Cortes Generales en cuatro años que de todos los Parlamentos autonómicos en cuatro décadas. Y a idéntico motivo obedece el dispar rendimiento de tales comicios extraordinarios en ambos niveles de gobierno. En este sentido, es revelador el contraste entre el estreno del art. 99.5 CE y la primera aplicación de una norma autonómica equivalente. En las elecciones a la Asamblea de Madrid de octubre de 2003, una nimia variación de 2 escaños respecto de los resultados de mayo bastó para generar una mayoría absoluta monocolor. En cambio, en las elecciones generales de 2016, la nada desdeñable conquista de 14 puestos adicionales por la primera fuerza no fue suficiente para garantizar la formación de Gobierno.

En cualquier caso, importa destacar que la eficacia «sancionatoria» de la disolución no implica lógicamente su utilidad como «mecanismo de desbloqueo». Que una cantidad elevada de electores cambie de papeleta no tiene por qué traducirse en unos resultados que allanen la formación de mayorías, especialmente cuando no existen incentivos institucionales tendentes a simplificar el mapa político. Dado que pueden concurrir los mismos partidos y con las mismas reglas que en la convocatoria original, así como formaciones nuevas, es factible que las urnas arrojen un Congreso más fragmentado que el anterior, en el que resulte aún más complicada la formación de mayorías. Eso es justo lo que sucedió en las segundos comicios de 2019. Esas elecciones constituyen el mejor ejemplo hasta la fecha de que la disolución automática puede ser infructuosa incluso en presencia de una alta volatilidad electoral.

Quienes se mostraban más escépticos sobre la utilidad del art. 99.5 CE pensaban que este sería más efectivo «como elemento de presión o amenaza que como solución real»⁸³. Pero no hay duda de que ambas dimensiones están indisolublemente ligadas. Esta norma solo disuade en la medida en que su aplicación se perciba como un revulsivo eficaz, que purga a quienes obstaculizan el pacto. Pero cuando los partidos intuyen que unas nuevas elecciones no van a empeorar de manera apreciable su posición y que pueden incluso mejorarla, la disolución deja de ser una hipótesis amenazante y pasa a ser un objetivo tentador, quizá más apetecible que jugar con las últimas cartas que ha repartido el electorado.

5. LA «REPETICIÓN ELECTORAL»: ¿UNA DISFUNCIÓN NORMALIZADA?

Vistas las peripecias de la XI y XII legislaturas, el pronóstico más pesimista que cabía hacer era que la aplicación del 99.5 CE «lejos de ser esporádica, puede convertirse en rutinaria si el electorado insiste en dispersar sus sufragios entre partidos mutuamente incompatibles»⁸⁴. Esas líneas podían parecer una exageración agorera en 2018, pero en menos de un año las fuerzas políticas volvieron a transitar la vía del art. 99.5 CE con una naturalidad que roza la indiferencia hacia un acontecimiento asumido como habitual. Significativamente, desde que la puesta en práctica de este precepto ha empezado a acaparar titulares de prensa, el uso del término «disolución automática» ha ido perdiendo terreno en favor de uno más elocuente: «repetición electoral». El lenguaje periodístico parece referirse así a la celebración de dos comicios del mismo tipo en el lapso de un año.

Esta expresión es técnicamente incorrecta, pero con ella se designa más bien a una percepción social; indica que unas elecciones no son vistas como una anticipación de las que deberían convocarse al cabo de cuatro años, sino como una estéril reiteración de las anteriores. En ese sentido, esta locución no puede identificarse sin más con la activación del art. 99.5 CE, cosa que podría suceder mediada la legislatura, tras la dimisión o fallecimiento de un presidente; en tal caso no se hablaría de «repetición electoral», sino que «estaríamos, en la práctica, ante un adelanto electoral, esto es, unas elecciones anticipadas de efecto socio-político asimilable a las elecciones convocadas al amparo del art. 115 CE»⁸⁵. Inversamente, y por las mismas razones, una disolución presidencial decretada en el primer año de vida de la legislatura seguramente sería catalogada como «repetición electoral».

⁸³ VINTRÓ CASTELLS, J. (2006). *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 343.

⁸⁴ DE LÁZARO REDRUELLO, G. (2018). «¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo “sin Gobierno”?», *Revista de Estudios Políticos*, 182, p. 138.

⁸⁵ RALLO LOMBARTE, A., *cit.*, p. 94.

El impacto sociológico de dos disoluciones próximas era prácticamente ignorado cuando se consideraba una hipótesis más que improbable. Desde un prisma estrictamente teórico, se aceptaba sin reparos que el art. 99.5 CE es «la respuesta jurídica (...) más conforme al principio democrático»⁸⁶ y la «solución lógica, pues lógico es que sean los electores los que tengan la última palabra»⁸⁷. Sin embargo, tras la vivencia de legislaturas *non natas*, ha comenzado a cuestionarse la sucesión de disoluciones a breve cadencia por razones de principio. Así, Rallo Lombarte afirma que «repetir elecciones constituye una anomalía democrática pues implica trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad»⁸⁸. Por su parte, Tudela Aranda, aunque mantiene que «se trata de la respuesta más ortodoxa» en términos democráticos, al mismo tiempo reconoce que es «también una apelación a los ciudadanos para que rectifiquen su voto. De alguna manera (...) se les dice que se han equivocado»⁸⁹. Más rotundamente, Tajadura Tejada asevera que «convocar elecciones cada seis meses con el único propósito de modificar la voluntad del cuerpo electoral (...) es atribuir a los comicios una finalidad antidemocrática»⁹⁰.

Es reseñable que tanto la defensa como la impugnación de la disolución automática se basan en argumentos idénticos. Afirmar que esta concede al pueblo la resolución de la crisis y sostener que con ella se busca que el electorado cambie su voluntad y cargue con el cometido de los partidos es, en realidad, decir lo mismo con distintas palabras y connotaciones. Que el respeto a la voluntad popular sea el argumento único de ambas posturas indica que la controversia no se puede resolver en los términos en que ha sido planteada. En primer lugar, porque es necesario ser muy cuidadoso a la hora de discurrir desde la generalidad del principio democrático hasta la especificidad de las técnicas constitucionales. En segundo lugar, porque las razones puramente teóricas deben confrontarse con otras empíricas.

Para empezar, dar a entender que el principio democrático reclama cualquier tipo de disolución supone identificar una forma de Estado con una de sus posibles formas de gobierno —la parlamentaria— y, dentro de esta, con un dispositivo constitucional particular, como si no fuera tan legítimo organizar la democracia representativa de otras maneras. Igualmente rechazable es la postura contraria, según la cual convocar de nuevo a los electores para que rectifiquen su voto vulnera algún imperativo democrático. Recordemos que es así como operan los sistemas electorales a doble vuelta, que buscan asegurar que la composición de un órgano responda a

⁸⁶ ALCÓN YUSTAS, M. F. (2004). «La configuración constitucional del Gobierno, la figura del presidente», en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, p. 87.

⁸⁷ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (1986). *Control y autonomías*, Madrid, Civitas, p. 194.

⁸⁸ RALLO LOMBARTE, A., *cit.*, p. 94.

⁸⁹ TUDELA ARANDA, J. (2020). «Crisis política (y social) y Derecho constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, n° 46, p. 189.

⁹⁰ TAJADURA TEJADA, J. (2016). «¿Terceras elecciones?», *El País*, 28 de septiembre.

los deseos de la mayoría de los votantes. No hay, por tanto, una relación evidente y unívoca entre el respeto a la voluntad popular y el ritmo de los procesos electorales.

El sobreentendido de que el principio democrático exige un espaciamiento temporal mínimo entre comicios carece de perspectiva histórica. Dos datos deben retenerse en relación a este asunto. Por un lado, casi ningún texto constitucional anterior al periodo de entreguerras limitó temporalmente la disolución, y en no pocos países europeos esta ha dado lugar a dos elecciones generales en el espacio de un año⁹¹. Por otro lado, los mandatos breves fueron una seña distintiva del constitucionalismo «radical», al menos en sus inicios. La renovación anual de las asambleas gozó de cierto predicamento en los siglos XVIII y XIX⁹², hasta el punto de que, según narra Madison en *El Federalista* (nº 53), era un lugar común en la naciente república norteamericana que «donde acaban las elecciones anuales, empieza la tiranía»⁹³. Los ciclos electorales de corta duración fueron abandonados por ser claramente imprácticos, pero no puede discutirse la democraticidad de tan asidua rendición de cuentas ante el electorado. Si no hay inconveniente teórico en que se celebren elecciones de mismo tipo tan próximas, ¿cuál es el problema de la *repetición electoral*?

Es, desde luego, un problema de gestión de expectativas: resulta decepcionante contrastar la vieja tendencia a agotar las legislaturas con el percance institucional que ha empezado a ser corriente en los últimos años. Pero el meollo de la cuestión tiene que ver con las circunstancias que rodean a las *repeticiones electorales*: en ellas no se recaba la opinión del electorado sobre un conflicto generado por la acción de gobierno, sino que se le pide que se pronuncie sobre un estado de conflictividad partidista persistente que ha impedido toda acción de gobierno. Y difícilmente podrá el cuerpo electoral resolver esas profundas desavenencias políticas, que son expresión de las múltiples fracturas ideológicas que dividen a la propia sociedad —especialmente cuando rige un sistema electoral que busca reflejar fielmente esas fracturas—. Así las cosas, al contrario de lo que sucede en una doble vuelta, los comicios convocados al amparo del 99.5 CE pueden fácilmente ser redundantes sin ser concluyentes, pues nada impide que continúe el bloqueo en las nuevas Cámaras.

A este respecto, resultan ilustrativas las observaciones que hizo Burdeau en 1932 sobre el empleo casi sistemático de la disolución en la Alemania de Weimar: «sin duda, un uso tan frecuente de la disolución no es contrario a los principios del parlamentarismo». El problema, a su juicio, residía en los motivos que desencadenaban

⁹¹ Limitándonos al siglo XXI, podemos encontrar unos cuantos ejemplos de «repeticiones electorales». Por ejemplo, en Países Bajos (mayo de 2002 y enero de 2003), Croacia (noviembre de 2015 y septiembre de 2016), Grecia (mayo y junio de 2012 y enero y septiembre de 2015), Islandia (octubre de 2016 y octubre de 2017), Letonia (octubre de 2010 y septiembre de 2011) o Bulgaria (abril, junio y noviembre de 2021).

⁹² Ese principio fue defendido por autores como John Cartwright, Jeremy Bentham o Thomas Paine, y más tarde por los cartistas. La Constitución jacobina de 1793 consagró esa regla, que a finales del siglo XVIII era la tónica general en los Estados de EE. UU., cuyas Cámaras bajas eran elegidas por un periodo de un año y, en algún caso, incluso por seis meses.

⁹³ HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (2006). *El Federalista*, México, FCE, p. 227.

las convocatorias electorales. El Reichstag era continuamente disuelto por ser «ingobernable», al no haber en su seno «una mayoría estable susceptible de sostener al Gabinete». Y aunque ese motivo para recurrir a la disolución fuera a primera vista irreprochable, la realidad es que, cuando se decreta repetidamente en esas circunstancias, «la opinión pública no ve en la disolución un homenaje a sus derechos, sino un signo de impotencia parlamentaria, y este desprestigio en sí mismo no hace sino aumentar las dificultades de funcionamiento de las instituciones que se ven afectadas por él»⁹⁴.

En suma, *repetir elecciones* es indudablemente legítimo en teoría, aunque en la práctica es potencialmente deslegitimador y peligroso, como avisa la trágica historia de la república de Weimar⁹⁵. Esa aparente paradoja es la que está detrás de las conclusiones opuestas a las que llegan distintos autores partiendo del mismo argumento sobre la primacía de la voluntad popular. Quizá sea exagerado afirmar que la *repetición electoral* es «la principal anomalía que ha conocido nuestro orden constitucional en las últimas cuatro décadas»⁹⁶, pero desde luego sería imprudente quitarle importancia al asunto y proclamar que el 99.5 «ha sido empleado en dos ocasiones con total normalidad constitucional», porque «en ambos casos, tras la celebración de esas elecciones se pudo constituir un Gobierno»⁹⁷. La doble aplicación de un precepto pensado para no aplicarse nunca no puede calificarse de «normalidad constitucional», salvo que reduzcamos esta noción al cumplimiento formal de las previsiones constitucionales. Considerando los distintos factores en juego, esa «total normalidad» es, más bien, la normalización de una patología institucional.

Al menos parece haber acuerdo en que dos *repeticiones electorales* seguidas marcarían «el límite inasumible de la inestabilidad sistémica»⁹⁸, pues aunque eso sea «posible jurídicamente, es descabellado para la propia salud del sistema»⁹⁹. En verdad, hay motivos para pensar que esa dosis de disoluciones consecutivas está lejos de ser letal, como atestigua el caso de Israel, campeón mundial en el deporte de la *repetición de elecciones*¹⁰⁰. Sin embargo, no está escrito que otros regímenes fueran capaces de superar una prueba de resistencia como la que está soportando aquel país. Por eso no es muy tranquilizador que *solo* hayan sido dos las disoluciones automáticas habidas

⁹⁴ BURDEAU, G., *Le régime parlementaire...*, cit., p. 343.

⁹⁵ Desde los años 30, multitud de voces autorizadas han considerado evidente que el abuso de la disolución contribuyó de manera decisiva a la destrucción del régimen weimariano. Sobre este asunto, Guarino (cit., pp. 124-131) ofrece un lúcido análisis histórico, jurídico y de psicología política.

⁹⁶ RALLO LOMBARTE, A., cit., p. 183.

⁹⁷ ALBA NAVARRO, M. (2020). «Sistema electoral, investidura y moción de censura, tres ejemplos de flexibilidad constitucional y de arbitramento doctrinal», *Revista del Parlamento Vasco*, n° 1, p. 33.

⁹⁸ RALLO LOMBARTE, A., cit., p. 237.

⁹⁹ GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2019). *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 111.

¹⁰⁰ Israel ha celebrado cuatro elecciones generales en menos de dos años (abril y septiembre de 2019, marzo de 2020 y marzo de 2021). Cuando este trabajo ya había sido evaluado, se convocaron nuevas elecciones a la Knéset para noviembre de 2022, que fueron las quintas en menos de cuatro años.

hasta la fecha, ni que entre ellas haya mediado, a modo de tregua, una accidentada XII Legislatura. Reparemos en que una aplicación excepcional del art. 99.5 CE puede presentarse como el fracaso de actores concretos; pero si esta se vuelve recurrente a lo largo del tiempo, aunque cambie la coyuntura, la correlación de fuerzas o incluso los liderazgos, la responsabilidad de los actores individuales quedará difuminada y el fracaso se acabará imputando al sistema en su conjunto.

Si se advierten esos peligros y se reconoce que los incentivos electorales pueden favorecer de continuo la disolución, congratularse de que hasta ahora «nunca se ha entrado en el bucle de elecciones concatenadas que otros países han sufrido»¹⁰¹ parece un magro consuelo. Especialmente, teniendo en cuenta que ya en 2016, con un Congreso menos fragmentado y polarizado que el actual, «la posibilidad de unas terceras elecciones consecutivas sin mediar investidura» estuvo «muy cerca de ser realidad»¹⁰² y «fue preciso que el principal partido de la oposición implosionara»¹⁰³ para evitar *in extremis* esa tercera cita con las urnas en menos de un año. Cuando ya se ha normalizado una primera *repetición electoral*, ¿cómo podemos estar seguros de que en el futuro no va a romperse el tabú que hasta ahora ha impedido precipitar disoluciones en cascada? Ni los precedentes históricos ni la experiencia reciente de regímenes extranjeros con elevada fragmentación invitan al optimismo.

6. DISOLUCIÓN Y CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: EL NECESARIO REPLANTEAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

¿Es funcional la regulación española de la disolución del Parlamento? No faltarán quienes respondan afirmativamente a esa pregunta, empezando por Bar Cendón. Este autor se ha esforzado en distinguir entre la «funcionalidad jurídico-constitucional» de la disolución y su «funcionalidad real», que «no puede[n] mezclarse ni confundirse»¹⁰⁴. Entiende que, en tanto que «mecanismo jurídico-constitucional», la disciplina de la disolución debe valorarse «con independencia de cuáles puedan ser sus efectos modificadores de la realidad política en cada caso»¹⁰⁵. Asegura que «el resultado político real» del empleo de la disolución «no contradice la funcionalidad formal-constitucional de la institución. En todo caso, cabría hablar (...) de la inadecuación de una normativa constitucional a la realidad política»¹⁰⁶.

La posición de Bar no es demasiado clara. Por un lado, parece postular que la disolución tiene unas funciones inmanentes, que son ajenas incluso a las distintas

¹⁰¹ ALBA NAVARRO, M., *cit.*, p. 33.

¹⁰² TUDELA ARANDA, J., *cit.*, p. 189.

¹⁰³ ALBA NAVARRO, M., *cit.*, p. 29.

¹⁰⁴ BAR CENDÓN, A. (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 49.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 52.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 51.

formas posibles de articularla, de ahí que afirme que aunque haya cambiado su regulación, «su papel (...) sigue siendo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, exactamente el mismo»¹⁰⁷. Por otro lado, en sentido contrario, identifica las «funciones constitucionales» de la disolución con las intenciones del constituyente al organizarla de una forma concreta, tales como lograr un equilibrio institucional, asegurar la estabilidad gubernamental o proporcionar una salida a un eventual bloqueo¹⁰⁸. Pero estas «funciones constitucionales» no pasan de ser meras especulaciones sobre los efectos de este procedimiento, y no tiene sentido valorarlas en sí mismas, sino en contraste con los resultados efectivamente producidos.

Concluye Bar aseverando que «la disolución tiende hacia una más eficaz y estable gobernación» pero «que ello se consiga o no, (...) ya no depende tanto de la disolución (...) sino de las características específicas del sistema político subyacente y de las coyunturas concretas por las que éste pueda atravesar»¹⁰⁹. Semejante conclusión no es consistente. Es impropio atribuir el buen rendimiento de un dispositivo constitucional a sus cualidades intrínsecas y seguidamente imputar su posible mal funcionamiento a circunstancias políticas exógenas. Un proceder riguroso debe indagar hasta qué punto es el medio político el que determina que la disolución produzca los efectos esperados, y también debe averiguar en qué medida la configuración del mecanismo posibilita o favorece la aparición de fenómenos políticos indeseables. Esas son las dos cuestiones que el enfoque comentado elude abordar.

Y es que para Bar Cendón, «la total inadecuación del diseño constitucional a la realidad social sobre la que se establece (...) no empece (...) la hipotética perfección, coherencia o funcionalidad lógica y formal del sistema previsto»¹¹⁰. El autor no se plantea cuál de los dos extremos tiene mayor importancia, pero pocas dudas hay acerca de esto: si el derecho comparado presenta las más diversas formas de organizar la disolución es porque los constituyentes tienden a dar mucho más peso a experiencias históricas y a consideraciones políticas concretas que a construcciones doctrinales abstractas. Por esa razón, la idea de que la práctica y los resultados observables de la disolución no deben afectar a la valoración de su normativa es una petición de principio difícil de conceder¹¹¹. Cuando se hace palmaria la «total inadecuación» de una institución a un contexto dado, de poco vale defender su «hipotética perfección» según cierta perspectiva teórico-formal. Lo procedente es asumir la máxima de que una buena norma constitucional es aquella que se ajusta a la sociedad que tiene que regir.

Llegados a este punto, conviene revisar las aportaciones de Guarino, que han dejado una huella indeleble en la doctrina italiana. Para este autor, la regulación

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 196 y sig.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 50 y sig.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 310.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 191.

¹¹¹ Por lo demás, resulta sorprendente que esta disociación teórica de los aspectos jurídico y político de la disolución sea propugnada por quien empieza por calificar a tal institución como «el más político de los mecanismos constitucionales» (*Ibidem*, p. 1).

de la disolución debe atender al carácter homogéneo o heterogéneo de la sociedad. Tras distinguir ambos tipos ideales¹¹², su primera advertencia es la de «no aplicar a una sociedad profundamente dividida las mismas instituciones de una sociedad homogénea, sobre la base del buen rendimiento dado en estas: los efectos pueden ser contrarios a los esperados, como da fe la historia de la constitución de Weimar»¹¹³. Más explícitamente, subraya que «la disolución no es oportuna cuando dificultades económicas, o un determinado problema político o pasiones nacionalistas hayan agitado muy fuertemente los ánimos»¹¹⁴.

Para una sociedad homogénea, Guarino cree apropiado seguir el ejemplo británico y encomendar un derecho de disolución libre al Primer Ministro. Por el contrario, entiende que una sociedad heterogénea la Constitución debe evitar «la disolución libre en cualquier forma» y contemplar «la disolución con el único objetivo de procurar la estabilidad y la sustitución de la asamblea incapaz, mediante la pre-determinación de condiciones objetivas»¹¹⁵. A conclusiones similares había llegado Giraud una década antes: «sería imprudente, en países que no tienen las tradiciones y la sólida armadura de Inglaterra, dejar de hecho la disolución a la discreción del Presidente del Consejo. Es al Jefe de Estado a quien debe corresponder la decisión»¹¹⁶ —concediendo o negando la petición del jefe de Gobierno—.

Al margen de la opinión que nos merezcan estas propuestas, las advertencias que las preceden merecen la mayor atención. Incluso si se rechaza de plano la contraposición entre dos tipos de sociedad¹¹⁷, es innegable que la disolución es un dispositivo especialmente sensible al contexto sociopolítico. Si nos limitamos a examinar los dispares resultados del ejercicio de la disolución en diferentes países, llegaremos a conclusiones análogas a las de Guarino. Así procedió Volpi, quien distingue entre «disolución fisiológica» y «disolución patológica». La primera categoría describe fundamentalmente la práctica de los países anglosajones, donde «la disolución es considerada una herramienta normal para el funcionamiento del sistema»¹¹⁸. Por el contrario, la disolución *patológica* suele verificarse en Europa continental cuando «se producen diversas disoluciones a corto plazo, que tienen por único efecto acentuar la

¹¹² Guarino entiende que una sociedad homogénea es aquella en la que las partes coinciden en cuestiones fundamentales, no discuten sobre fines sino sobre medios para conseguirlos y cada actor confía en el comportamiento leal de los demás. Por el contrario, en las sociedades no homogéneas las partes se ven unas a otras como extrañas, no existe *fair play* y las normas constitucionales se respetan solo en la medida en que son útiles para satisfacer los intereses de cada grupo.

¹¹³ GUARINO, G., *cit.*, p. 136.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 182.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 254. Guarino incluso sugiere la redacción constitucional que juzga adecuada para cada tipo de sociedad.

¹¹⁶ GIRAUD, E., *cit.*, p. 402 y sig.

¹¹⁷ A juicio de Bar Cendón (*cit.*, p. 47), la dicotomía sociológica establecida por Guarino es «de más que dudosa científicidad». En realidad, no pretende ser otra cosa que una sencilla distinción empírica, fruto de una sagaz intuición, que resulta de gran ayuda para orientar la labor de un constituyente.

¹¹⁸ VOLPI, M., *cit.*, p. 85.

situación de ingobernabilidad que caracteriza al sistema, convirtiéndose ellas mismas en factores de crisis»¹¹⁹.

Estas reflexiones son particularmente oportunas en la España de nuestros días. Si bien la práctica de la disolución parecía *fisiológica* hasta 2015, no puede decirse lo mismo del periodo subsiguiente. Las cuatro elecciones a Cortes Generales celebradas en el lapso de cuatro años son indicio de que la española es una sociedad cada vez más heterogénea y propensa a disoluciones *patológicas*. Esta constatación obliga a revisar críticamente las valoraciones vertidas durante décadas sobre el papel de las técnicas disolutorias en nuestra forma de gobierno. Si la disolución se tenía por un antídoto ideal contra legislaturas ingobernables es porque únicamente se imaginaban supuestos que —siguiendo la distinción de Alexandrakis, antes citada— podemos calificar de «inestabilidad accidental»; es decir, aquella causada por ocasionales rupturas de la coalición gobernante, esporádicos casos de transfuguismo u otros fenómenos políticos pasajeros. Sin embargo, si la inestabilidad resulta ser «estructural», producto de múltiples y muy marcadas fracturas ideológicas en la sociedad española, la misma institución puede revelarse del todo inadecuada para simplificar la distribución de fuerzas o para favorecer el compromiso.

La evolución política de nuestro país desde 2015 apunta, en efecto, hacia un incremento y agudización de los conflictos que dividen al electorado; así lo acredita la proliferación de nuevos partidos de distinto signo y ámbito geográfico que, contra todo pronóstico, han tendido a crecer en número elección tras elección. Esta deriva doblemente centrífuga de la vida política nacional hace altamente probable que las urnas arrojen de manera asidua resultados no susceptibles de convertirse en mayorías gubernamentales. Sin embargo, el grueso de la doctrina española sigue desestimando este riesgo, de ahí que aún se den por buenos el generoso poder presidencial del art. 115 CE¹²⁰ y el automatismo del art. 99.5 CE¹²¹. Pero la lección que enseñan las últimas legislaturas es que la laxa regulación de la disolución hoy vigente, más que ayudar a resolver las dificultades de funcionamiento de nuestro régimen parlamentario, puede contribuir a agravarlas. Como reflexionaba Jover Presa, «no deja de ser curioso que nuestro constituyente, tan preocupado por la estabilidad política, no intuyese que el uso indiscriminado de la disolución también puede ser un factor de inestabilidad»¹²². Tal vez esa era una hipótesis difícil de prever en 1978, pero hoy es una realidad imposible de ignorar.

¹¹⁹ *Ibidem*, cit., p. 327.

¹²⁰ Como excepción cabe citar a Ruiz Robledo, que ha apostado por adoptar un sistema de «legislaturas rígidas», en el que la disolución se contemple solo en supuestos tasados. RUIZ ROBLEDO, A. (2018). «Contra el poder de disolución», *Granada Hoy*, 17 de octubre.

¹²¹ De hecho, la gran mayoría de quienes proponen reformarlo pretenden que tal disolución sea todavía más automática e inexorable. Para un análisis crítico de estas propuestas centradas en asegurar la activación del «reloj electoral», véase DE LÁZARO, G., cit., p. 141 y sig.

¹²² JOVER PRESA, P. (1998). «Las relaciones entre los órganos constitucionales», en APARICIO PÉREZ, M. A. (dir.), *Temas de derecho constitucional (Tomo I)*, Barcelona, Cedecs, p. 560.

7. CONCLUSIÓN

Facultar al ejecutivo para disolver libremente las Cámaras no es un dogma del régimen parlamentario que deba ser acatado sin reservas, sino una opción que el constituyente puede seleccionar entre muchas posibles. Otro tanto cabe decir del recurso automático al electorado en ausencia de mayorías de investidura. Las teorías clásicas que imputaban a la disolución funciones esenciales para la buena marcha de las instituciones eran básicamente conjeturas no contrastadas con los hechos. Los estudios más modernos ponen de manifiesto que el papel efectivamente desempeñado por tal mecanismo depende en gran medida de datos extra-jurídicos que una Constitución no puede dominar, empezando por el sistema de partidos. Por eso, la regulación de la disolución no debe valorarse principalmente por su correspondencia con una construcción teórica sino, sobre todo, por sus efectos observables o previsibles en un entorno político e institucional dado.

Nuestra doctrina confiaba en que los arts. 99.5 y 115 CE serían útiles y necesarios: se daba por seguro que el riesgo de unas nuevas elecciones incitaría comportamientos cooperativos en la clase política o que bastaría con acudir de nuevo a las urnas para escapar expeditivamente de cualquier situación de bloqueo. El multipartidismo posterior a 2015 ha puesto de relieve que la disolución solo es funcional cuando concurren ciertas condiciones socio-políticas, a falta de las cuales el diseño constitucional puede incluso generar incentivos y resultados opuestos a los esperados. Por tanto, es preciso revisar a la baja las expectativas doctrinales del pasado: en el mejor de los casos, la amenaza de disolución inducirá a los actores políticos a tolerar a regañadientes un Gobierno minoritario; en el peor, podría caerse en una espiral de *repeticiones electorales*, que deterioraría severamente la credibilidad de nuestro régimen parlamentario y tendría consecuencias imprevisibles a largo plazo.

En resumen, las técnicas disolutorias que recoge nuestra Constitución fueron pensadas para una sociedad más cohesionada y menos compleja que la actual, y la experiencia del último sexenio aconseja llevar a cabo una meditada reforma de las mismas. Lo procedente hoy en día es buscar fórmulas que reduzcan la frecuencia de los comicios y que logren por otras vías la estabilidad que la disolución no puede proporcionar. Sorprendentemente, la dilapidación de legislaturas apenas estrenadas no ha menguado de manera apreciable la fe académica en los benéficos efectos atribuidos a esta institución. No debería ser necesario esperar a batir el record de *repeticiones electorales* para tomar nota del consejo de Matter: «la inestabilidad ministerial es un mal que padecen muchos gobiernos parlamentarios: para remediarlo, no habría que caer en ese mal casi peor que es la inestabilidad legislativa»¹²³.

¹²³ MATTER, *cit.*, p. 274.

Title:

From snap elections to “do-over elections”: functions and dysfunctions of the dissolution of Parliament

Summary:

1. INTRODUCTION. 2. IS DISSOLUTION NECESSARY TO PARLIAMENTARY GOVERNMENT? 3. THE FUNCTIONS OF THE RIGHT OF DISSOLUTION ACCORDING TO THE CLASSICAL THEORY. 3.1. The dissolution as an arbitration procedure. 3.2. The dissolution as a remedy for governmental instability. 3.3. The dissolution as a surrogate referendum. 4. THE DISSOLUTION IN SPAIN IN A MULTI-PARTY SCENARIO. 4.1. The discretionary dissolution, its controversial functions. 4.2. The automatic dissolution, its thwarted functions. 5. THE «RE-DO ELECTIONS»: A NORMALIZED DYSFUNCTION? 6. DISSOLUTION AND SOCIOPOLITICAL CONTEXT: THE NECESSARY RETHINKING OF THE INSTITUTION. 7. CONCLUSION.

Resumen:

Durante décadas, la doctrina española dio por hecho que la disolución discrecional refuerza la posición del presidente y que la disolución automática estimula la formación de Gobierno, razón por la cual se prestó escasa atención a estos mecanismos. Sin embargo, en los últimos años esas expectativas se han visto defraudadas. Este trabajo estudia el papel que juega la disolución de las Cámaras en el régimen parlamentario, partiendo de un examen crítico de la teoría clásica y de las tres principales funciones atribuidas a esta institución, a saber: arbitrar conflictos entre ejecutivo y legislativo, preservar la estabilidad gubernamental y consultar al electorado sobre cuestiones relevantes. Seguidamente, analiza las razones de que el rendimiento de la disolución en España bajo el multipartidismo no haya sido el esperado, incidiendo en las diferencias observables entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asimismo se interroga por el significado e implicaciones de las llamadas «repeticiones electorales» y por los riesgos que acarreen. Finalmente, invita a reflexionar sobre la conveniencia de adecuar la disciplina constitucional de la disolución al contexto sociopolítico actual.

Abstract:

For decades, the Spanish doctrine took for granted that the discretionary dissolution strengthens the position of the president and that the automatic dissolution stimulates government formation, which is why little attention was paid to these mechanisms. However, in recent years these expectations were proven to be misplaced. This paper studies the role of the dissolution of Chambers in parliamentary government, starting from a critical examination of the classical theory and the three main functions attributed to this institution, namely: arbitrate conflicts between the

executive and legislative, preserve government stability and consult the electorate on relevant issues. Next, it analyzes the reasons why the performance of the dissolution in Spain under a multiparty system has not been as expected, emphasizing the observable differences between the State and the Autonomous Communities. It also questions the meaning and implications of the so-called “re-do elections” and the risks that they entail. Finally, it invites us to reflect on the convenience of adapting the constitutional discipline of dissolution to the current sociopolitical context.

Keywords:

Dissolution of Parliament, parliamentary government, investiture, party system, political instability.

Palabras clave:

Disolución del Parlamento, régimen parlamentario, investidura, sistema de partidos, inestabilidad política.

