

LAS REFORMAS LEGISLATIVAS PARA ADELANTAR LAS ELECCIONES AUTONOMICAS. UNAS CONSIDERACIONES CRITICAS (*)

CESAR AGUADO RENEDO

SUMARIO: I. EL MOTIVO PRINCIPAL DE LA REFORMA.—II. UNA CUESTIÓN TEÓRICA PREVIA FUNDAMENTAL: LA DETERMINACIÓN DE LA FECHA DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS, ¿ES COMPETENCIA ESTATAL O AUTONÓMICA?: A) *El derecho en materia electoral.* B) *La regulación temporal de las elecciones hasta la reforma: la coordinación entre la LOREG, los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica.* C) *Una relectura de la jurisprudencia constitucional contenida en la STC 38/83.* D) *La conclusión impuesta por el ordenamiento: la determinación de la fecha de las elecciones y su relación directa con la facultad disolutoria de la Asambla.* E) *Corolario teórico: la mejor ubicación normativa de la fecha de celebración de las elecciones.*—III. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA: LA LOREG Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS CC. AA. DEL ARTÍCULO 143: A) *La reforma de la LOREG.* B) *La obligada reforma de los Estatutos.*—IV. PROBLEMAS Y CUESTIONES QUE PLANTEA LA REFORMA DE LA FECHA ELECTORAL EN LOS ESTATUTOS: A) *El régimen temporal de las elecciones andaluzas.* B) *Cuestiones de índole jurídico-parlamentaria.* C) *Cuestiones de índole constitucional-electoral.*—V. ¿ERA POSIBLE ALGUNA SOLUCIÓN ALTERNATIVA?

I. EL MOTIVO PRINCIPAL DE LA REFORMA

Durante los meses inmediatamente anteriores a las últimas elecciones autonómicas y locales ocupó una parte importante de la actualidad política nacional la entonces prevista unificación de la fecha de las elecciones a las Asambleas legislativas en aquellas Comunidades cuyo Presidente no posee la facul-

(*) Las presentes reflexiones son producto del encargo de una ponencia para el Seminario que dirigen los profesores RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES. Naturalmente, se han visto enriquecidas no sólo con las críticas y observaciones de los participantes, sino también con la consulta directa, antes o después de la exposición, a más de uno de ellos.

tad de su disolución (o de adelantar las elecciones), Comunidades que, excepto una, coinciden con las que accedieron a su actual *status* por la vía del artículo 143 CE, también llamadas de ritmo lento o de autonomía gradual o menos plena.

Se han esgrimido razones diversas para proceder a la unificación de esta fecha, lo que conllevaba a su vez la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) y de varios Estatutos de Autonomía: razones económicas (1), de cansancio del electorado (2), de coincidencia con otro tipo de elecciones (en concreto, locales) (3) y de racionalización de los períodos electorales (4). Lo cierto es, sin embargo, que las reformas no han operado sobre estos motivos porque poco podían hacer. La razón de ello es bien simple: *de facto*, la elección de los órganos representativos de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.) del art. 143 ya se celebraban en la misma fecha, coincidiendo incluso en alguna ocasión con otras (5). Es más, es perfectamente posible afirmar que, pudiendo haber operado sobre

(1) Véase Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (*BOE* del 14). Todas las leyes de reforma estatutaria a las que nos referimos en adelante son de la misma fecha.

(2) Véanse Exposiciones de Motivos de las Leyes Orgánicas 5 y 7/1991, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura y de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

(3) Véase Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/1991, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

(4) Véase Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/1991, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. En este sentido parece conveniente recordar las elecciones que han tenido lugar desde que se eligieron por primera vez representantes de un Parlamento autonómico, es decir, desde 1980:

— *Elecciones autonómicas:*

	<i>P. V.</i>	<i>Cat.</i>	<i>Gal.</i>	<i>And.</i>	<i>CC. AA. del 143</i>
1. ^a	9-III-80	20-III-80	20- X-81	23- V-82	8- V-83
2. ^a	26- II-84	29-IV-84	24- XI-85	22-VI-86	10-VI-87
3. ^a	30-XI-86	29- V-88	17-XII-89	23-VI-90	26- V-91
4. ^a	28- X-90				

— *Elecciones municipales:* 8-V-83, 10-VI-87 y 26-V-91.

— *Elecciones nacionales:* 28-X-82, 22-VI-86 y 29-X-89.

— *Elecciones al Parlamento Europeo:* 10-VI-87.

— *Referéndum sobre la OTAN:* 12-III-86.

(5) En la nota anterior, las elecciones que han coincidido en la misma fecha se destacan en letra cursiva.

algunas de ellas, principalmente sobre el incremento del gasto público al que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma del Estatuto de Madrid, no se ha hecho (6).

No obstante, resulta claro que las modificaciones han reforzado jurídicamente lo que de hecho venía sucediendo: la celebración de la mayor parte de las elecciones autonómicas en una única fecha. Efectivamente, como luego se verá, la LOREG dejaba un pequeño lapso temporal (de siete días) durante el que podían celebrarse las elecciones a las Asambleas de las CC. AA. cuyo Presidente careciera de facultad disolutoria, esto es, en definitiva, las elecciones en las CC. AA. de autonomía gradual. Con la reforma, ese estrecho margen de maniobra desaparece y todas han de tener lugar *exactamente* el mismo día.

La unificación temporal de al menos la mayoría de las elecciones autonómicas fue objeto de preocupación desde los primeros pasos de la andadura del Estado descentralizado dispuesto por nuestra Constitución. Fue en el punto 4.º del apartado V del *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, de fecha 19 de mayo de 1981, presidida por el Prof. García de Enterría, donde primero apareció la «Fijación de fechas para la celebración de todas las elecciones de ámbito regional». Por su parte, el apartado 4.1.1.º de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio del mismo año entre UCD y PSOE rezaba: «Ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las CC. AA. se celebren el mismo día.» Incluso se propugnaba que en esa única fecha se celebrasen también las de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía (puntos 4.1.2.º y 8.1.º de dichos Acuerdos). De hecho, son varios los Estatutos que en su articulado reflejan explícitamente este pacto: así, el de Asturias (art. 25), el de Murcia (art. 11), el de La Rioja (art. 18), el de Castilla-La Mancha (art. 10), el de Extremadura (art. 22) o el de Castilla y León (art. 11). Todos ellos, de un modo u otro, condicionan las elecciones de sus Asambleas legislativas a la coetaneidad con las elecciones de las demás CC. AA.

Frente a esta preocupación, en Alemania, por ejemplo, los distintos

(6) Así, por ejemplo, a nadie se le oculta la ventaja que en este orden supondría el sistema, empleado en otros países de nuestro entorno, de la llamada «papeleta de Estado», esto es, de la papeleta confeccionada por la Administración según un único modelo, en la que figuran todas las opciones posibles entre las que el elector puede elegir, y no, como ahora sucede, encargada por todas y cada una de las formaciones políticas. En la misma línea operaría una importante limitación de la propaganda electoral en prensa, medios audiovisuales, espacios publicitarios urbanos y rurales y en el correo (el debatido asunto del *mailing*), tal y como también sucede en otros países de nuestra área.

Länder celebran en fechas distintas sus elecciones, y ha sido una mera coincidencia que en las últimas —cuando se escriben estas líneas—, las de varios de ellos se celebrasen de modo conjunto. En EE. UU., el mismo día de cada cuatro años se elige Presidente, miembros de la Cámara de Representantes y una tercera parte del Senado, pero las elecciones estatales y locales dependen de lo que dispongan las respectivas Constituciones y el *charter* de cada provincia, y Constituciones y *charters* pueden variar bastante; por ejemplo, en unos Estados se elige Gobernador cada cuatro años, y en otros, cada dos. No es imposible, así, frente al argumento al que antes se aludía de la confusión del elector, que en un mismo día coincidan todo tipo de elecciones en un Estado: a Presidente de la Unión, a representantes, a un tercio de los senadores, a Gobernador y a Alcalde. En Italia, la tendencia institucional parece ser la unificación. El artículo 3 de la Ley 108/1968, de 17 de febrero, fija la duración para los Consejos de las Regiones ordinarias en cinco años, y la Ley Constitucional 1/1972, de 23 de febrero, amplió la duración del mandato de los Consejos de las Regiones especiales de cuatro a cinco años también. Sin embargo, ello, por sí solo, no significa que todas las convocatorias a las elecciones regionales hayan de ser, forzosamente, el mismo día, y, además, el artículo 126 de la Constitución [italiana] prevé varios supuestos, excepcionales, de disolución del Consejo, entre ellos su no funcionamiento por dimisiones o por no poder formar una mayoría suficiente, lo que, en un sistema como el italiano, son casos susceptibles de convertirse en hipótesis bastante factibles. En Suiza, en fin, la duración del mandato de los cantones es de cuatro años, pero hay excepciones, como Grisons (dos) o Friburgo (cinco).

Algunos autores han visto una clara intencionalidad político-electoral en la idea de unificar a toda costa la fecha de los comicios: bien para otorgar ventajas electorales a los partidos de ámbito estatal frente a los de ámbito regional (7), bien para resaltar de esa manera el «peso específico e importancia superior» de las elecciones de las CC. AA. de autonomía plena, así como

(7) Refiriéndose a los Acuerdos autonómicos de 1981 entre el PSOE y la UCD, que imponía las elecciones en el mismo día a trece CC. AA., J. M. VALLÉS afirma que «no es difícil entender que, además de ser justificada por las razones de orden procesal y económico aducidas en el momento, la convocatoria simultánea de las elecciones regionales miraba a atribuir a los partidos de ámbito estatal una posición de relativa ventaja que elecciones producidas en periodos diversos habrían podido dar, en cambio, a los partidos de carácter local o regional, dado que la campaña y la movilización electorales vienen a adquirir con la simultaneidad de la convocatoria un relieve y una importancia de tipo general en los cuales se mueven mejor y con instrumentos más adecuados las grandes organizaciones de ámbito estatal» (véase «Quante Spagne elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale nella Spagna odierna», en M. CACIAGLI/P. CORBETTA: *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 111.

la celebración simultánea de las elecciones a las Asambleas de las Comunidades del artículo 143 con otras elecciones (como las locales), lo que «contribuye también a minusvalorar la significación política de las elecciones autonómicas» (8).

De acuerdo con todo lo dicho hasta ahora, ha de concluirse que más que la estricta unificación de la fecha electoral, lo que verdaderamente se ha pretendido con las distintas reformas ha sido, sin duda, su determinación *exacta e inamovible*, con el fin, especificado en todas las Exposiciones de Motivos de las Leyes Orgánicas reformadoras de los Estatutos, de que las futuras elecciones, empezando por las que acaban de tener lugar, no recayeran en fechas del todo impropias para su celebración, como son los meses estivales u otras épocas vacacionales. Este objetivo puede considerarse revestido de manto constitucional por el artículo 9.2, *in fine*, que establece que

«corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (...)».

Así, pues, obedeciendo a este motivo, la decisión del legislador ha sido la fijación de una única fecha para los comicios autonómicos, y esta decisión y sus consecuencias es lo que nos corresponde analizar, siempre desde una perspectiva estrictamente jurídica.

La fecha acordada, muy mayoritariamente, entre las fuerzas políticas nacionales e incluso, aunque no les afecte, nacionalistas (que no regionalistas), es la del cuarto domingo de mayo. En sí es una fecha tan propicia como cualquier otra, pero la firme voluntad política de aplicarla desde el primer momento supuso que, en vez de celebrarse en el mes de julio, según obligaba el calendario, las últimas elecciones hayan tenido lugar el pasado 26 de mayo. Los problemas a que da lugar la elección de esta fecha comienzan cuando

(8) M. REVENGA SÁNCHEZ: «Nueve años de Gobiernos autonómicos», en *REP*, núm. 64, 1989, pp. 323-324. Pese a su extensión, me parece interesante reproducir los términos exactos de la cita: «La autorregulación del ritmo de convocatoria, presente en las restantes Comunidades Autónomas (las 'históricas' más Andalucía), parece contribuir a que cada una de las consultas celebradas en ellas posea un peso específico e importancia superior al que manifiestan las consultas que, de modo simultáneo, tienen lugar en las demás Comunidades.» «No hay que olvidar, finalmente, que la simultaneidad de las elecciones locales con las que se producen en las regiones de Estatuto ordinario contribuye también a minusvalorar la significación política de las elecciones autonómicas. Situada en el contexto de la renovación de los concejales de todos los municipios españoles, la campaña para la elección de los parlamentarios regionales no logra, ni mucho menos, captar el interés que, por sí sola, despierta la celebración de elecciones en las Comunidades del artículo 151.»

la modificación que esta fecha supone de la legislación estatal electoral requiere también, inexorablemente, la modificación de al menos algunos Estatutos de Autonomía y de casi todas las legislaciones electorales autonómicas de las CC. AA. del artículo 143. Una decisión que requiera la reforma de numerosas normas, y en particular de una ley orgánica y de varias de esas normas de tan singular naturaleza como son los Estatutos de Autonomía (repárese en que será entonces la primera, y colectiva, modificación estatutaria de nuestro sistema), constituye, me parece, un caso atípico, digno de atención e intento de análisis.

II. UNA CUESTION TEORICA PREVIA FUNDAMENTAL: LA DETERMINACION DE LA FECHA DE LAS ELECCIONES, ¿ES COMPETENCIA ESTATAL O AUTONOMICA?

En este intento de análisis surge primeramente, casi como mera cuestión metodológica, la pregunta de si fijar la fecha de las elecciones al órgano legislativo autonómico corresponde al Estado y a las CC. AA. simultáneamente, tal y como parece por las modificaciones que se revelan ahora necesarias, o, por el contrario, solamente al Estado o más bien sólo a las CC. AA. Para ello se nos antoja antes imprescindible hacer alguna referencia, siquiera sea somera, a la competencia sobre el sistema electoral considerado globalmente.

Es claro que el conjunto de elementos referidos a la materia electoral constituye un sistema (8 bis) complejo compuesto de numerosos elementos: desde la concreción de quienes son electores y elegibles hasta la proclamación de los elegidos, pasando por el establecimiento de la particular administración electoral, la regulación del censo, la convocatoria de las elecciones, el modo de presentación de candidaturas y el número de representantes a elegir, la regulación de la campaña electoral, las formas de votación, el escrutinio, las fórmulas de la distribución de escaños, los gastos y subvenciones electorales, en su caso, y los procedimientos especiales, si es que los hay. Habida cuenta de la complejidad de este sistema y de sus repercusiones en el conjunto estatal, se hace obvio que las CC. AA. no van a tener la facultad de regular por sí solas la mayor parte de los elementos citados. Pero, de todos ellos, a nosotros nos interesa tan sólo la fase de convocatoria y determinación de la fecha de

(8 bis) El término *sistema* expresa, como dice D. NOHLEN, «la existencia y la interdependencia de distintos elementos» e «implica, además, el hecho de que la transformación de un elemento puede hacer cambiar de modo fundamental las funciones y las consecuencias del sistema» (*Sistemas electorales del mundo*, Munich, 1978; trad. española de R. Cotarelo, CEC, Madrid, 1981, p. 53).

las elecciones referida a las CC. AA. (del art. 143). El objeto de nuestro interés se ciñe únicamente a saber si este elemento o fase es competencia de órgano o autoridad estatal o, por el contrario, lo es de órgano o autoridad autonómica o, quizá, de ambas simultáneamente.

A) *El derecho en materia electoral*

Cuando se habla, desde el punto de vista constitucional, de régimen electoral, indefectiblemente donde primero nos remitimos es al artículo 81.1 CE, precepto que define materialmente lo que es ley orgánica, y que incluye en esa materia, y de forma específica, «el régimen electoral general».

Si éste es el artículo que más directamente se refiere a la cuestión, hay otros, sin salir del texto constitucional, también muy relacionados con ella. Singularmente, el artículo 23, que regula el derecho de participación, derecho que, más que por su ubicación, por su naturaleza, cae dentro del ámbito de los conocidos como «derechos fundamentales» y, por ende, de los que su desarrollo debe ser realizado también mediante ley orgánica, esto es, en definitiva, por el Estado.

También competencia estatal exclusiva es «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todo los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1.ª CE) y un campo en el que la igualdad de los ciudadanos puede verse conculcada, de muy diversos modos, es el electoral, y más concretamente el del sufragio. A ambos preceptos hace referencia el Preámbulo de la regulación electoral estatal que será objeto de nuestro análisis.

Parece claro, no obstante, que el específico objeto que constituye nuestra preocupación ahora —exclusivamente la fijación de la fecha de celebración de las elecciones autonómicas— no afecta, salvo una interpretación desmedidamente lata, al derecho de participación en general ni a la igualdad, en su sentido más propio, de los españoles. Como dice Fernández Pérez, «es cierto que una interpretación 'sistemática' muy restrictiva puede hacer absolutamente interdependientes todos los factores de un proceso electoral, hasta el punto de sostener que la alteración de alguno de ellos modifica las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a participar mediante el sufragio en los asuntos públicos. Tal interpretación reduciría a la nada el ámbito de ejercicio de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas...» (9). Por ello podemos prescindir en este

(9) «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas», en *Sistema*, núm. 45, noviembre de 1981, p. 78.

análisis de los preceptos constitucionales en segundo lugar mencionados (el artículo 23 y el 149.1.1.^a) y centrarnos en el más directo, que es el art. 81.1, es decir, en la reserva de la regulación electoral general a ley orgánica.

La concreción de ese concepto exige precisar qué se entiende por «general» referido al régimen electoral. Y precisamente esto fue lo que se planteó al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) con motivo de la LO 6/1983, de 2 de marzo, que modificó determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, cuando aún era posible el recurso previo de inconstitucionalidad. El Alto Tribunal se pronunció sobre ello en la Sentencia núm. 38/1983, de 16 de mayo. En ella razonó en los términos a los que hoy más se acude cuando se tratan cuestiones electorales, que ya se han convertido en clásicos sobre la materia:

«El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la CE...» (FJ 3.º).

Posteriormente se aprobó y entró en vigor, en desarrollo del artículo 81.1, la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (a la que aquí nos referimos abreviadamente como LOREG). Aunque, como ya he mantenido en otro lugar, y a pesar de la STC 76/1984, de 29 de junio, entiendo que «la reserva de ley (orgánica o no) es de tipo y no reserva nominal, esto es, lo que se reserva es el rango y los caracteres formales de la norma y no una ley concreta y específica para la materia reservada» (10), es claro que la reserva del régimen electoral general a ley orgánica no puede considerarse cubierta por un Estatuto de Autonomía, dada la peculiar naturaleza de esta norma, por más que formalmente el Estatuto pueda ser descrito como ley orgánica. Como de todos es sabido, la ley orgánica es una categoría (o mejor, una subcategoría dentro de la más general de la ley) que, entre otras cosas, se caracteriza porque corresponde en monopolio —dada la peculiaridad que

(10) En «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia (Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional)*, celebrado en la ciudad de Albacete, en el mes de abril de 1987, recogidas en *Rev. Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4, 1988, p. 819. Véase, en este mismo sentido, el reproche a la exaltación del método interpretativo literal utilizado en esta sentencia que hace el Prof. RUBIO LLORENTE en «Problemas de interpretación constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», en *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Band I, Walter de Gruyter, Berlín, 1987, p. 554. Creo que, en alguna medida, puede interpretarse la reciente STC de 31 de enero de 1991 como rectificación de la 72/1984.

requiere el núm. 2 del art. 81) a las Cortes Generales, esto es, a un órgano estatal, sin que en su aprobación, modificación o derogación cuente para nada la voluntad institucionalizada de otros entes, por ejemplo, los que constituyen las CC. AA. Y si es verdad que no en todos, sí en la mayoría de los supuestos de elaboración de los Estatutos —o, si se quiere, leyes orgánicas estatutarias— la voluntad del legislador estatal está condicionada heterónomamente, y, desde luego, lo está en la reforma de todos ellos. El régimen electoral general, cualquiera que sea éste, ha de ser fruto de la voluntad *exclusiva* del legislador estatal.

Aclarado esto, la LOREG incluía en su redacción original, dentro de lo que aquí interesa, un artículo, el 42, que rezaba lo siguiente:

«1. Salvo en los supuestos de disolución anticipada, expresamente previstos por 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 el sexagésimo días desde la convocatoria.»

Los plazos estaban claramente coordinados, por cierto, con la regulación posterior en la misma Ley de los tiempos marcados para la campaña electoral (art. 51).

La ubicación del artículo en cuestión (el 42), que era y sigue siendo el único precepto que conforma el capítulo sobre los «Requisitos *generales* de la convocatoria de elecciones», dentro del Título «Disposiciones *comunes* para las elecciones por sufragio universal directo», hace evidente su vocación de constituir el derecho común de todo tipo de elecciones que hayan de tener lugar en nuestro sistema: desde las europeas hasta las locales, pasando por las generales y también, puede concluirse, por tanto, por las autonómicas. Por si hubiese alguna duda, la Disposición Adicional 1.^a2 de la misma ley, a la que a su vez se remite el artículo 1.2, proclama abiertamente que, «en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado, se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas...», entre otros muchos artículos del Título I, también el que se acaba de transcribir y, asimismo, el que determina la duración mínima y máxima de la campaña electoral (art. 51.2).

La regla resultante de las dos prescripciones ha estado vigente desde la

entrada en vigor de la Ley Electoral, sin que se haya producido, ni política ni jurídicamente —al menos que yo sepa—, reacción alguna contra la misma.

Pareciera, pues, con esta regulación que la cuestión está resuelta y que no es necesario indagar más en este sentido, y así aparenta concluirlo Santamaría Pastor, cuando cita entre las normas de delimitación competencial a las leyes orgánicas «cuyo ámbito material es tangente con competencias de las CC. AA.: así sucede, por ejemplo, ... con la legislación electoral, cuyo grado de detalle delimita las posibilidades de actuación de la normativa electoral propia de la Comunidad...» (11). Sin embargo, la situación jurídico-política creada con motivo del adelanto de las elecciones autonómicas y locales desmintió la aparente sencillez de la cuestión, incluso a nivel teórico.

Efectivamente, hasta el momento hemos venido dando cuenta de los preceptos constitucionales que, afectando al régimen electoral, es claro que confieren al Estado facultades para su regulación. Nos hemos centrado en el artículo 81.1, en la jurisprudencia constitucional sobre el mismo en lo que aquí importa y en el desarrollo por la legislación orgánica del mandato que aquél contiene. Ahora bien: frente, o si se quiere, junto al artículo 81.1, es posible encontrar en la Constitución otros preceptos que establecen, por un lado, como contenido del Estatuto, esto es, de la «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma», entre otros extremos, el de «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» (art. 147.2.c) y, por otro, como competencia exclusiva de las CC. AA., «la organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148.1.1.^ª) (el derecho electoral no aparece como materia específica en ninguno de los dos extensos artículos constitucionales que detallan las competencias). Por su parte, el artículo 152.1 hace referencia a ciertos requisitos que deberá observar la elección de la Asamblea de la Comunidad Autónoma (en adelante, C. A.): sufragio universal y representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio; aunque el mismo precepto especifica que se refiere a las Asambleas de las CC. AA. del art. 151, ha sido tomado como modelo para las del art. 143 desde la interpretación, ya pacífica, de Leguina Villa (12). Cabe preguntarse por el reflejo que han tenido estos preceptos en los Estatutos de las CC. AA. (siempre del art. 143) en lo que se refiere al objeto de nuestro estudio en estos momentos, es decir, en el momento más inicial del proceso electoral autonómico.

(11) *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 1114.

(12) «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española de 1978*, 2.^a ed. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. PREDIERI/E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid, 1981, pp. 805-806.

Todas las normas estatutarias regulan la convocatoria de dichas elecciones determinando *quién* las ha de convocar. En este sentido, quizá sea necesario precisar que no debe confundirse, de ningún modo, la determinación de la fecha de las elecciones con el acto de convocatoria de las mismas. Parece claro que el acto de la convocatoria es inherente, en aras del principio de autonomía, a la autoridad u órgano autonómico competente (que será en todo caso el Presidente de la Comunidad, coincidente con el cargo de Presidente del Consejo de Gobierno). Así lo recogen explícitamente varios Estatutos de Autonomía: las elecciones serán convocadas por el Presidente (...) de la Comunidad Autónoma (art. 24.3 E. Mur.), del Principado (art. 25.3 E. Ast.), de la Junta de Comunidades (art. 10.2 E. C.-L. M.), etc., y la práctica totalidad de las Leyes de Gobierno de las CC. AA. Ahora bien: aunque el contenido del Decreto de convocatoria de elecciones sea la fecha en que éstas se han de producir (junto con la fecha de la constitución de la Cámara de que se trate), a nadie se le oculta que acto formal de convocatoria —firma y expedición del Decreto— y determinación de la fecha son cosas distintas. El contenido del acto formal no siempre está determinado por la voluntad de quien debe realizarlo.

Pues bien: junto a *quién* convoca las elecciones, algunos Estatutos determinaban también *cuándo* habían de convocarse. El tratamiento era diferente en los distintos Estatutos, que podían clasificarse perfectamente en dos grupos a estos efectos: aquellos que determinaban un plazo (una fecha exacta no se fijaba en ningún caso) y aquellos que nada especificaban —ni especifican— sobre este punto en concreto. Los primeros eran mayoría (siete de los trece elaborados por la vía del art. 143, más el de Andalucía) y, salvo el de Valencia, que determinaba un plazo de sesenta días (art. 12.4), los demás establecían, tomando como modelo el art. 68.6 CE, es decir, los comicios al Congreso de los Diputados, que las elecciones tendrían lugar entre los treinta y los sesenta días desde la terminación del mandato (arts.: 28.3 E. And.; 24.3 E. Mur.; 11.5 E. Mad.; 25.3 E. Ast.; 10.2 E. C.-L. M.; 22.4 E. Ext.; 10.3 E. Cant.) (13). Algunos de estos Estatutos (Mur., Ast., C.-L. M. y Ext., en los mismos artículos reseñados), y algún otro de los que no fijaban —ni fijan— ningún tipo de plazo (arts. 11 del E. C. y L. y 18.4 E. L. R.), explicitan que las elecciones tendrán lugar *coetáneamente* con las de las demás CC. AA. En

(13) En el caso del de Cantabria se establecía que lo que tendría lugar entre los treinta y los sesenta días siguientes a la terminación del mandato era la «convocatoria». Parece claro que a lo que se refiere es a la celebración de las elecciones, no a la convocatoria, pues, de lo contrario, aparte de lo atípico que es convocar una vez finalizado el mandato, la regulación que tuvo lugar posteriormente en su ley electoral hubiera sido antiestatutaria y, por lo mismo, inconstitucional.

los restantes, que no hacen referencia alguna a este extremo, había de acudirse de modo necesario al desarrollo electoral posterior que todos los Estatutos, sin excepción, prevén para regular el sistema electoral de la C. A. de que se trate.

B) *La regulación temporal de las elecciones hasta la reforma: la coordinación entre la LOREG, los Estatutos de Autonomía y la legislación electoral autonómica*

Así, pues, disponíamos de dos regulaciones sobre el *cuándo* de la celebración de las elecciones a las Asambleas autonómicas: la del art. 42.1 LOREG y la de buena parte de los Estatutos. No es necesario profundizar mucho en el análisis de ambas regulaciones para observar que eran distintas. Ello, sin embargo, no quiere decir que fueran contrapuestas. Lo que sucedía es, como cualquier lector mínimamente avisado verá, que el margen temporal para decidir el día de celebración de elecciones establecido por los Estatutos que regulan esta cuestión era más amplio (treinta días en la mayoría de los casos y sesenta en el caso valenciano) que el preceptuado por el artículo 42.2 de la LOREG (siete días solamente: entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo, desde la convocatoria). Bastaba simplemente entonces con observar el plazo de la Ley Orgánica electoral para, *a fortiori*, cumplir con los Estatutos en cuestión, sin que, por tanto, se mantenga lo que se mantenga acerca de a quién procede fijar la fecha, surgiera antinomia alguna.

Con mayor motivo, la observancia de la LOREG, cohonestada con los Estatutos, según se acaba de indicar, no suponía tampoco problema alguno en el caso de las demás normas estatutarias de las Comunidades del artículo 143, pues, en ausencia de especificación a este respecto en sus textos, forzosamente había de acudirse a las correspondientes legislaciones electorales previstas en los Estatutos. A esas alturas, todas las CC. AA. del art. 143 disponían ya, *desde hacía tiempo*, de su propia legislación electoral específica. Comentábamos antes, en la breve glosa del artículo 42 de la LOREG, que no ha habido ninguna reacción ni política ni jurídica contra el mismo desde que la norma en la que está inserto se aprobara. Y es que no solamente no ha habido tal reacción, sino que casi la totalidad de las CC. AA. del artículo 143 —y entre ellas las que no fijan en sus Estatutos margen temporal alguno para la convocatoria de elecciones—, trasladaban de modo prácticamente literal su tenor a las respectivas leyes electorales, con algunas particularidades (14).

(14) En algunos casos no se hacía referencia a la fecha en que debe ser expedido el Decreto de convocatoria (bien porque la remisión de la Ley Electoral es sólo al número 2 del art. 42 de la LOREG —art. 17.2 de la Ley de Murcia—, bien porque no se

La gran mayoría de las leyes electorales, bien se remiten *in toto* al art. 42 de la LOREG (arts. 15.1 Ast.; 11.1 I. Bal., y 22.1 Ext.), bien «a la legislación reguladora del régimen electoral general» (art. 16.1 C. y L.) —con una técnica que tiene todo el aspecto de reproducir lo que se ha dado en denominar la categoría de las «normas en blanco»—, bien reiteraban más o menos literalmente los términos del artículo 42 LOREG (las demás leyes), supuesto este técnicamente muy distinto a los anteriores, pero cuyo resultado final era en ese momento, que es el que nos interesa, coincidente.

Ya hemos expuesto, pues, todas las regulaciones que, de uno u otro modo, estaban presentes en la celebración de las elecciones autonómicas. La conclusión es que todas ellas (LOREG, Estatutos y leyes electorales de las CC. AA.) estaban coordinadas (salvo algún «fleco», como el valenciano o el cántabro, de escasa trascendencia práctica, aunque no teórica), de modo que, para resumir de modo sucinto lo que acaecía en ese momento respecto a esta cuestión, basta con concluir que observando la LOREG se observaban también, perfectamente, los Estatutos y las leyes electorales autonómicas. ¿Cabe, por tanto, ahora ya por fin, cerrar la cuestión de a quién pertenece la competencia de fijar la fecha de las elecciones, tanto teórica como prácticamente?

La pretensión de unificar exactamente la fecha electoral para estas CC. AA. hizo evidente que la situación estaba resuelta tan sólo de modo momentáneo e insuficiente, como veremos a continuación.

aludía a la LOREG de ninguna manera —arts. 14 de las Leyes de La Rioja y de Valencia—, lo que, ciertamente, no dejaba de tener relevancia, habida cuenta de que la referencia para comenzar a computar el plazo en el que han de celebrarse las elecciones es, precisamente, la fecha de publicación de dicho Decreto. Sin embargo, hay que recordar aquí que en los dos primeros de estos supuestos (Murcia y La Rioja), los Estatutos condicionaban la convocatoria de elecciones a la coincidencia con las de otras Comunidades, y que hoy lo sigue haciendo el de La Rioja, que no fue necesario modificar. Algo parecido ocurre con Castilla-La Mancha, cuya Ley Electoral nada explícita respecto a la convocatoria de elecciones (art. 19), pero cuyo Estatuto la sometía a esa misma condición (art. 10.2). Sólo en el caso valenciano, pues, podía estimarse que se omite cualquier referencia temporal para la convocatoria de elecciones, tanto en su Estatuto como en su Ley Electoral, aunque el primero disponía el tope máximo de sesenta días desde la terminación del mandato para celebrarlas.

Junto a la peculiaridad del caso valenciano, existía otra, la de la Ley Electoral cántabra, que reiteraba en su artículo 18.3.c) lo establecido en el art. 10.3 de su Estatuto, esto es, que las elecciones tendrían lugar no entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo, sino entre los treinta y sesenta días desde la fecha de la convocatoria (según la interpretación de este artículo que hemos realizado anteriormente). Con ambas singularidades, la de Valencia y la de Cantabria, estábamos en el mismo supuesto al que antes se aludió, es decir, observando sus Presidentes *de facto* el plazo en el que las demás CC. AA. convocaran y celebraran sus elecciones, no hubiera existido ningún problema, aunque *de iure*, ciertamente, nada les obligaba a ello.

C) *Una relectura de la jurisprudencia constitucional
contenida en la STC 38/83*

De entrada, no está de más releer el Fund. Juríd. en el que el TC describe lo que entiende por régimen electoral general, pero en esta ocasión de forma completa, no parcial. De modo inmediatamente precedente a la cita que siempre se trae a colación con motivo de comentarios sobre el régimen electoral, el Tribunal dice también:

«La consideración de este bloque [se refiere al de constitucionalidad] permite afirmar que frente a la expresión régimen electoral general se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así (...) la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las del mayor nivel de autonomía —art. 152 de la Constitución— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel.»

Esto es, parece decir claramente el TC que la elección del legislativo de cada C. A. constituye una excepción al régimen electoral general y no determina en qué medida constituye un régimen «especial y particular» (por ejemplo, si también incluye esa especialidad y particularidad la fijación de la fecha de su convocatoria electoral).

En ello cayeron bien en la cuenta los Grupos Parlamentarios en el Congreso, tanto de Minoría Catalana como del Partido Nacionalista Vasco, cuando se estaba gestando la ley electoral ahora reformada, y así fue utilizado como argumento por ambos Grupos en sus enmiendas (15). Prescindiendo de las enmiendas en las que se proponía como regulación supletoria de las normas electorales autonómicas toda, o casi toda, la futura LOREG (16), como mal menor para el muy probable caso de que no prosperase tal pretensión, el Grupo catalán excluía de la redacción de la Disp. Ad. 1.^ª2 (17) el artículo 42 (18) (enmienda núm. 536).

Podría entenderse que tal interpretación del fallo constitucional 38/83 era producto de los anhelos en exceso autonomistas de las dos CC. AA. más

(15) Enmiendas núms. 453 y 109, respectivamente.

(16) Además de las enmiendas vistas, también las núms. 535 y 537, de Minoría Catalana, y 449 del señor Carrillo.

(17) Entonces art. 207.

(18) En aquel momento, el art. 41.

emblemáticas. De hecho, ningún otro grupo parlamentario esgrimió el mismo argumento en las 655 enmiendas que hubo.

Sin embargo, ya antes de esta sentencia hubo doctrina autorizada que mantenía que el régimen electoral autonómico era competencia, en su totalidad, de las propias CC. AA. Así, J. Salas (19) o T. R. Fernández, que se inclina por la postura del anterior ante lo difícil que es deslindar si el artículo 81 CE se refiere al régimen de elecciones a Cortes o a las condiciones básicas de todo el proceso electoral, «dado el carácter esencialmente procedimental de toda regulación electoral —dice— y la enorme trascendencia que en esta materia tiene el menor de los detalles» (20). Algún otro autor concretaba más, y entendía no sólo que podía, sino que debía ser contenido estatutario lo que del artículo 152.1 CE —el único que hace referencia explícita, como hemos visto, a materia electoral autonómica— se desprendía directamente, a saber: «El marco territorial de la elección, el número de escaños de la Asamblea, y los criterios de su distribución en el marco territorial y la fórmula electoral y el procedimiento de conversión del resultado de la votación en representación política, la traducción de los votos en escaños. A ese ámbito se circunscribe, en consecuencia, la potestad normativa exclusiva de la Comunidad Autónoma» (21).

También es cierto que otro sector de la doctrina se manifestó al mismo tiempo por la interpretación contraria, es decir, que se trata de una competencia exclusiva del Estado, si bien refiriéndose a las condiciones básicas que son el objeto del artículo 149.1.1.^a CE [v. gr., J. L. Carro (22) o G. Trujillo (23)].

Posteriormente a esta sentencia, y tomando precisamente el fundamento jurídico citado como soporte, parte de la mejor doctrina, poco sospechosa de exacerbado autonomismo, interpreta la misma en el sentido ahora apuntado. Pueden verse, por todos, García de Enterría y T. R. Fernández, que, tras reproducir la parte del fundamento al que nos referimos, concluyen que entre las excepciones a las que en el mismo se alude «cuentan la elección de Sena-

(19) Véase *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, p. 62.

(20) Véase *Las Leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1981.

(21) B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, p. 79.

(22) «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1.^a de la Constitución», en *REDC*, núm. 1, 1981, pp. 133-160.

(23) En el comentario al artículo 152 de la *Constitución española. Edición comentada*, CEC, Madrid, 1979, p. 322, o también en «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *REDC*, núm. 2, 1981, páginas 9-57.

dores por las CC. AA., *la de los Parlamentos o Asambleas de éstas* y las de las Juntas Generales y Diputaciones Forales del País Vasco, que constituyen otros tantos regímenes especiales y particulares» (subrayado nuestro) (24). Por su parte, aunque no se pronuncia sobre la efectividad de la regulación electoral estatal, I. de Otto parece reprochar claramente al legislador orgánico su modo de proceder en esta materia: «... se ha hecho una interpretación extensiva —afirma— de la ley orgánica. En vez de regular tan sólo lo 'primario y nuclear', como dice el TC, la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, contiene una regulación completa y detallada en todos sus extremos, que agota por entero el tema» (25).

Un poco más particular es la interpretación de Bassols Coma, quien afirma que «del contexto de esta doctrina jurisprudencial —se refiere a la STC 38/1983— (...) parece desprenderse la conclusión que el régimen electoral autonómico es un régimen especial plenamente legitimado frente al general, pero sus dos únicas fuentes de regulación son la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía. De tal suerte que las excepciones al sistema general sólo pueden derivar de estas dos fuentes» (26). Es una interpretación que recuerda claramente la que vimos que mantuvo, antes de la sentencia en cuestión, Fernández Pérez. Otros, en fin, siguen manteniendo la misma postura anterior a la sentencia y ahora se apoyan en ella, pero refiriéndose a las condiciones básicas del art. 149.1.1.^a, por lo que, a nuestros efectos, no tiene relevancia.

Según esto, cabe concluir provisionalmente, determinar si la fijación de la fecha de las elecciones autonómicas es competencia de las CC. AA. o del Estado parece que es cuestión de inclinarse por una u otra interpretación de la importante STC 38/83: a la interpretación 'estatalista', interpretación que traslada al plano del derecho positivo la LOREG con los artículos 1.2 y 42.1 y con la Disposición Adicional 1.^a2, o a la interpretación 'autonomista', que se deduce de la literalidad del fundamento jurídico antes mencionado, como en su día pusieron de manifiesto los parlamentarios catalanes y vascos y hoy mantienen García de Enterría y T. R. Fernández o Bassols Coma en los términos que hemos visto, respectivamente.

(24) *Curso de Derecho Administrativo*, I, 5.^a ed., Civitas, Madrid, 1989, p. 159.

(25) *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 118.

(26) «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. 1, IEF, Madrid, 1984, p. 184.

D) *La conclusión impuesta por nuestro ordenamiento:
la determinación de la fecha de las elecciones
y su relación directa con la facultad disolutoria de la Asamblea*

Sin embargo, dejando de lado por un momento todo lo anterior, me parece que la determinación de a quién corresponde fijar la fecha de las elecciones a los legislativos autonómicos aboca a una conclusión indefectible, al menos si se es plenamente coherente con nuestro sistema jurídico actual. Veamos por qué.

El propio artículo 42.1 LOREG, indirectamente, preveía, y prevé también tras la reforma, supuestos en los que la determinación de la fecha de la convocatoria corresponde en exclusiva a la mera discreción del Presidente de Comunidad Autónoma que convoca, a saber:

“En los supuestos de disolución anticipada expresamente previstos en el ordenamiento jurídico”, que es como comenzaba el precepto antes, o “en los supuestos de elecciones (...) de Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en las que (...) los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico (...)”, que es como comienza ahora, tras la modificación.

Hasta hace poco, además de en la propia Constitución para el caso de la disolución de las Cortes Generales o de cualquiera de sus Cámaras por separado (lo que, por cierto, no es precisamente modelo para la unificación electoral que se pretende), el ordenamiento jurídico contemplaba «expresamente» tres casos en que los Parlamentos autonómicos pueden ser disueltos: el del País Vasco, según la Ley de Gobierno 7/1981, de 30 de junio, art. 50; el de Cataluña, por Ley 8/1985, de 25 de mayo, que modifica el artículo 46 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, y el de Galicia, Ley 11/1988, de 20 de octubre, que reforma el artículo 24 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y su Presidente.

El caso de la Comunidad restante de autonomía plena, Andalucía, es distinto, pues su Ley 1/1990, de 30 de enero, que modifica el artículo 14 y añade una Disposición Transitoria a la Ley 6/1983, del Gobierno y de la Administración, lo que permite al Presidente de la Junta es «anticipar el proceso electoral hasta un máximo de sesenta días», en el supuesto de que «como consecuencia de los plazos previstos en el procedimiento electoral, las elec-

ciones al Parlamento de Andalucía debieran celebrarse entre los días 1 de julio al 31 de agosto...». A pesar de lo atípico del contenido de esta norma, anticipar no conlleva en modo alguno necesariamente disolver (27) (precisamente, como más adelante se verá, las últimas elecciones autonómicas se han celebrado sin estar formalmente disueltas las respectivas Asambleas), por lo que no cabe añadir este supuesto a los anteriores; hasta ahora, la Comunidad andaluza ha llevado su propio ritmo electoral, que no coincide con el resto de las CC. AA., pero esta ley, con la reforma que es objeto de nuestro análisis, da lugar a una paradoja, a la que luego se aludirá.

Por el contrario, la curiosa (28) Ley 8/1990, de 27 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, que reforma la Ley de 30 de diciembre de 1983, de regulación del Consejo de Gobierno de la Generalidad, sí prevé expresamente que el presidente valenciano pueda

«disolver las Cortes Valencianas, previa deliberación del Gobierno valenciano, mediante Decreto, con los requisitos que se establezcan en la Ley Electoral para la convocatoria de las elecciones...»

Sin embargo, aunque teóricamente es importante, como luego se verá, ello no tiene efectos prácticos en lo que aquí importa.

Por su parte, la Ley 5/1990, de 17 de mayo, de la Comunidad de Madrid, otorga también una auténtica facultad disolutoria de la Asamblea al Presidente de la Comunidad en su artículo 1.º, facultad que tendrá una trascendencia capital a los efectos del razonamiento que aquí se llevará a cabo.

En caso de disolución, evidentemente, no cabe fijar una fecha de referencia para que en un tiempo anterior a la misma se ordene la convocatoria: en el mismo Decreto en que se disuelve, se convoca. Aunque, eso sí, también los titulares de la facultad disolutoria de las Cámaras (tanto para el supuesto del Parlamento nacional como de los regionales) deben observar que las elecciones se celebren entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día a contar desde el de la convocatoria (tanto en el anterior como en el actual artículo 42.2), al menos en los casos de las CC. AA. del País Vasco, Cataluña, Galicia y, en los términos que se verá, también ahora Madrid, es el Presidente el que fija la fecha de la convocatoria y, por ende, de las elecciones.

(27) Véase, al respecto, J. LASARTE, «Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: El caso de Andalucía», en RCG, núm. 19, 1990.

(28) No me resisto a calificarla de curiosa porque en su Exposición de Motivos afirma que «el Estatuto de Autonomía otorga a las instituciones de Gobierno de la Comunidad Valenciana (...) la soberanía necesaria (*sic*) para llevar a cabo las modificaciones legislativas pertinentes...».

Ahora bien: es del todo evidente que el primer inciso del artículo 42.1 era, y sigue siendo tras la reforma, una cláusula intemporal, esto es, lo mismo sirve para los supuestos actuales, en que es posible disolver los Parlamentos, que para los futuros. En otras palabras: la publicación de la LOREG, y dentro de ella de este artículo, no supone la caducidad de ningún plazo a partir del cual ya no puedan establecerse la disolución de más Parlamentos autonómicos (29).

Como se recordará, después de aprobados los tres primeros Estatutos se emitió el *Informe de Expertos sobre Autonomías*, cuyo punto V.9 propugnaba que «el órgano ejecutivo [de las Comunidades Autónomas] no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél.» Los *Acuerdos autonómicos* posteriores no hacen una referencia tan explícita a este extremo, pero su intención, desde luego, es palmaria cuando, en el apartado intitulado «Respeto a los Estatutos de Autonomía en vigor», especificaron: «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 órgano ejecutivo disolver al Parlamento o Asamblea» (punto 8.2.º). Hoy es obvio que no se llegó a tal acuerdo en dichos casos, pero ¿y en los Estatutos que se aprobaron a partir de entonces?

Parte de ellos incorporaron expresamente la prohibición de disolución de la Asamblea con la excepción del supuesto de que en los dos meses posteriores a las elecciones aquélla no consiga elegir Presidente de la Comunidad (así, el de Ast.: art. 25.1; Cant.: 10.3, por remisión al 16.2; L. R.: 18.3; Murc.: 27.3; Ext.: 20.2; Bal.: 19.2; Madrid: 10.1). Hay alguno que ni siquiera prevé esta excepción, pues, además de prohibir la disolución, arbitra el mecanismo de la investidura automática proclamando Presidente al candidato del partido

(29) En contra del argumento del único diputado del Grupo Mixto que apoyó esta Proposición de Ley (el representante de AIC), aunque supongo que realizaría esta enmienda *ad cautelam*; este diputado propugnó la inclusión de la expresión «en ese momento» referida a la ausencia de poder de disolución en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, para, como dijo en la justificación de la enmienda, «evitar que, una vez aprobado este artículo 42 de la LOREG, se impida a las CC. AA. introducir la facultad de disolución de las correspondientes y respectivas Asambleas...». (Las enmiendas a la reforma se encuentran en el *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 58-3, 28 de dic. de 1990). La misma enmienda presentó el representante de AIC en el Senado.

Por su parte, el representante de Unió Valenciana propugnaba como núm. 3 del artículo 42: «Se reconoce a la totalidad de los presidentes de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas la facultad de disolver anticipadamente las respectivas Cámaras Legislativas Autonómicas.»

que más escaños tenga cuando, tras sucesivas votaciones, no se consiga el acuerdo respecto a ninguno (C.-L. M.: arts. 10.1 y 14.5). Pero junto a éstos los hay también que no se refieren de ningún modo a este extremo (los de Valencia, Aragón, Canarias, Navarra y Castilla y León), lo que perfectamente podía ser interpretado, como se ha hecho hasta ahora con los de las nacionalidades históricas, esto es, que en ellas cabe la aprobación de una ley que confiera a sus Presidentes la capacidad de disolver las Asambleas respectivas. Es lo que ha sucedido con las Comunidades de Valencia y de Madrid de momento, con las condiciones que más adelante se verán. Finalmente, el Estatuto andaluz vuelve a constituir un caso peculiar: prevé el mecanismo de la investidura automática (art. 37.3, último inciso), pero no prohíbe expresamente la disolución de la Asamblea, por lo que debe sumarse a este último grupo de Comunidades, por más que una ley que facultara a su Presidente a disolver la Asamblea constituiría una notable paradoja con el citado artículo 37.3 del Estatuto.

Pues bien: a mi juicio, por un lado, es esta mera posibilidad de disolución de las Asambleas, tanto en los primeros Estatutos (en el caso vasco ya se ha utilizado una vez) como en estos últimos a los que se ha hecho referencia, por hipotética que fuere, y que se ha demostrado perfectamente real, la que pone al descubierto que, indefectiblemente, la facultad de fijar la fecha de las elecciones autonómicas es de naturaleza autonómica, la que revela que la determinación del plazo o del día concreto en que las elecciones autonómicas han de celebrarse debiera corresponder genuinamente al Presidente de la Comunidad Autónoma. Así tendría que reflejarse, en buena técnica legislativa electoral, en las correspondientes regulaciones autonómicas, tanto en las leyes de gobierno —entre las facultades del Presidente de la Comunidad— como en las leyes electorales —dentro de la regulación de la convocatoria—. Por otro lado, también pone fehacientemente de manifiesto esta conclusión el que si hubiera algún supuesto (que lo hay, según veremos luego) en el que, reformándose la LOREG, no se reformase el Estatuto, y ello afectase a la facultad de celebrar las elecciones, el Presidente autonómico se regiría por lo que disponga el Estatuto, no por lo que haya dispuesto el legislador estatal. ¿Significa ello que ha de renunciarse entonces a la unificación de la fecha electoral, al menos para la mayoría de las CC. AA.?

De que los presidentes autonómicos dispongan de la potestad disolutoria de la Asamblea son varios autores los partidarios [v. gr., J. Lasarte (30) o M. L. Balaguer (31), al menos para algunas de ellas, por citar dos opiniones

(30) *Op. cit.*

(31) «Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas», en *RCG*, núm. 18, 1989, p. 277.

recientes]. Desde que se ideara la racionalización del parlamentarismo es evidente que la disolución del Parlamento es el instrumento más eficaz para resolver las situaciones de ingobernabilidad, a las que, por el juego de las mayorías y minorías, pueda verse abocado un ente, cualquiera que sea el ámbito territorial de éste: estatal o regional. Buena prueba de ello lo ha constituido la última parte de la recién terminada legislatura de la Comunidad de Madrid, a raíz del cambio de Grupo por algunos parlamentarios, causa directa de la Ley 5/90, citada, según se especifica en la Exposición de Motivos. Pero cosa totalmente distinta es que dicha potestad disolutoria pueda ser atribuida por ley (los mismos autores, en este sentido), entendida la ley como instrumento subsidiario de la muy costosa reforma del Estatuto, que habría de contar con la probable oposición de las Cortes Generales, vale decir, por tanto, de las fuerzas políticas mayoritarias en este momento. Sin embargo, las apariencias indican que posiblemente se esté comenzando ahora a pagar la factura por una incorrecta concepción de lo que es la ley y por la falta de decisión (con toda probabilidad justificada por un interés político de gran envergadura) a la hora de ponerle remedio. Quiere decirse con ello, aunque no sea objeto de estas reflexiones el tema de la reserva estatutaria, que, a pesar de los supuestos hasta hoy vigentes, en los que la facultad disolutoria se ha otorgado por «mera» ley, y a pesar de que el artículo 42.1 de la LOREG les ha otorgado, antes y después de la reforma, carta de naturaleza, reconociéndolos en los términos que hemos visto, no dejan de ser supuestos como mínimo dudosamente constitucionales. Efectivamente, otorgar una potestad al ejecutivo frente al legislativo como es la de disolución, tan fundamental y tan inherente a la caracterización jurídico-política de un sistema (el conocido, principalmente desde Mirkin-Guetzevich, como parlamentarismo racionalizado) por simple ley —y que, por tanto, por simple ley también puede ser anulada, con lo que de ello se deriva— es, desde luego, totalmente incorrecta desde el punto de vista de la teoría constitucional; y, desde una interpretación literal del art. 147.2.c) CE, susceptible de ser considerado inconstitucional por inobservancia de dicho precepto. Cuando afirmo esto no pierdo de vista lo que el TC declaró en la Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre:

«Tampoco existe tal reserva [estatutaria] absoluta frente a la ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante ley no podría considerarse contrario al art. 147.2.c)» (FJ 7.º).

En este caso concreto, el Alto Tribunal se estaba refiriendo a la posibilidad de que la determinación de la sede de las instituciones autonómicas fuera

establecida por ley (posibilidad, a mi juicio, que no presenta problema alguno) (32), frente a la pretensión de los recurrentes de que era el *corpus* estatutario el lugar donde debiera fijarse la misma, a tenor del art. 147.2.c). Obviamente, la relación entre los órganos es una cuestión de naturaleza (e importancia) totalmente distinta, que no puede ser despachada con una «simple» ley, porque es, entiendo, una materia objeto de reserva estatutaria absoluta, en el sentido en que Mortati la describiera (33). Como con precisión ha escrito J. J. Solozábal, «la reserva estatutaria es obstáculo no sólo a la reforma del Estatuto por ley ordinaria territorial, sino a la asunción por ésta de regulaciones constitucionalmente reservadas al Estatuto. En este ámbito de la reserva habrá que incluir necesariamente el establecimiento de los principios esenciales y las determinaciones básicas de la forma de gobierno de la Comunidad» (34). Con la reserva que impone el desconocimiento de hasta qué grado influyó la coyuntura política del momento en este punto concreto, éste es, seguramente, uno de los supuestos más claros en los que las Cortes hubieran debido mostrarse decididas en la posibilidad de intervenir que tuvieron durante la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Así las cosas, es evidente que la unificación de la fecha electoral, de entrada, no depende tanto de lo que determine una norma específicamente destinada a ese fin (sea autonómica o estatal) cuanto de que las CC. AA., que, a tenor de los precedentes en nuestro ordenamiento (aunque no deje de ser teóricamente criticable, como hemos dicho), pueden aprobar sin ningún obstáculo (políticamente es otra cosa) una ley otorgando al Presidente la potestad de disolución, se acojan a esta posibilidad. Basta para ello con que una fuerza política de las que propugnan hoy tal posibilidad consiga la mayoría suficiente en la Asamblea de que se trate. Entonces se estará a su albur en este ámbito, según trate de emular (con toda legitimidad, por cierto) o no a las CC. AA. identificadas por buena parte de la doctrina como «nacionalidades», con la obviedad añadida de que ello supone un nuevo y ostensible desnivel entre las mismas Comunidades del art. 143, añadido al que ya existe entre las del art. 151 y éstas. En concreto, de los dos supuestos de las CC. AA. del art. 143 que hemos visto, una de las leyes, la de la Comunidad Valenciana, no afecta en la práctica al fin buscado con esta reforma, pues la

(32) De acuerdo con lo que expuse en «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, núm. 11, diciembre 1989, p. 119.

(33) Véase sus *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, 9.ª ed., Padua, CEDAM, 1975, p. 343.

(34) «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», en *REP*, núms. 46-47, 1985, p. 24, n. 14.

facultad disolutoria que otorga al Presidente la condiciona a que las elecciones se celebren «el cuarto domingo de mayo del año que expire la legislatura». Esto es, fue la ley predecesora de las reformas que nos ocupan. Por el contrario, la Ley 5/90 de la Comunidad de Madrid, aunque condiciona la duración de la nueva Asamblea surgida de la disolución hasta el término que hubiera debido durar la anterior, implica que entre elección y elección común con las demás CC. AA. el último domingo de mayo de cada cuatro años, puedan celebrarse, exclusivamente en la Comunidad de Madrid, otra u otras distintas. Si las restantes Comunidades, cuyo ordenamiento lo permite, adoptan mecanismos semejantes, resulta claro que cualquier fecha fijada como común para las elecciones autonómicas tendrá entonces una virtualidad proporcionalmente menor al uso que se haga de la facultad de disolución.

E) *Corolario teórico: la mejor ubicación de la fecha de celebración de las elecciones*

Pero estamos *hic et nunc*, y aquí y ahora la mayoría de los Presidentes de las CC. AA. ni dispone ni previsiblemente dispondrá, durante cierto tiempo al menos, de la facultad disolutoria. Partiendo de este presupuesto, ¿a qué ordenamiento correspondería mejor regular la fecha o el plazo en el que se han de celebrar las elecciones? De acuerdo con la conclusión a la que antes se llegó, según la cual una interpretación coherente y sistemática del ordenamiento actual aboca necesariamente a entender como capacidad del Presidente autonómico la fijación de la convocatoria y de la fecha de las elecciones, parece claro que este extremo debe estar inserto dentro del ordenamiento de cada Comunidad. Determinar una única fecha para la celebración de todos los comicios autonómicos forzosamente tendría que pasar entonces por el compromiso entre las CC. AA., se debiera éste a su propia iniciativa (lo que, evidentemente, es mucho más fácil si las fuerzas políticas mayoritarias se ponen de acuerdo entre ellas y además son del mismo signo en todas las Comunidades cuyas elecciones se pretende unificar) o viniera forzado políticamente por los poderes centrales usando las más diversas vías.

Este compromiso podría ser plasmado en las normas mediante distintos cauces. Posiblemente el más sencillo y eficaz fuera su establecimiento en la normativa estatal general y la remisión sin más de los Estatutos a esta normativa general. Esta remisión sería, no obstante, una dejación por parte de las CC. AA. de una facultad que, según hemos visto, debiera corresponder formalmente de modo genuino a sus Presidentes, pues podría ser variada por el Estado en el futuro sin necesidad de contar para ello con las CC. AA. Como se verá, no es esto lo que ha sucedido con las modificaciones realizadas,

pues, aun remitiéndose todas ellas a la Ley Electoral General, explicitan la fecha del cuarto domingo de mayo, con lo que la variación de la LOREG sobre esta fecha requeriría también la de los Estatutos ahora reformados.

Cabría también recoger la fecha en la regulación electoral de cada Comunidad (el art. 10.2 del Estatuto de C.-L. M., por ejemplo, establecía que una Ley de sus Cortes «determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros», si bien ha de hacerlo —especificaba— en el marco estatutario); aunque en este caso la Comunidad dispondría de un mayor margen, bastando modificar la ley para variar la fecha o la cláusula de remisión en su caso, también es cierto que esa facilidad hace que la fecha objeto de compromiso esté menos protegida contra la veleidad de una fuerza política que acceda a la mayoría y que esté en desacuerdo con el compromiso.

La posibilidad que resta es trasladar la fecha en cuestión a los Estatutos, supuesto en el cual la referencia a la fecha de las elecciones autonómicas en la ley general estatal estaría de más, porque la ley orgánica estatutaria es, por esencia, ley estatal también y su reforma necesita del acuerdo de las Cortes Generales. Por supuesto, sobraría asimismo cualquier referencia de este extremo en cada ley electoral de las CC. AA., salvo remisión al Estatuto o simple repetición de lo que éste dispusiese. A mi particular juicio, la determinación de una fecha fija no parece contenido imprescindible de una «norma institucional básica». Puede constituir, sin duda, parte del contenido de una ley electoral, pero la coherencia con el razonamiento mantenido hasta aquí parece abonar la solución de llevar la fecha a los Estatutos en detrimento de las demás.

La solución propuesta no es sólo hipotéticamente posible, sino perfectamente factible, como se ha demostrado en la vida real. La reforma efectuada ha implicado, a su vez, la reforma de varios Estatutos. Forzado por el marco jurídico preexistente, el acuerdo político (muy amplio, pues no sólo las fuerzas políticas nacionales, salvo I. U., se unieron en él, sino que incluso fuerzas nacionalistas —PNV y Convergencia i Unió— se sumaron al mismo) se ha revelado en toda su plenitud perfectamente posible. Con ello se resta el principal argumento a quienes buscaban salidas teóricas a problemas de esta índole (por ejemplo, la atribución de la facultad de disolución de las Asambleas a los Presidentes de las CC. AA. de ritmo lento), partiendo de la práctica imposibilidad de las reformas estatutarias, por su procedimiento tan especial, que requiere de la confluencia de dos voluntades, la autonómica y la estatal. Una voluntad política firme y decidida, guiada por un sentido de Estado (sobre el que el funcionamiento de la Federación alemana puede enseñarnos bastante) y debidamente enmarcada en y por el ordenamiento jurí-

dico, puede hacer mucho en el correcto desarrollo de nuestra actual forma estatal.

En definitiva, el régimen electoral general de que habla el art. 81.1 CE podrá ser muy amplio, podrá abarcar un campo extenso del terreno electoral, pero, en lo que al preciso detalle (aunque no nimio) de la determinación de la convocatoria y fecha de celebración de las elecciones se refiere, mi conclusión es que, sin duda, se trata de un extremo de cuya normación debería entender en exclusiva. si se es coherente con el sistema, el ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, preferentemente su Estatuto, y que corresponde hacer efectivo a cada uno de sus Presidentes en uso de sus facultades más propias.

III. LA INSTRUMENTACION DE LA REFORMA:

LA LOREG Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA DEL ARTICULO 143

A) *La reforma de la LOREG (35)*

La solución real que se ha terminado adoptando no es precisamente a la que aquí se ha llegado utilizando la teoría. Ha consistido en la modificación del actual y tantas veces citado artículo 42 de la LOREG y en el añadido de un nuevo apartado, de suerte que ha quedado del siguiente modo:

«1. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican al día siguiente de su expedición en el *Boletín Oficial del Estado* o, en su caso, en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan las fechas de las elecciones, que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la convocatoria.

(35) La reforma aquí objeto de análisis tiene su origen en una Proposición de Ley formulada conjuntamente por los Grupos parlamentarios Socialista, Popular, CDS, Vasco (PNV), Catalán (Convergencia i Unió) y el representante de AIC en el Grupo Mixto (*BOCG. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 58-1, 24 de octubre de 1990). Sin embargo, tras el Informe de la Ponencia, la Comisión Constitucional acordó refundir esta Proposición con otras dos iniciativas: un Proyecto y otra Proposición, que también afectaban a la LOREG, de suerte que a partir de ese momento se tramitó todo el conjunto como Proyecto de Ley (*BOCG. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 58-6, 19 de febrero de 1991).

2. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, 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. Los decretos de convocatoria señalan las fechas de las elecciones que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la convocatoria.

3. En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes del Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden entre el quincuagésimo cuarto y sexagésimo día antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda, 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. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda, y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.»

B) *La obligada reforma de los Estatutos*

En principio, cabe considerar que la determinación de la fecha exacta en el cuarto domingo de mayo es un cambio meramente cuantitativo, pues lo que con ello se ha hecho es reducir hasta un sólo día el margen temporal que algunos Estatutos fijaban en treinta (en el caso valenciano, sesenta), y que el anterior art. 42.2 de la LOREG y, a su socaire, la mayoría de las legislaciones electorales de las CC. AA. del artículo 143, restringieron a sólo siete días. No obstante, no puede dejar de admitirse que incluso el escaso margen de que antes disponían los Presidentes autonómicos se ve anulado con la reforma (36).

(36) Por detractores de la reforma se propugnó lo contrario: «ampliar y flexibilizar el plazo de la convocatoria», para lo que se proponía que «los Decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse entre el sexagésimo

Ahora bien: la especificación de tal fecha en los Estatutos no supone la imposibilidad de que en el futuro algunas Comunidades puedan atribuir por ley a su Presidente la facultad de disolver la Asamblea, como argumentaron los detractores de la reforma. El argumento es inconsistente de todo punto, pues el artículo 42 reformado sigue contemplando la facultad de disolución expresamente prevista por el ordenamiento jurídico, y, reiteramos, ésta es una cláusula intemporal, de modo que lo mismo que hasta hoy se han aprobado las leyes que atribuyen tal potestad (en contra de la más mínima sensibilidad jurídico-constitucional, como hemos puesto de relieve), nada impide jurídicamente que puedan seguir aprobándose más leyes en aquellos casos en los que los Estatutos, según vimos, lo permitan (cuestión distinta son los obstáculos políticos).

Estas aclaraciones aparte, centrándonos en el tema que dentro del ámbito de las CC. AA. nos interesa —la fijación de su fecha de elecciones—, y en coherencia con el razonamiento que se ha venido utilizando, ha de procederse en primer lugar a analizar la relación entre el plazo que los Estatutos fijan para la celebración de elecciones desde su convocatoria y el plazo de la LOREG, porque siempre que la fecha que ahora se ha fijado cayera dentro de aquél, no existiría problema alguno.

Según vimos antes, la mayoría de los Estatutos del art. 143 y el de Andalucía, fijaban un plazo de entre treinta y sesenta días (en el caso valenciano, sesenta) *desde la terminación del mandato* para la celebración de sus elecciones. Es de lo más claro que, con el establecimiento de esta condición temporal —comienzo del cómputo del plazo *a partir*, necesariamente, de la terminación del mandato—, las elecciones deberían ir celebrándose en fechas cada vez más adelantadas (al menos veintinueve días más tarde, según la fórmula del artículo 42 LOREG antes de su reforma), como así ha sucedido en la práctica desde la fecha de las primeras de estas elecciones. Jamás podrían celebrarse en día, semana y mes anteriores al día, semana y mes de cuatro años antes en el que tuvieran lugar las últimas elecciones. En este sentido, llama la atención —y a ello aludiremos al final— que no se previera cálculo tan simple cuando en su día se propusieron cualquiera de estas fórmulas temporales (la de los Estatutos o la de la LOREG), pues, con toda probabilidad, en una ocasión más o menos temprana, el sistema abocaría a celebrar las elecciones en fechas consideradas poco o nada apropiadas: en estas últimas es el caso en el que nos hubiéramos encontrado.

y nonagésimo día desde la convocatoria» (Enmienda núm. 4, presentada por el representante del Grupo Mixto-PAR).

Efectivamente, celebradas las anteriores elecciones a las Asambleas de las CC. AA. del art. 143 el 10 de junio de 1987, y tomada esta fecha como el *dies a quo* del comienzo del mandato (así lo considera Cazorla, siguiendo a Alzaga y a Santaolalla) (37), los siguientes comicios habrían de tener lugar, forzosamente, en el mes de julio, según el anterior núm. 2 del artículo 42 de la LOREG (o, a lo sumo, si se hubiera entendido que prevalece la regulación autonómica, en junio, según los Estatutos, que fijan entre treinta y sesenta días el plazo para su celebración). Y esa fecha hubiera sido aún más avanzada en la época estival si se considerase como *dies a quo* del mandato no la fecha de celebración de las elecciones, sino la de proclamación de electos (Recoder de Casso) (38).

Pues bien: aun presentando la cuestión este panorama, el legislador estatal unificó las fechas de las elecciones autonómicas mediante la modificación del artículo 42 LOREG, *adelantando* el momento en la primera aplicación de la nueva norma, con el claro fin, precisamente, de que las mismas no tuvieran lugar en fechas tan impropias. Este adelanto de la celebración sobre la fecha en que, por ley, hubiera debido recaer, es el origen causal de las reformas estatutarias.

Dicha fecha no entraba, según se ha demostrado, dentro de los plazos antes vistos en aquellos Estatutos que se ocupan específicamente de este aspecto de las elecciones (siete de los trece, más el andaluz). Si para los restantes Estatutos que, o nada dicen al respecto, o sólo indican que las elecciones se celebrarán junto con las de las demás CC. AA. sin establecer plazo alguno, la modificación de la LOREG no comportaba alteración en este sentido, para los primeros sí que implicaba, forzosamente, modificaciones. Nos encontramos, por tanto, como al principio se dijo, ante la primera de las modificaciones estatutarias en nuestro sistema desde que el Estado de las Autonomías se puso en marcha, modificación que es además colectiva. La técnica de la reforma colectiva, igual o similar, es, probablemente, un buen modo de efectuar las reformas estatutarias, con el fin de conseguir la necesaria homogeneidad entre las diversas CC. AA., homogeneidad que, como bien advierte M. Aragón (39), no debe confundirse con uniformidad, tal y como errónea-

(37) «Comentario al artículo 42», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, dirigidos por él mismo, Civitas, Madrid, 1986, p. 333.

(38) «Comentario al artículo 68», en *Comentarios a la Constitución española*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 1985, p. 1051.

(39) «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales», en *Rev. Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, 1984, p. 37.

mente se está entendiendo por lo común hasta que se presentan casos como los presentes (40).

La reforma de los mencionados Estatutos, menos el de Andalucía, en aquellos artículos que fijaban los plazos para las elecciones, no ha presentado problema desde el punto de vista político. Todos han quedado redactados aproximadamente en el siguiente estilo:

«Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años» (art. 24.3 E. Mur.).

Es decir, se alude a los términos previstos en la LOREG para la convocatoria de elecciones y se especifica en todos los casos que las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

Si, políticamente, esta reforma no ha presentado problemas, según se ha dicho, sí que conviene ver si, jurídicamente, se presentan algunas cuestiones.

IV. PROBLEMAS Y CUESTIONES TEORICAS PRODUCTO DE LA REFORMA DE LA FECHA ELECTORAL EN LOS ESTATUTOS

A) *El régimen temporal de las elecciones andaluzas*

Como ha podido observarse, tratando de los Estatutos que especificaban el período para convocar las elecciones, siempre hemos citado a siete de los trece de las CC. AA. del artículo 143, añadiendo a continuación el de Andalucía, Comunidad del art. 151. Como es sabido, determinando éste el período en que se han de celebrar las elecciones (entre treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato), no ha sido reformado como lo han sido los siete ya citados que estaban en el mismo caso. Ahora bien: según lo que hemos dicho acerca de su Ley 1/90 —que permite al Presidente anticipar las elecciones, pero no disolver la Asamblea—, la Comunidad andaluza, frente al resto de las CC. AA. del art. 151, no se encuentra dentro de los supuestos

(40) En este sentido, y como es sabido, algunas CC. AA., en concreto Castilla y León, Aragón, Baleares y Asturias, si no estoy mal informado, han solicitado formalmente la ampliación de competencias de acuerdo con el artículo 148.2 CE, es decir, mediante la modificación estatutaria y no mediante la vía del art. 150.2, y, habiendo iniciado el proceso de reforma en sus respectivas Asambleas, han sido paralizados en el Congreso de los Diputados.

contemplados en los núms. 1 y 2 del nuevo artículo 42 de la LOREG. ¿Debería entenderse entonces que lo está dentro del núm. 3, al igual que el resto de las CC. AA. del art. 143? Evidentemente, no. Al no haber sido reformado su Estatuto en este extremo, sigue perfectamente vigente, sin que le afecte el 42.3 de la LOREG, de modo que el Presidente andaluz, en principio, tiene un margen de treinta días para convocar las elecciones. No obstante, por el juego de la citada Ley 1/90, dispone de márgenes temporales aún mayores, aunque nunca podrá traspasar la frontera del 30 de junio (41). Y este régimen continuará vigente en tanto no se modifique el ordenamiento andaluz (¿mediante ley que atribuya al Presidente la facultad de disolución?) o su Estatuto (¿del mismo modo que los siete Estatutos del art. 143, que acaban de ser reformados?). Abundando, en fin, en esta peculiaridad del caso andaluz, me parece más coherente que cualquier otra interpretación el que su Presidente disponga de la facultad de convocar las elecciones sin estar sujeto al plazo que marca el artículo 42.3 de la LOREG.

B) *Cuestiones de índole jurídico-parlamentaria*

En primer lugar, en la fase inicial de las propuestas de reforma de los Estatutos, al menos en algún caso, se ha tenido la certeza de que se ha empleado el procedimiento de urgencia (caso de C.-L. M.) (42). No es muy coherente con el principio democrático ni con el concepto que tiene la Constitución del Estatuto de «norma institucional básica» proceder a su reforma reduciendo los plazos de sus trámites a la mitad de tiempo: la posibilidad de intervención de quienes puedan estar en desacuerdo con la propuesta se ven seriamente mermadas. No parece que así se respeten de forma adecuada los derechos de las minorías ni que se interprete del debido modo lo que es un procedimiento de estas características. No invalida este razonamiento, creo, el que, en el caso concreto que se acaba de citar, dentro del trámite de enmiendas, no se hubiese presentado ninguna.

En segundo lugar, también han surgido en el Parlamento nacional algunos problemas, pues, como es de dominio común, los Reglamentos del Congreso y del Senado no regulan un procedimiento preciso para encauzar la reforma estatutaria (43). Ha sido necesario primero un extenso Informe de

(41) Pues entre el 1 de julio y el 31 de agosto hay sesenta y dos días, es decir, dos más de los que permite el actual art. 28.3 del Estatuto.

(42) Para la reforma de la LOREG, la Comisión Constitucional declaró también urgente el Proyecto de Ley a partir de su dictamen (véase referencia en nota 36).

(43) Por ejemplo, las propuestas para la reforma de los diversos Estatutos de Autonomía se publicaron en el *BOCG. Congreso de los Diputados*, dentro de la «Serie E: Otros textos», y no en otra serie (Proyectos de ley, Proposiciones, etc.).

los Servicios Jurídicos del Congreso, en octubre de 1988, después una Resolución de la Presidencia, de abril de 1989, con base en el mismo Informe, y, finalmente, una «Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía», de 23 de enero de 1991 (44), para poder establecer por fin un cauce, siquiera haya sido para este supuesto concreto exclusivamente, como más adelante se especificará.

El procedimiento previsto por esta Resolución es el establecido para las proposiciones de ley orgánica, pero con ciertas especialidades, entre las que destacan la posibilidad de suspender el procedimiento para la subsanación de posibles errores por parte de la Asamblea que presente la proposición; la posibilidad de que la Asamblea retire en cualquier momento la proposición —lo que convierte este supuesto en verdadera iniciativa legislativa por parte de la Comunidad, y no en simple propuesta de iniciativa (45)—; diversas cuestiones de plazos y comunicaciones con la Asamblea, a los efectos de su reacción ante el veto o la introducción de enmiendas en la propuesta por parte del Senado; la consideración como propuesta rechazada por parte de las Cortes Generales, a los efectos correspondientes que se prevén en los Estatutos (que consisten en la imposibilidad de volver a reiterar la propuesta hasta pasado un tiempo) si la Asamblea retirase en cualquier momento, antes de la votación o de la proclamación como aprobada, la propuesta de reforma; y, finalmente, una serie de particularidades procedimentales en exclusiva relación con el Estatuto valenciano, que, como es sabido, resulta ser el único que tiene un procedimiento singular de reforma estatutaria (art. 61). Aprobadas todas las propuestas de reforma (el 5 de febrero del año en curso), a continuación se aprobó por el Pleno, a propuesta del Presidente, de acuerdo con el artículo 150 del Reglamento del Congreso, la tramitación directa, y en lectura única, de estas propuestas de reforma estatutaria ya tomadas en consideración.

Este modo de tramitación en lectura única puede considerarse un caso claro de contradicción entre la simplicidad de formulación de las proposiciones (pues, efectivamente, son formulaciones simples) y su naturaleza: las proposiciones de reforma estatutaria no deben ser tramitadas por esta vía, y ello es percibido claramente por la Presidencia, que en la justificación de la Resolución aclara que es un procedimiento «a los sólo efectos de poder tramitar las siete propuestas mencionadas y sin prejuzgar con ello el conte-

(44) *BOCG. Congreso de los Diputados*, IV Legislatura, serie E, 24 de enero de 1991, núm. 123.

(45) Véase M. ARAGÓN, en *REDC*, núm. 16, 1986, pp. 287-312.

nido de la Resolución, que, con carácter general, habrá de regular los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía».

Entiendo que se ha perdido una buena ocasión al no haber resuelto la Presidencia el procedimiento definitivo para la tramitación de las proposiciones de reforma estatutarias: era un momento muy oportuno, y revela de forma clara que, en el caso objeto de estas líneas, se ha entendido como totalmente secundaria la reforma de los Estatutos, por más que haya sido la primera y que haya sido colectiva. Lo que realmente interesaba era la reforma de la legislación estatal electoral, y, en cambio, la reforma de los Estatutos interesó sólo en la medida en que resultaba imprescindible a causa de ésta.

C) *Cuestiones de índole constitucional-electoral*

Pero, posiblemente, más relevantes que estos aspectos jurídico-parlamentarios lo son los constitucionales-electorales, si de ese modo cabe denominarlos. Así es. Primeramente, se planteaba si la celebración de elección (y la consiguiente proclamación de electos) supondría la extinción del mandato anterior, que en todos los casos se fija en cuatro años. Desde luego, todas las elecciones celebradas con el sistema implantado por la Constitución de 1978 han sido posteriores a la expiración del mismo. El artículo 68.6 CE, tomado como modelo hasta el momento por buena parte de los Estatutos y supletorio ante las lagunas que pudieran presentar los sistemas electorales autonómicos, también determina que las elecciones al Congreso tendrán lugar una vez terminado el mandato. En fin, y por último, es claro que, tras la excepción que han supuesto estas últimas elecciones, los próximos comicios deberán seguir celebrándose una vez finalizado el mandato. A la vista de la proposición de ley originaria, presentada por los Grupos Socialista, Popular, CDS, Catalán, Vasco y un diputado del Grupo Mixto, en la que no se hacía referencia alguna a esta cuestión, no parecía una hipótesis descabellada interpretar que la celebración de las elecciones suponía la terminación del mandato, antes de su expiración natural, pues, en las elecciones que acaban de tener lugar. De hecho, éste fue uno de los argumentos esgrimidos por los detractores de la reforma. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, ¿hubiera tenido esta interpretación del acortamiento del mandato de cuatro años alguna repercusión?

Con la reforma de los siete Estatutos vistos (en algunos de los reformados coincide la nueva fecha con esta declaración de la duración del mandato: así, Val.: art. 12.4; C.-L. M.: 10.2; Cant.: 10.3), resultaría que la norma que reforma los Estatutos es una norma estatutaria, que habrá de integrarse con las demás que componen el texto reformado para resolver las contradic-

ciones aparentes, sin que quepa hablar de normas estatutarias antiestatutarias. Incorporado el dato específico del cuarto domingo de mayo, con efecto en las elecciones que iban a tener lugar de inmediato, se estaba exceptuando, en virtud de la prevalencia de la norma especial sobre la general y de la posterior sobre la anterior, la duración cuatrienal del mandato no sólo para esa ocasión, sino para todas las demás que hubiera, si fuese el caso, que no lo es. Lo mismo se hubiera podido predicar de los mandatos de los representantes locales, respecto de los cuales el artículo 194.1 de la LOREG establece taxativamente que «es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección». En el supuesto —que, ahora veremos, no llegó a producirse— de que hubiera podido interpretarse que el mandato de estos representantes iba a acortarse, ello no hubiera significado la existencia de una antinomia en la LOREG o la existencia de un precepto legal ilegal dentro del mismo texto. Porque el nuevo precepto, el nuevo artículo 42, supone, además de la derogación del precepto que anteriormente ocupaba su lugar, también la excepción, si es que la conlleva, de las reglas relacionadas con el mismo; en este caso se trata de una excepción temporal a la duración del mandato de los representantes locales.

Obsérvese, sin embargo, que estamos hablando de los Estatutos reformados, porque en todos ellos se especifica la fecha del cuarto domingo de mayo. Ahora bien: ¿qué hubiera sucedido con los seis restantes? Estos no se reformaron porque, de uno u otro modo, bien directamente o bien mediante la legislación electoral a la que se remiten, la legislación aplicable en esos casos era la del régimen electoral general. Eso era cierto en tanto las circunstancias, como hemos visto en el punto II.B), hacían coincidir los ordenamientos autonómicos con el estatal. Pero al no incorporar estos Estatutos la específica fecha del cuarto domingo de mayo en sus textos, por fuerza hubiera debido concluirse que no iban a aplicarse las previsiones estatutarias a sus elecciones, sino las de la LOREG: si en estos seis textos estatutarios se encuentra la norma de que la duración del mandato es de cuatro años, esta norma estatutaria se hubiera visto contradicha, y en este sentido vulnerada, por una norma no estatutaria como lo es el artículo 42 reformado de la LOREG. Exactamente igual, por supuesto, en el caso de que el Estatuto se remitiese a la ley electoral propia y ésta, o bien se remitiese a su vez a la LOREG, o bien recogiese la nueva fórmula de ésta. En todo caso, cabría concluir —con la interpretación inicial, insisto, nada extemporánea, de que las elecciones hubieran supuesto el término del mandato— que se hubiera estado al menos en seis casos de inconstitucionalidad por antiestatutariedad.

En relación con la misma cuestión, aunque en otro ámbito, hubiera cabido preguntarse si se suscitaban problemas de otro tipo y, en especial, si se hubie-

ran vulnerado los derechos de los representantes a los que el cuerpo electoral otorgó un mandato por cuatro años y no por menos, traslación, me parece, de la doctrina de los derechos adquiridos. Aunque, en principio, resulta bastante claro que la adquisición por un sujeto de un cargo no se hace nunca con la condición de que el *status* que conlleva permanezca inalterable en el futuro, tratándose de un mandato representativo la cuestión puede ser distinta. Es un mandato de naturaleza diferente, que bien pudiera interpretarse como de necesario respeto en su duración. En todo caso, hubiera permanecido aquí vigente la distinción entre los Estatutos que incorporan a su contenido la fecha precisa de las elecciones y aquellos otros que ven modificada su norma del mandato cuatrienal —según este modo de interpretar— por la LOREG.

A pesar de todos los argumentos anteriores, que no harían excesivamente extraña una interpretación de acortamiento del mandato estatutario, creo, sin embargo, que ello no se produce. El legislador electoral estatal ha tratado de obviar tal inconveniente introduciendo una Disposición Transitoria (46), la Primera 1.b), que dispone textualmente:

«A todos los efectos legales se entenderá que el mandato de los actuales miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales a que se refiere esta disposición finaliza el 10 de junio de 1991.»

Con el precepto en la mano, hay que subrayar, en primer lugar, que se refiere sólo a los Estatutos reformados y no al resto. Por otro lado, ante el tenor literal de esta Disposición, cabría preguntarse por la posibilidad de identificar «efectos legales» con «efectos estatutarios», posibilidad sumamente dudosa, dada la particular naturaleza de la norma estatutaria. En todo caso, no obstante, ello resulta indiferente a los efectos que aquí importan. Lo decisivo en este supuesto, a mi modesto juicio, no es que el legislador orgánico haya establecido como término del mandato la fecha en que se cumplían los cuatro años de mandato desde las elecciones anteriores, sino que no hay en las siete reformas estatutarias ninguna norma que disponga ni el alargamiento ni el acortamiento del mismo. Si se hubiese previsto una norma de este cariz, necesariamente hubiera debido aplicarse por encima de esta Disposición Transitoria Primera 1.b). Por el contrario, si ésta hubiese dispuesto una fe-

(46) Esta Disposición la introdujo la Ponencia, a la vista de algunas enmiendas que se referían a la duración del mandato de los representantes tanto autonómicos como locales; de su contenido no hay ningún rastro en la Proposición de ley originaria (*BOCG. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 58-5, 18 de febrero de 1991).

cha distinta al 10 de junio, que suponía el término exacto de los cuatro años de mandato, no hubiera sido de aplicación —siempre a mi juicio—, al menos a los Estatutos no reformados (y a los reformados sólo si en ellos se hubiese especificado este extremo), puesto que otra solución por fuerza supondría una modificación de dichos Estatutos sin seguir el procedimiento reformatorio en ellos establecido (arts. 147.3 y 152.2 CE). En definitiva, por tanto, la duración del mandato ha sido respetada en todos los casos (Estatutos reformados y no reformados) por la ausencia de norma estatutaria alguna en contrario, independientemente de lo que el legislador electoral estatal haya dispuesto. Por cierto, el juego de la fecha de terminación del mandato y la que fijan la mayoría de los Estatutos y Reglamentos parlamentarios de las trece CC. AA. en cuestión ha permitido con precisión milimétrica que no se solapen el final del mandato anterior con la constitución de las nuevas Cámaras, pues Estatutos y Reglamentos parlamentarios disponen que éstas se constituyan después de los quince días de celebración de las elecciones, es decir, en este caso, el 11 de junio. Ello, sin embargo, no ha impedido que se solapen el mandato anterior y el nuevo durante dos semanas, fenómeno que aquí nos limitamos simplemente a apuntar.

La no extinción del mandato, y, por tanto, su expiración por el transcurso de los cuatro años, ha supuesto, en un orden de cosas distinto, que la campaña electoral y la celebración de las elecciones se efectuaran estando en funcionamiento las Asambleas cuyos componentes precisamente se iban a elegir en esas elecciones. Aunque una vez efectuadas las elecciones no parece que esa coincidencia haya tenido demasiada trascendencia práctica, en su momento suscitó numerosos comentarios críticos, llegando incluso a afirmarse su imposibilidad legal. Lo cierto es, no obstante, que no hay disposición alguna que explícitamente determine que la campaña electoral deba celebrarse una vez disueltas las Cámaras. Es más, en el Derecho comparado, Italia adopta esta solución para sus Cámaras nacionales (art. 61 CI) y para sus Consejos regionales: éstos ejercitan sus funciones hasta cuarenta y seis días antes de la fecha de las elecciones, las cuáles podrán tener lugar a partir del cuarto domingo anterior al cumplimiento del período de cinco años de mandato (art. 3 de la Ley de 17 de febrero de 1968, núm. 108). Por su parte, el artículo 39.1 de la Ley Fundamental de Bonn prevé que la campaña electoral tenga lugar dentro del mandato, al especificar que:

«el Parlamento Federal es elegido por cuatro años. Su mandato expirará cuatro años después de su primera reunión (...). Las nuevas elecciones se celebrarán durante el último trimestre del período...»

En fin, el Código Electoral francés establece a este respecto que,

«excepto en caso de disolución, las elecciones generales tienen lugar en los sesenta días que preceden a la expiración de los poderes de la Asamblea Nacional» (art. 22).

La redacción final del nuevo artículo 42.3 supone, precisamente, la incorporación de este sistema, es decir, la celebración de la campaña mientras permanece en ejercicio la Asamblea anterior, pues desaparece de los Estatutos que la tenían la expresión «*una vez finalizado el mandato*» (los Estatutos no reformados, obviamente, no la tienen). De este modo, el sistema electoral autonómico se aparta en este punto del modelo de las elecciones al Congreso —el art. 68.6 CE sí especifica que «las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato»— y de lo que en este sentido venía siendo típico hasta ahora. En consecuencia, no se dejó de apuntar por los críticos a la reforma la desigualdad de condiciones en que iban a quedar durante la campaña electoral quienes no fuesen en ese momento parlamentarios. La verdad es que, según la regulación anterior de las elecciones, el decreto de convocatoria se publicaba veinticinco días antes de la finalización del mandato, según ordenaba el anterior art. 42.1 LOREG, de modo que en ese instante se abría la campaña preelectoral. Aunque una cosa es el período preelectoral y otra el período electoral propiamente dicho (que hasta estos comicios se hacía coincidir en gran medida con las dos semanas posteriores a la expiración del mandato), lo más relevante quizá, en lo que aquí interesa, es que, para paliar aquel inconveniente, se acordó entre las fuerzas políticas mayoritarias de todos los Parlamentos autonómicos, la cesación o la máxima ralentización de su actividad. Esta solución, aplicada a este caso concreto, entrañaba dificultades desde el punto de vista, de nuevo, del Derecho parlamentario, pues, como se puso de manifiesto en los medios de comunicación, los Estatutos explicitaban —y siguen explicitando, puesto que en este extremo no han sido objeto de modificación, por el momento— que los períodos de sesiones tendrán lugar, entre otros meses, «entre febrero y junio», esto es, un mes después de que se hayan celebrado las elecciones (art. 27.1 del de Ast.; 12.3 Cant.; 26.1 y 19.5 L. R. y Mur.; 14.3 Val.; 11.3 C.-L. M.; 17.2 Nav.; 30.1 Ext.; 24.2 Bal.; 13.4 Mad.; 12.5 C. y L.). Otros miden el tiempo en días (p. ej., el de Aragón, art. 14.8: ciento veinte días de sesiones, entre septiembre y diciembre y entre febrero y junio). Una interpretación literal, desde luego forzada, podría concluir que la preposición «entre» no implica necesariamente que en el mes de junio hayan de celebrarse sesiones o haya de haber actividad parlamentaria. Sin embargo, había y sigue

habiendo al menos un caso problemático en el que el Estatuto se remite para la fijación del período de sesiones a lo que determine el Reglamento parlamentario (Estatuto de Canarias, art. 11.5), y el Reglamento determina taxativamente que los períodos de sesiones serán dos, cada uno de ciento veinte días, que tendrán lugar de marzo a junio y de octubre a enero, «ambos inclusive» (art. 59.1), y no se modificó su Reglamento.

Esto aparte, en ausencia de toda o de gran parte de la actividad parlamentaria durante el tiempo de campaña electoral, se apuntó como solución que, durante el mismo, las Diputaciones Permanentes se hiciesen cargo de las funciones imprescindibles. Si bien la literalidad de la mayoría de los preceptos estatutarios —no, desde luego, su espíritu— que aluden a las Diputaciones Permanentes permite esta interpretación, los artículos 14 del de Cant. y el 11.5 del de C.-L. M. establecen claramente que éstas sólo entrarán en funciones en dos supuestos únicamente: o cuando expira el mandato, hasta que se constituye la nueva Cámara, o en el tiempo que media entre un período y otro de sesiones. Como el presupuesto sobre el que se basa la solución finalmente adoptada es la no disolución de las Asambleas, éstas se encuentran aún dentro del período de sesiones, por lo que en estos casos no hubiera cabido que la Diputación Permanente ejerciese sus funciones. Si esto sucede con los dos Estatutos vistos, hay tres Reglamentos parlamentarios de otras tantas CC. AA. que llevaban, de modo forzoso, a esta misma consideración: el de Val. (art. 52.1), el de Ext. (55.1) y el de C. y L. (56.1).

V. ¿EXISTIA ALGUNA OTRA SOLUCION ALTERNATIVA?

Por los detractores de la solución mayoritaria se apuntaron en su día otras distintas, siempre con el norte de facilitar la participación y evitar la abstención, lo que, por cierto, y dicho sea de paso, no se ha conseguido en estas elecciones con reforma incluida. Así, la contraria al acortamiento del mandato: su alargamiento hasta el mes de septiembre o de octubre (47). Lo que en este caso se proponía, reiteramos, es el alargamiento, que es cosa totalmente distinta de la *prorogatio*. El sobrepasar de cualquier manera el tiempo para el que en un principio fueron elegidos los cargos representativos resulta en todo caso atípico. La *prorogatio*, como mantenimiento en funciones de los

(47) Por ejemplo, la Disposición Transitoria del texto alternativo a la Proposición de Ley modificadora de la LOREG, propugnado por el representante del Grupo Mixto-PAR, establecía: «La primera convocatoria electoral que tenga lugar a partir de la entrada en vigor de esta ley (...) podrá ampliar el mandato de cuatro años de los concejales y diputados autonómicos.»

representantes hasta la constitución de la nueva Cámara, está contemplado en algunos ordenamientos (48). Sin embargo, el alargamiento del mandato (y también la *prorogatio*, pero el alargamiento en particular) en mi opinión, sólo hubiera podido venir dado por determinación explícita de la norma principal (en este caso, la norma estatutaria). Es decir, hubiera sido necesaria la reforma de todos los Estatutos, siquiera de modo transitorio para las elecciones entonces inmediatas, solución que no hubiera parecido desmedida.

Otra de las soluciones propuestas fue la de considerar los meses de julio y agosto como inhábiles al efecto de computar los plazos electorales. Como es sabido, el artículo 119 LOREG dispone taxativamente que

«los plazos a los que se refiere esta Ley son improrrogables, y se entienden referidos, siempre, en días naturales».

Sin duda, respetaba el mandato entonces vigente de todos los parlamentarios, y no parecía una solución del todo incorrecta. Sin embargo, por un lado, hubiera necesitado modificaciones de los preceptos que con él están relacionados, como el de la duración de la campaña electoral en la hipótesis de que su comienzo recayera antes de esos meses y su final después, etc., y, por otro, parece una solución insuficiente, porque tan impropios para celebrar comicios son estos meses como las fechas de principios y finales de año o alguna otra, y no se apuntaba la inhabilitación también de las mismas. En este sentido, es claro que la eficacia de una fecha fija única ubicada en época idónea es inalcanzable por esta solución alternativa.

Partiendo del anterior artículo 42 de la LOREG, y prescindiendo, por tanto, de la conclusión teórica a la que nosotros hemos llegado, según la cual correspondería preferiblemente a los Estatutos de Autonomía regular la convocatoria y la determinación de la fecha de las elecciones, ¿qué otras soluciones se hubieran podido adoptar?

A mi juicio, cualquier solución a la cuestión de la unificación de las elecciones, tratando encima de que se celebren en una fecha «a la carta», pasaba por ser ciertamente atípica y, por supuesto, menos eficaz, por menos directa, que la que se ha terminado aprobando, si hubieran debido tenerse en cuenta los condicionamientos anteriores. La más respetuosa con el sistema hubiese sido, según la fórmula electoral ya vista en el anterior artículo 42, que nece-

(48) V. gr., por la Constitución italiana, cuyo artículo 61, *in fine*, establece literalmente: «Hasta que no se reúnan las nuevas Cámaras se considerarán prorrogados los poderes de los anteriores.» Este mismo instituto fue propugnado en la enmienda número 34 a esta misma reforma de la LOREG por los representantes del CDS del Senado para los casos de Estados excepcionales y de guerra.

sariamente llevaba a un desplazamiento paulatino en el tiempo de las fechas electorales, esperar a que la fecha recayera en una época considerada como más apropiada y fijarla entonces como fecha única en la LOREG y en los Estatutos, como se ha hecho ahora. Claro es, con ello se hubieran tenido que celebrar unas elecciones, al menos las dos próximas, en los meses de julio o agosto, que es lo que se ha querido evitar: en política se trabaja siempre, casi por definición, a corto plazo.

Tomando como premisa el deseo prioritario de que ninguna elección tuviera lugar en fechas impropias, el remedio hubiera tenido que ser, forzosamente, más complejo en el siguiente sentido. Tal y como he concluido anteriormente, la LOREG no debiera fijar fecha alguna para las elecciones autonómicas, pues ésta es una facultad que, por su propia naturaleza, debe corresponder a los distintos ordenamientos autonómicos. Esto es, hubiera debido extraerse de la LOREG el contenido del anterior artículo 42.1 o del actual 42.3 y, por ende, haber suprimido estos preceptos de la Disposición Adicional 1.^a Si el fin perseguido a toda costa hubiera sido que la determinación de una fecha única de elecciones, al menos para trece CC. AA., fuera absoluta, por fuerza tendría que haberse procedido a la reforma de los trece Estatutos de Autonomía en dos extremos fundamentales: especificando en todas las normativas estatutarias la fecha en cuestión (el cuarto domingo del mes de mayo u otra) por un lado, e impidiendo la disolución de la Asamblea en aquellos Estatutos que, de acuerdo con la práctica —muy criticable— seguida hasta el momento, está demostrado que lo permiten sin forzar lo más mínimo criterio interpretativo alguno. Aún más, en fin, los problemas de índole parlamentaria (períodos de sesiones hasta junio, Diputaciones Permanentes para suplir la actividad de las Cámaras aún no disueltas, etc.) o electorales (coincidencia, atípica en nuestro sistema hasta ahora, de una campaña electoral con Parlamentos sin disolver) también hubiesen podido ser sorteados introduciendo en todos los Estatutos una Disposición Transitoria que hubiese acortado el mandato de forma excepcional para esta ocasión. Hubiera sido una reforma jurídicamente «más limpia», esto es, exenta ya no de problemas (que, en la práctica, no parecen haber sido muy notables), sino ni siquiera de su mero planteamiento hipotético (49).

Comparada con ésta, la solución finalmente adoptada es bastante imperfecta, según creo. Otra cosa es que la unanimidad política sobre la misma

(49) La enmienda núm. 15 a la Proposición, del Grupo IU-IC, proponía la supresión del artículo 42, razonando que «el proceso de racionalización de los períodos electorales no puede llevarse a cabo a través de modificaciones legislativas de dudosa constitucionalidad...».

impida que el TC llegue a conocer de conflicto alguno relacionado con ella. En todo caso, creo que se ha desaprovechado una buena ocasión para abordar la reforma de los Estatutos (y me refiero sólo al aspecto jurídico, no al político) y, con ello, dar un gran paso en la articulación de nuestro Estado descentralizado, de la que aún falta mucho por llevar a cabo. Si se consideraba necesario determinar una fecha electoral única para, si no todas, al menos sí la mayoría de las CC. AA. (junto con las elecciones locales), según el *Informe de Expertos* y los *Acuerdos autonómicos*, ello era previsible desde la misma publicación de los Estatutos de Autonomía y de la LOREG, pues resultaba evidente el paulatino deslizamiento que se iba a ir produciendo por la fórmula temporal elegida para convocar las elecciones. Por pereza o por inadvertencia, sin embargo, se ha optado finalmente por reformar «deprisa y corriendo» no sólo una ley orgánica (aun siendo una norma tan importante como lo es la que regula el sistema electoral, quizá hubiese podido pasar), sino siete Estatutos de Autonomía a la par, siendo la primera vez que se producía una reforma estatutaria. Se ha acudido para ello a los trámites de urgencia y a los de lectura única, cuando, si es cierta la simplicidad de formulación de las modificaciones (todos los preceptos estatutarios dicen aproximadamente lo mismo, y desde este punto de vista es una cuestión de cantidad), no lo es menos que su naturaleza requería mejores formas. En fin, todo ello abunda, una vez más, en lo imperfecto del sistema autonómico actual y, por ende, en la consideración de tal sistema como una «asignatura pendiente», que invita a abordarla de modo serio y, sobre todo, desde un punto de vista global. Si es claro que hubiese sido una reforma más complicada políticamente, en particular en alguna Comunidad, también lo es que, en ese momento, existía un impulso serio de las fuerzas políticas con representación parlamentaria que hubiese podido ser aprovechado para resolver de modo definitivo un aspecto importante de la articulación territorial de nuestro Estado. Porque si todos los ordenamientos autonómicos cuyo Estatuto «lo permite» acaban otorgando la facultad disolutiva de la Asamblea al Presidente de la Comunidad, la reforma habrá sido en buena medida vana.