

La regulación constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político¹

Germán M. Teruel Lozano
Profesor Ayudante Doctor. Universidad de Murcia

SUMARIO.- 1.- Introducción. 2.- Cuestiones abiertas y propuestas de integración con especial atención a los avatares de la XI y XII Legislatura. 2.1.- El *cuándo* de las consultas regias y de la propuesta de candidato y el *quién*: la compleja posición del Rey como Jefe del Estado en un contexto político fraccionado. 2.2.- ¿Y si no se encuentra candidato? Una cuestión no resuelta por el texto constitucional. 2.3.- La *¿renuncia?* de Mariano Rajoy a la primera propuesta del Rey y el finalmente no verificado desistimiento del primer encargo regio. 2.4.- La posición institucional del Presidente del Congreso y su discrecionalidad en la convocatoria del Pleno de investidura. 2.5.- El sentido de la doble votación en la investidura y búsqueda de apoyos parlamentarios (programa de gobierno, pacto de investidura, pacto de gobierno y pacto de legislatura). 2.6.- Las cláusulas de utilización subsidiaria: sobre la necesidad de “sucesivas” propuestas tras una candidatura fallida y de agotar los dos meses para llegar a la disolución automática como cláusula de cierre. 7.- Conclusión: ¿es oportuna una reforma constitucional?. Bibliografía.

1. Introducción

El sistema político instaurado con la Constitución española de 1978 ha llevado, en palabras del profesor Revenga, al desarrollo de un “parlamentarismo estabilizado” con una “acusada impronta bipartidista”, en el que prácticamente la noche electoral se podía intuir quién iba a ser el Presidente del Gobierno, ya que el cabeza de lista por Madrid del partido vencedor se presentaba como un “candidato natural” y la investidura a Presidente se desarrollaba en un “tracto perfectamente pautado”². Sin embargo, tras las elecciones de 2015 y 2016 el escenario cambió radicalmente y nos encontramos, siguiendo con la expresión del mencionado profesor, con un contexto “agitado” ante un panorama político fragmentado³. No había mayorías absolutas, pero ni siquiera mayorías simples que permitieran de forma clara conformar gobierno. Comenzaba así un período convulso de intensas negociaciones que puso a prueba el diseño constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno en nuestro país. Así las cosas, se plantean dudas sobre la oportunidad y conveniencia de reformar algunos aspectos de la regulación constitucional. Es con este fin con el que se pretende estudiar el procedimiento previsto en el artículo 99

¹ Quiero dejar testimonio de mi agradecimiento al personal de los servicios de biblioteca y documentación del Congreso de los Diputados que me prestaron su ayuda en la búsqueda de bibliografía para este trabajo. Asimismo, sumo a este agradecimiento al Grupo Parlamentario de Ciudadanos, a su personal y diputados, con los que viví *in situ* como técnico parlamentario los procesos de investidura tras las elecciones de 2015 y 2016. Muy especialmente quiero tener un recuerdo para el Vicepresidente I, Ignacio Prendes, con quien en medio de la frenética política he podido disfrutar de su culta conversación y de sanas discusiones.

² REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación). Agradezco al autor que me haya facilitado el manuscrito todavía sin publicar. De este mismo autor puede verse también su ponencia “Crónica del desconcierto: el problema constitucional de la forma de gobierno en España” dictada en el XIII Congreso iberoamericano de Derecho constitucional en febrero de 2017 en la Ciudad de México.

³ En las elecciones del 20 de diciembre de 2015, el PP quedaba como la fuerza más votada con 123 escaños (28.72% de los votos), PSOE como segunda fuerza con 90 escaños (22.01% de los votos), a los que se sumaban dos partidos con notable peso, Podemos, con 69 escaños (20.66% de los votos), y Ciudadanos, con 40 escaños (13.93% de los votos), más toda una pléyade de otros pequeños partidos (ERC-CATSI, 9 escaños; Democracia y libertad, 8 escaños; PNV, 6 escaños; Unidad Popular, 2 escaños; EH Bildu, 2 escaños; y CCa-PNC-, 1 escaño). En las elecciones del 26 de junio de 2016 los resultados variaron ligeramente: cierta subida del PP a 137 escaños (33.03% de los votos), el PSOE se mantenía como segunda fuerza aunque con un ligero descenso a 85 escaños (22.66% de los votos), mientras que Unidos Podemos subía levemente, en alianza de Podemos con IU, hasta los 71 escaños (21.10% de los votos), y Ciudadanos bajaba a los 32 escaños (13.05% de los votos). El resto de partidos mantuvieron también resultados similares (ERC-CATSI, 9 escaños; CDC, 8 escaños; PNV, 5 escaños; EH Bildu, 2 escaños y CCa-PNC- 1 escaño).

de la Constitución y su funcionamiento a la luz del nuevo escenario político, para valorar con detenimiento las carencias que ha podido presentar y las posibilidades de reforma que, en su caso, puedan ser de interés.

2. Cuestiones abiertas y propuestas de integración con especial atención a los avatares de la XI y XII Legislatura

2.1. El cuándo de las consultas regias y de la propuesta de candidato y el quién: la compleja posición del Rey como Jefe del Estado en un contexto político fraccionado

Los avatares políticos vividos entre la XI y la XII Legislatura han puesto a prueba el diseño constitucional de la investidura del Presidente del Gobierno, evidenciando cuestiones que la Constitución había dejado abiertas o que pueden necesitar de integración en un escenario de fragmentación política como el actual, según se ha introducido en este trabajo. Las primeras cuestiones que se plantearon fueron en relación con la posición del Rey como Jefe del Estado en la fase de propuesta del candidato. Titulares como “Cuando el Rey es clave en la gobernabilidad”⁴ o “Un nuevo papel para el Rey en la investidura”⁵ dan prueba de ello. En concreto se ha cuestionado el *cuándo* de las consultas regias y de la propuesta de candidato y el *a quién* podía proponer el Rey, en definitiva, el margen de discrecionalidad con el que cuenta.

Pues bien, como ha estudiado la mejor doctrina, la función del Rey en la investidura es la de “activar los trámites incluidos en dicho procedimiento”, lo cual se fundamenta “en la posición de la Corona como órgano preservador o incitador del funcionamiento regular de las instituciones”⁶. Partiendo de esta base, la Constitución en el primer apartado del artículo 99 prescribe que “*el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno*”. A tales efectos la Constitución se muestra flexible y no impone un plazo ni para la celebración de las consultas ni para la propuesta de candidato, lo cual, con sus “ventajas y sus peligros”⁷, ha sido generalmente valorado de forma positiva. En principio se ha venido entendiendo que las consultas regias debían celebrarse en un breve plazo desde que verifica el hecho que abre la investidura, si bien, cuando la investidura trae causa de elecciones generales, parece consolidarse la práctica, sustentada en el art. 4.2 del Reglamento del Congreso, de que el Rey no dé comienzo a las consultas hasta que se hayan constituido las Cámaras y elegido a su presidente, siendo éste a quien se dirige el Monarca para solicitarle el listado de representantes a los que habrá de consultar⁸. Una vez celebradas las consultas, el Rey ha venido proponiendo de forma casi inmediata al candidato (con la salvedad del año 1981 donde transcurrieron cuatro días entre el término de las consultas y la propuesta regia).

Sin embargo, esta práctica puede que no sea la más recomendable en un contexto de incertidumbre política. El Rey ha de poder (y debe)⁹ “jugar con el factor tiempo”¹⁰, en

⁴ Análisis publicado en El Mundo el 24 de enero de 2016. Texto accesible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/01/24/56a3ce7c268e3eb7318b45a2.html>

⁵ Título de un artículo publicado por el profesor Agustín Ruiz Robledo el 21 de julio de 2016 en El País. Texto accesible en: http://elpais.com/elpais/2016/07/20/opinion/1469011231_758494.html

⁶ REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 148.

⁷ BAR CENDÓN, A. (1999): 272.

⁸ Cfr. VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 274-275.

⁹ Así se posiciona de forma muy contundente RUBIO LLORENTE, F. (1996). También se suman a ello VINTRÓ CASTELLS, J. (2016) y REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁰ VINTRÓ CASTELLS, J. (2016).

un doble sentido. Puede retrasar la ronda de consultas para que las fuerzas políticas puedan negociar *ex ante* y llegar así a la entrevista con el Rey con “los deberes hechos” –si se permite esta expresión coloquial-; o puede hacer una primera ronda de consultas de “tanteo”, atrasando la propuesta de candidato si ninguno se perfila de forma clara y celebrar, si lo estima necesario, consultas ulteriores. Lo importante es que el Monarca deje en todo caso margen a las negociaciones de las fuerzas políticas.

Este prudente margen de elasticidad en el manejo de los tiempos evitaría, por un lado, que el Rey tuviera que apresurarse presentando un candidato cuando el consenso político en torno al mismo no está claro, por más que el propuesto fuera el líder de la lista más votada. Ello por un doble orden de razones: en primer lugar, porque el candidato regio tendrá que proseguir con una intensa labor negociadora tras la propuesta para tratar de alcanzar los apoyos necesarios, lo cual puede terminar suponiendo una desautorización al propio Monarca en el caso de que no logre los votos, al tiempo que situaría al Presidente del Congreso en una posición comprometida en cuanto a la convocatoria del Pleno de investidura, como se verá. Pero, sobre todo, en segundo lugar, porque es indudable que, una vez se ha formalizado el encargo regio, el candidato goza de una evidente primacía negociadora que, en un contexto político fraccionado, puede excluir (o, cuando menos, postergar) opciones alternativas que podrían forjar sus propias mayorías. Así ocurrió en 1996 cuando, sin una mayoría clara, el Rey Juan Carlos propuso a José María Aznar como candidato a Presidente, y, en mi opinión, esta situación se ha vivido también tras las primeras elecciones en 2015, con un precipitado y fallido intento de propuesta de candidato que abocó a la segunda ronda de consultas e inmediata propuesta de otro candidato, y tras la repetición de las elecciones en 2016 cuando el Rey Felipe propuso a Mariano Rajoy sin que el mismo contara con apoyos parlamentarios fuera de su propio grupo. Pues bien, sin ánimo de que recaigan en el Rey las culpas por la inoperancia de los líderes políticos para llegar a acuerdos, puede pensarse, en ambos casos, primero con el líder socialista y luego con el líder popular, que la propuesta del Monarca condicionó el desarrollo de las negociaciones, primando la posición de Pedro Sánchez y de Mariano Rajoy respectivamente y postergando las opciones de construcción de acuerdos alternativos. Además, por otro lado, tampoco es deseable que la premura en la propuesta de candidato pueda terminar implicando “la formación de un Gobierno que no pueda gobernar con la continuidad y la firmeza indispensable para hacer frente a los problemas del país”¹¹. En este sentido se comprenden las exigencias del candidato Mariano Rajoy al reclamar unos apoyos mínimos que permitieran la gobernabilidad del país¹². Y, por último, esta necesaria elasticidad también permite retrasar “el encendido de la mecha que ha de hacer explotar la bomba” del mecanismo de disolución automática¹³. Porque, al final, “lo verdaderamente dañino es repetir elecciones”¹⁴. ¿Es imaginable la desmoralización y el descrédito institucional que se habría producido si se hubiera tenido que recurrir a unas terceras elecciones para desbloquear la situación política vivida? De ahí que deba valorarse positivamente la flexibilidad que permite la Constitución en el manejo de los tiempos, que, según lo dicho, el Rey puede y debe aprovechar para que negocien las fuerzas políticas y asegurar así “en lo posible”¹⁵ su propuesta. Algo que

¹¹ RUBIO LLORENTE, F. (1996).

¹² Como advertía TAJADURA TEJADA, J. (2016a): “La formación de esa mayoría es un presupuesto necesario para la investidura de un gobierno “materialmente” parlamentario, es decir, un gobierno estable que pueda afrontar las reformas imprescindibles que requiere el país”.

¹³ RUBIO LLORENTE, F. (1996).

¹⁴ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁵ RUBIO LLORENTE, F. (1996).

encaja “perfectamente con su función arbitral y moderadora del funcionamiento regular de las instituciones”¹⁶.

La segunda de las cuestiones abiertas se puede desgranar en dos aspectos interconectados: de una parte, cuál debe ser el papel del Monarca en la búsqueda de candidato, y, de otra, a quién debe elegir en un contexto donde no hay un líder que goce de una mayoría parlamentaria clara para ser investido.

En relación con el primer aspecto, el Rey debe orientar su propuesta a la “viabilidad parlamentaria de la misma y al teórico aseguramiento, dentro de lo siempre incierto del vaticinio, de la formación de un Gobierno estable, suficientemente respaldado en la Cámara”¹⁷. Su intervención no es un acto personal¹⁸ y está sujeto a unos requisitos formales, en concreto, al refrendo por el Presidente del Congreso y a la celebración de las consultas con los grupos políticos¹⁹. Lo que la Constitución no impone son condiciones materiales que haya de reunir el candidato propuesto por el Rey, si bien, de forma que puede resultar controvertida²⁰, la Ley del Gobierno²¹ sí que ha establecido unos requisitos para ser miembro del Gobierno, en principio extensibles al Presidente del mismo, a pesar de la singularidad de su nombramiento y posición constitucional.

En este marco, el Rey dispone para la propuesta de candidato de un discreto margen de maniobra²², “frecuentemente ínfimo”²³, que se amplía cuando nos encontramos en “un contexto de fuerzas políticas poco clarificador”²⁴, sin que ello legitime al Rey a bajar a la “arena de la política activa”²⁵ y sin que pueda llegar a asumir

¹⁶ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁷ PORRAS RAMÍREZ, J. M. (1997): 204.

¹⁸ Como afirma AGUIAR, L. (1980): 152, “la intervención del rey, en las primeras fases del procedimiento ordinario, no puede ser interpretada como una intervención personal y discrecional, sino limitada por el fin a lograr, esto es, encontrar el candidato que arrastre tras de sí la confianza de una mayoría parlamentaria”.

¹⁹ Se asume pacíficamente que las consultas regias tienen carácter obligatorio y su celebración es necesaria por muy claro que fuera el panorama político (así, BAR CENDÓN, A. (1999): 264), de tal suerte que la preterición de las mismas por el Monarca viciaría formalmente la propuesta de candidato que realizara. La finalidad de las mismas es precisamente la de proporcionar la máxima información al Rey sobre la situación política para que así pueda proponer un candidato con la mayor viabilidad para lograr la investidura y, en tal sentido, actúan como un límite ante posibles extralimitaciones del Monarca (SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1395).

²⁰ A mi entender la imposición legal de unos requisitos para ser miembro del Gobierno presenta dudas de constitucionalidad. Cabe plantearse si la remisión legal que realiza el art. 98.4 CE para que se regule el “*estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno*” ampara que legalmente se establezcan unas condiciones materiales que actúan como una suerte de causas de “inelegibilidad” para ser nombrado Presidente del Gobierno y, por ende, como límite material a la propuesta regia y a la elección parlamentaria. En relación con la propuesta de limitación del mandato del Presidente del Gobierno GARCÍA FERNÁNDEZ (2017) concluía que ésta no podía realizarse a través de la Ley del Gobierno, sin reforma constitucional.

²¹ Cfr. art. 11 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

²² En relación con el margen de apreciación del Monarca en la propuesta del candidato se han dado en doctrina distintas respuestas, que se sitúan entre quienes consideran que la discrecionalidad regia ha de entenderse limitada extrajurídicamente por la propia situación política o, más en concreto, por los resultados electorales, y vinculada a su objeto formal (así, entre otros, pueden verse Entre otros, pueden verse BAR CENDÓN, A. (1999): 281-283; TORRES MUÑOZ, I. (1995): 152; AGUIAR, L. (1980): 152; o VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 288-289); hasta quienes, sin negar lo anterior, reconocen un “poder de reserva” último a favor del Monarca. Así, DE OTTO, I. (1978): 59 o, más recientemente, PORRAS RAMÍREZ, J. M. (1997): 202-205, refiere este “poder de reserva”, de ayuda y suplencia, que se activa, de forma extraordinaria en los casos en que el mismo se muestra incapaz de autorregularse..

²³ GARRORENA MORALES, A. (1984): 469. Como expresa Requejo Pagés, la experiencia demuestra que el Rey en los distintos procesos de investidura no se ha convertido en “protagonista material de la formación de los Gobiernos” y las consultas han terminado por adquirir “un carácter apenas protocolario y nunca han comprometido la neutralidad institucional de la Jefatura del Estado, cuyas propuestas al Presidente del Congreso han respondido siempre al designio de las negociaciones cerradas entre el partido mayoritario y sus socios de legislatura o, sencillamente, a la lógica incontestable de la mayoría absoluta de un único partido” (REQUEJO PAGÉS, J. L. (2004): 80).

²⁴ GARRORENA MORALES, A. (1984): 469.

²⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación), considera que la Constitución “no deja resquicio para interpretaciones que permitan un descenso ocasional del Jefe del Estado a la arena de la política activa para decantar, o contribuir a que se decante, esta o aquella solución o fórmula de gobierno con preferencia de esta o aquella otra. Su posición como instancia *supra partes* es un contrapeso necesario –diría más: consustancial- a su condición de jefe del Estado de una Monarquía parlamentaria”.

el papel principal que corresponde a las fuerzas políticas²⁶. Ellas son las protagonistas, aunque esto no significa “que el Rey sea un testigo mudo del proceso”²⁷. Al Rey, como jefe del Estado, desde su estricta neutralidad política, corresponderá activar el proceso y, como mucho, desarrollar una labor de aproximación entre las fuerzas políticas, actuar como “mediador” o “facilitador” de acuerdos²⁸. Es una posición comprometida de la que el Jefe del Estado puede salir erosionado y, por ello, en los distintos países “se levantan cortafuegos” para preservar la posición neutral del Rey²⁹.

En cualquier caso, en un determinado momento el Rey deberá tomar posición. Así, algún autor se ha posicionado a favor de que en tales circunstancias el Rey opte por el candidato de la lista más votada³⁰. También podría plantearse que, ante la concurrencia de varios candidatos con opciones viables en una prolongada situación de bloqueo, el Rey, según su prudente juicio y con la colaboración y refrendo del Presidente del Congreso³¹, prefiera al que presente mayor viabilidad para poder alcanzar los votos necesarios para su investidura, aunque no sea el líder de la lista más votada³². Incluso, podría ocurrir que el Rey no formulara propuesta alguna en tales circunstancias.

En mi opinión, en un contexto así, donde no hay una mayoría clara y se prolonga la interinidad de un gobierno, comparto con Tajadura Tejada que el Rey “podría considerar, con toda lógica, que su función arbitral exige desbloquear cuanto antes la situación y poner en marcha el reloj electoral”³³ y, a tales efectos, debería proponer candidato siempre que hubiera alguien dispuesto y presentara una cierta viabilidad³⁴. Eso sí, como se ha apuntado, ello exige respeto a las disposiciones constitucionales y que ejerza sus funciones con estricta neutralidad política³⁵. En tal sentido, lo más normal es que el candidato fuera el líder de la lista más votada, pero lo cierto es que no tiene que ser así de forma necesaria y podrían imaginarse otros escenarios. Lo que sí que considero que resulta descartable es que el Rey, ante la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas y al margen de las mismas, pueda lanzarse a proponer su propio candidato³⁶. Y, sólo en el supuesto de que no se encontrara ningún candidato dispuesto o que presente unos mínimos de viabilidad, entonces cabría pasar a plantear la posibilidad de que el Rey no formulara propuesta, según se verá a continuación.

²⁶ Así, entre otros, VINTRÓ CASTELLS, J. (2016), TAJADURA TEJADA, J. (2016b) . Expresivo de esta posición es también TORRES DEL MORAL, A. (2016), para quien “cuando se sostiene que al Rey corresponde la tarea política de encontrar una solución positiva o, en su defecto, hacer ver que no la hay, se está desviando el punto de mira porque el protagonismo no corresponde al Monarca, sino a los líderes políticos consultados, que son los que negocian entre sí y alcanzan o no los apoyos necesarios para la investidura [...]. Las consultas regias deben desarrollarse en diálogos reservados en los que el Monarca anima la búsqueda de soluciones, sugiere vías, advierte sobre problemas, etcétera”.

²⁷ TORRES DEL MORAL, A. (2016).

²⁸ AGUIAR, L. (1980): 72. En términos similares, BAR CENDÓN, A. (1999): 264 asume que el Rey puede actuar como “verdadero catalizador” ante situaciones de bloqueo político.

²⁹ Así, MOLINA, I. (2016).

³⁰ VINTRÓ CASTELLS, J. (2016) considera que “en ausencia de mayoría absoluta y de consenso parlamentario previo en torno a un determinado candidato, el Rey debe proponer como primera opción al líder de la fuerza política con más escaños en el Congreso”.

³¹ A este respecto REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 143-144, es uno de los autores que se ha mostrado más proclive a reconocer una importante función del Presidente del Congreso, “llamado a actuar a la manera de un auténtico informador, con un papel activo de mediación para el compromiso”. Apoyándose en su concepción del refrendo, también TORRES MUÑOZ, I. (1995): 152 afirma la relevancia del Presidente del Congreso.

³² Comparto con REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación) que el líder del partido con más escaños no tiene una suerte de “derecho natural” a ser candidato, sino que habrá de serlo “quien tenga más expectativas de éxito”.

³³ TAJADURA TEJADA, J. (2016b).

³⁴ Según TORRES DEL MORAL, A. (2016) “el Rey no debe hacer ningún encargo de formar Gobierno por si hubiera suerte, ni tampoco propuestas formales de tanteo, sino sólo a las que le ofrezcan seguridad o alta probabilidad de obtener la investidura”.

³⁵ TAJADURA TEJADA, J. (2016b).

³⁶ En palabras de TORRES DEL MORAL, A. (2016), “en la monarquía parlamentaria española no tiene cabida la figura de candidato del Rey, sino que éste propone al que comprueba, por las consultas con los líderes políticos, que cuenta con apoyo parlamentario suficiente”.

Por último, a la luz de los hechos vividos entiendo que, más allá del manejo de los tiempos de realización de las consultas y de la propuesta regia con los que se podría haber jugado más, puede concluirse que el Rey Felipe VI actuó de forma impecable democráticamente, sin que tampoco sean achacables al diseño constitucional las dificultades vividas.

2.2. ¿Y si no se encuentra candidato? Una cuestión no resuelta por el texto constitucional

Aunque finalmente esta situación no se verificó en los procesos de investidura celebrados tras las elecciones de 2015 y 2016, sí que sobrevoló la posibilidad de que el Rey no encontrara un candidato con opciones mínimamente viables para lograr la investidura. El problema de ello es que la cláusula de cierre prevista por la Constitución, la disolución automática, sólo puede activarse tras la celebración de una primera votación de investidura fallida. En principio se ha valorado positivamente, como se ha estudiado, que no sea automático el “encendido de la mecha” de la bomba de la disolución, dejando a los actores políticos, y en particular al Rey, un cierto margen de maniobra. Pero lo que no se ha previsto es que pudiera darse el caso de que el Rey no encontrara candidato, lo que podría llevar a un bloqueo porque tampoco está prevista la posibilidad de disolver las Cámaras.

Ante una situación del género, de *constitutioe lata*, se abrirían tres posibilidades: la primera sería que el Rey buscara un candidato de “paja”, por considerarse que está obligado a proponer candidato³⁷; la segunda llevaría a forzar el texto de la Constitución y proceder a la disolución automática por decisión del Rey y en su caso de las propias Cortes; y la tercera podría ser dar efectos jurídicos a la constatación de que no es posible encontrar candidato para activar así el “reloj electoral”. Considero que cualquiera de las opciones comporta sus riesgos y dificultades. En particular, entiendo que debe desecharse la posibilidad de anticipar la disolución de las Cámaras sin agotar los dos meses, ya que, como ha sostenido el Consejo de Estado en un caso análogo en relación con la Comunidad de Madrid, esta opción supondría “la creación de un supuesto excepcional de disolución de la Asamblea no previsto por el Estatuto de Autonomía”³⁸ –en el caso objeto de estudio en la Constitución-. Una actuación que desbordaría las facultades del Jefe del Estado y de las propias Cámaras y que obligaría a una labor creativa sin base jurídico-constitucional que no puede considerarse legítima.

La posibilidad de presentar un candidato sin posibilidades reales de ser investido, es decir, “de paja” o de puro “tanteo”, que se presentara con la sola finalidad de activar el “reloj electoral”, aunque puede presentar aparentemente la virtud de respetar el tenor literal de la norma, aboca a un procedimiento absurdo con el consiguiente desgaste para el Jefe del Estado y para el Congreso. También aquí se puede concluir con el Consejo de Estado que “la respuesta del Derecho no puede consistir, sin intolerable desdoro para la función del jurista, en propiciar la celebración de una votación de investidura de resultado

³⁷ Como explica TAJADURA TEJADA, J. (2016b), ante una situación en la que ningún candidato logre los respaldos necesario en el Congreso, “la función del Rey resulta mucho más compleja y delicada. Y ello porque aunque su función es proponer como candidato a un ganador, cuando este no existe y a los efectos de desbloquear el escenario, debe proponer a un perdedor. Y ello manteniendo una exquisita neutralidad política. Es decir, sin que su actuación pueda ser interpretada como favorecedora de una concreta fuerza política”. Más alternativa resulta la propuesta de TORRES DEL MORAL, A. (2016), quien considera que “dado que es necesaria una investidura fallida para poder disolver las Cámaras y convocar elecciones, se debe considerar candidato nato al presidente del Gobierno en funciones, como una función más de su estatuto jurídico independientemente de que sea diputado o no y de que haya comparecido a las elecciones como líder de un partido”.

³⁸ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado n. 1985/2003, de 26 de junio de 2003.

negativo previsto (y hasta cierto) con el único fin de escenificar el cumplimiento de la letra de la ley”³⁹.

Por ello, aunque pueda suponer dar una legislatura por fallida sin que haya mediado un pronunciamiento del Congreso, entiendo que la mejor opción sería reconocer que la comunicación del Rey, refrendada por el Presidente del Congreso y trasladada al Pleno, constatando la imposibilidad de proponer un candidato, surte efectos equivalentes a la votación fallida. Esta opción, que fue asumida por el Consejo de Estado en el dictamen señalado⁴⁰, permite realizar la finalidad de la norma constitucional sin dar lugar a situaciones absurdas, de tal forma que se mantendría la posibilidad última de que se produzca la disolución automática para que, si persiste una situación de bloqueo, sea el cuerpo electoral quien tenga la palabra, pero se respetan los dos meses en aras de que las fuerzas políticas puedan seguir negociando por si en algún momento alcanzaran un acuerdo de investidura, evitando así la repetición electoral.

2.3. La ¿renuncia? de Mariano Rajoy a la primera propuesta del Rey y el finalmente no verificado desistimiento del primer encargo regio

Un hecho insólito ocurrido en las consultas regias celebradas tras las elecciones de 2015 y 2016 fue que la Casa de S. M. el Rey emitiera comunicados dando cuenta de los resultados de las mismas. Y en especial el primero de ellos resultó especialmente revelador cuando, como se ha visto en la introducción, reconoció que el Rey “ha[bía] ofrecido ser candidato” a Mariano Rajoy y que éste “ha[bía] declinado” dicho ofrecimiento, ante lo que el Rey había decidido abrir una nueva ronda de consultas⁴¹.

Es cierto que, como ha destacado Fernández-Fontecha Torres, no llegó a haber declinación de la propuesta. Simplemente ocurrió que el líder del partido más votado, sabedor de que no contaba con apoyos suficientes, reconoció que no podía ser candidato, y, en sentido estricto, la propuesta no se formuló formalmente⁴². De hecho, el problema a la base pudo haber estado, como se ha señalado antes, en una cierta precipitación del Monarca en el manejo de los tiempos. Es cierto que la práctica venía siendo que la propuesta regia se realizara de forma casi inmediata tras finalizar las consultas, algo que debería haberse repensado en atención al inédito contexto de falta de claridad del panorama político, según lo ya dicho.

Del mismo modo, tras la repetición electoral, la celebración de las consultas regias se convocó de forma inmediata a la constitución de las Cámaras, de tal suerte que nuevamente los líderes políticos llegaron a las mismas sin haber tejido acuerdos, a pesar de lo cual el Rey propuso a Mariano Rajoy como candidato. El candidato propuesto tuvo entonces que iniciar las labores negociadoras cara a lograr los apoyos para la investidura, lo cual dio pie a especulaciones sobre si Mariano Rajoy llegaría a presentarse al Pleno de investidura o si desistiría antes en el caso de no conseguir apoyos suficientes. Tanto es así que la Presidenta del Congreso, Ana Pastor, anunció la convocatoria del Pleno de investidura el 18 de agosto para ser celebrado el día 30 de septiembre, cuando el candidato había recibido el encargo el 28 de julio. Y, de hecho, el acuerdo con Ciudadanos, única fuerza que apoyo la investidura de Mariano Rajoy, no se cerró hasta el mismo día 28 de agosto.

³⁹ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado n. 1985/2003, de 26 de junio de 2003.

⁴⁰ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado n. 1985/2003, de 26 de junio de 2003.

⁴¹ Cfr. Comunicado de 22 de enero de 2016 de la Casa de S. M. el Rey tras la ronda de consultas en virtud del artículo 99 de la Constitución.

⁴² FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2016).

Pues bien, aunque se asume pacíficamente que el candidato puede renunciar al encargo regio⁴³, ya que no caben candidatos “*malgré lui*” o “por imperativo constitucional”⁴⁴, mientras que el Rey no puede revocarlo unilateralmente⁴⁵, parece indeseable en términos político-constitucionales que un candidato, una vez propuesto, tenga que seguir negociando ante la ausencia de apoyos políticos suficientes e incluso pueda llegar a desistir de su encargo antes de llegar al Pleno de investidura. La posición del Monarca queda fijada desde el momento en el que se formaliza su propuesta y comprometida con el éxito del candidato. De ahí que sea pertinente avanzar en la reflexión sobre la discrecionalidad del Presidente del Congreso en la convocatoria del Pleno de investidura.

2.4. La posición institucional del Presidente del Congreso y su discrecionalidad en la convocatoria del Pleno de investidura

El Presidente del Congreso, como se ha podido ir viendo, asume un papel institucional muy destacado en el proceso de investidura, y especialmente en el momento inicial, ya que actúa como correa de transmisión entre el Congreso y la Jefatura del Estado: es a la Presidencia del Congreso a quien corresponde, según práctica ya consolidada, preparar el listado de los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria para que sean consultados⁴⁶; en situaciones políticas complejas, según opinión de la mejor doctrina, el Presidente del Congreso deberá colaborar con el Rey en la labor de aproximación de las fuerzas políticas y asumirá la responsabilidad última por la propuesta de candidato que el mismo refrenda⁴⁷; y deberá

⁴³ Por todos, véase BAR CENDÓN, A. (1999): 280.

⁴⁴ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

⁴⁵ La persona propuesta, como ha reconocido Revenga Sánchez, adquiere el “*status* constitucional de candidato como formador del equipo gubernamental y responsable de la redacción del programa” (REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 151) y pasa a la fase parlamentaria en la que el Rey ha que quedar fuera.

⁴⁶ Algunos problemas se han planteado al respecto, por ejemplo, con diputados que no adquirieron la condición plena, como ocurrió con la exclusión de HB en las consultas de 1982, 1986, 1989 y 1996, o con coaliciones electorales o federaciones de partidos (así, con el PDP en las consultas de 1986). Incluso, en el caso de que el Presidente del Congreso al elaborar la lista dejara fuera a algún grupo con representación parlamentaria, se ha llegado a plantear si esta decisión podría ser recurrida en amparo (así, Vintró Castells, J. (2007): 284). A Revenga Sánchez, M. (1988): 137, esta posibilidad presenta “serias objeciones” por la dificultad de identificar el acto lesivo y por tratarse de un “acto de relación constitucional entre la Corona y el Congreso de los Diputados”, sujeto a control político pero no jurídico. Por mi parte, considero a este respecto que en la medida que se protege constitucionalmente frente a cualquier acción, omisión o vía de hecho de los poderes públicos que pueda lesionar un derecho fundamental, la exclusión de un grupo político con representación parlamentaria podría violar el art. 23 CE y, en consecuencia, no resulta descabellado plantear un recurso de amparo contra la comunicación del Presidente del Congreso al Rey en virtud de la cual aquel le traslada los representantes de los grupos políticos. Vintró Castells, J. (2007): 276. Resulta interesante la presentación que hace este autor con los datos de las consultas entre 1979 y 1993 (p. 278 y ss.). También puede verse Revenga Sánchez, M. (1988): 124-127.

⁴⁷ El hecho de que la propuesta se canalice y cuente con el refrendo del Presidente del Congreso, y no, por ejemplo, del Presidente en funciones, refuerza el carácter parlamentario del acto. No obstante, se discute en doctrina la posición del Presidente del Congreso ante el refrendo: si se trata de un mero refrendo certificante de la legalidad formal del acto, en cuyo caso “la negativa del refrendo sólo debería producirse en los casos de patente irregularidad de la propuesta real” (SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1397. Véase también LÓPEZ GUERRA, L. (2011): 185 y PORRAS RAMÍREZ, J. M. (1997): 207.); dejando el juicio de fondo sobre la oportunidad de la propuesta al Pleno del Congreso sin que su Presidente pueda adelantarle mediante la negativa del refrendo; o si supone un límite material como “técnica de endoso de la responsabilidad y consiguiente transferencia del ejercicio efectivo de las competencias” (TORRES MURO, I. (1995): 156.), de forma que el Presidente del Congreso “ejerce un cierto papel supervisor del contenido material del acto regio, al menos en el sentido de evitar, en última instancia, una hipotética y remotamente posible extralimitación del Monarca en contra de la voluntad política de la Cámara” (BAR CENDÓN, A. (1999): 278. En sentido similar, véanse también TORRES MURO, I. (1995): 162 y REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 154.). Acercando ambas posturas Vintró Castells ha hablado de un “refrendo de la legalidad constitucional”, en el que no sólo se comprueben los requisitos formales sino también la adecuación de la propuesta a la *ratio* del artículo 99 de la Constitución (VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 291).

fijar la fecha del pleno de investidura, gozando a este respecto también de un cierto margen de discrecionalidad⁴⁸.

En relación con este último punto ocurre que, a salvo de lo sucedido en 1996 cuando entre la propuesta regia y la celebración del pleno de investidura distó aproximadamente tres semanas, en el resto de Legislaturas el plazo transcurrido fue breve⁴⁹. Quien había sido propuesto por el Rey, bien fuera por contar con mayoría absoluta o bien por haber forjado acuerdos electorales suficientes, se tenía la seguridad de que sería investido.

Sin embargo, esta práctica se ha roto en las XI y XII Legislaturas en las que el Presidente del Congreso, Patxi López, en la primera de ellas, dejó pasar entre el 2 de febrero de 2016, cuando fue propuesto Pedro Sánchez, hasta el 1 de marzo, fecha de inicio del pleno de investidura; y la Presidenta, Ana Pastor, como se acaba de mencionar, convocó el inicio del pleno de investidura el 30 de agosto, cuando el candidato Mariano Rajoy había sido propuesto el 19 de julio. Más de un mes en este último supuesto y casi un mes en el primero. Ello para facilitar que los candidatos pudieran negociar los acuerdos de investidura aunque, a la vista de los argumentos ofrecidos en el apartado anterior, no parece que resulte lo más deseable.

A este respecto, por mucho que se vea como positivo que haya una cierta flexibilidad en el manejo de los tiempos que facilite negociaciones de última hora⁵⁰, parece que el espíritu de la norma es que el Pleno sea convocado a la mayor brevedad y no corresponde al Presidente del Congreso esperar indefinidamente o de forma prolongada a que el candidato recabe los apoyos para ser investido⁵¹. Ello sin perjuicio de que, en el caso en concreto y ante la precipitación de la propuesta del Rey, mejor esta opción que la de convocar a un Pleno de investidura seguramente fallido.

En cualquier caso, la Presidencia del Congreso también está sujeta a un estricto deber de neutralidad política. Por ello, quien en cada momento ostente la Presidencia del Congreso debe ser especialmente escrupuloso en el manejo del margen de maniobra del que dispone con la convocatoria del pleno, evitando dar imagen de parcialidad. Esto ocurrió, a mi entender, con algunas declaraciones de la Presidenta Ana Pastor al reconocer que daría cierto margen para la negociación al candidato Mariano Rajoy cuando fue propuesto por primera vez, dando a entender que fijaría la fecha del Pleno de investidura de acuerdo con el mismo, cuando una notable mayoría parlamentaria reclamaba su

⁴⁸ La Constitución guarda silencio en relación con el momento de celebración del Pleno de investidura y el Reglamento del Congreso tan sólo ha precisado que el mismo será convocado “*una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato*”, quedando a discreción del Presidente la fijación de la fecha concreta (art. 170 RC). Cfr. RIPOLLÉS SERRANO, R. (2012): 1173, con referencias a los plazos para la convocatoria del Pleno de investidura y los tiempos medios en las distintas ocasiones.

⁴⁹ Así: I Legislatura: propuesta de Adolfo Suárez el 28/03/1979 y celebración del pleno de investidura el 30/03/1979 y propuesta de Leopoldo Calvo-Sotelo el 10/02/1981 y celebración del pleno de investidura el 18/02/1981; II Legislatura, propuesta de Felipe González el 25/11/1982 y celebración del pleno de investidura el 30/11/1982; III Legislatura, propuesta de Felipe González el 17/07/1986 y celebración del pleno de investidura el 22/07/1986; IV Legislatura, propuesta de Felipe González el 21/11/1989 y celebración del pleno de investidura el 04/12/1989; V Legislatura, propuesta Felipe González el 03/07/1993 y celebración del pleno de investidura el 08/07/1993; VI Legislatura, propuesta de José María Aznar el 12/04/1996 y celebración del pleno de investidura el 03/04/1996; VII Legislatura, propuesta de José María Aznar el 12/04/2000 y celebración del pleno de investidura el 25/04/2000; VIII Legislatura, propuesta de José Luis Rodríguez Zapatero el 07/04/2004 y celebración del pleno de investidura el 15/04/2004; IX Legislatura propuesta de José Luis Rodríguez Zapatero el 04/04/2008 y celebración del pleno de investidura el 08/04/2008; y X Legislatura, propuesta de Mariano Rajoy el 16/12/2011 y celebración del pleno de investidura el 19/12/2011.

⁵⁰ Cfr. VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 292 y VINTRÓ CASTELLS, J. (2009): 1660, RUBIO LLORENTE, F. (1996) o BAR CENDÓN, A. (1999): 295. Más restrictivo se muestra por ejemplo SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1399, para quien el Presidente no debe dilatar la convocatoria del Pleno.

⁵¹ Así, REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación) y ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a I. (2016).

celebración⁵². De hecho, retrasó el anuncio de su convocatoria hasta que Mariano Rajoy anunció en rueda de prensa que le iba a comunicar a la Presidenta del Congreso que se encontraba “en disposición” de presentarse a la investidura. Algo que dio pie a titulares como “Rajoy fija la fecha de investidura”⁵³. Lo que sin duda compromete la posición institucional de la Presidencia del Congreso.

2.5. El sentido de la doble votación en la investidura y búsqueda de apoyos parlamentarios (programa de gobierno, pacto de investidura, pacto de gobierno y pacto de legislatura)

La votación parlamentaria en nuestro sistema constituye el momento esencial en el que se fija la confianza del Parlamento en un candidato y en su programa de gobierno para ser investido Presidente del Gobierno. Como se ha presentado anteriormente, la Constitución de 1978 ha “eliminado cualquier vestigio de dualismo en la dependencia fiduciaria del Gobierno” y ha asumido un carácter “rigurosamente monista”⁵⁴, situando al Parlamento en el lugar central del sistema. A este respecto, una peculiaridad del diseño constitucional es precisamente el sistema de doble votación previsto (mayoría absoluta en primera votación y, si ésta no se alcanza, mayoría simple en una segunda votación transcurridas veinticuatro horas), el cual había suscitado dudas en cuanto a su utilidad⁵⁵. Sin embargo, a mi entender éstas se despejan a la luz de los últimos procesos de investidura. Y, es que, a pesar de que la investidura no se lograra en la primera votación, ésta ha obligado a que las fuerzas políticas tuvieran que esforzarse en lograr mayorías más sólidas, como había señalado la mejor doctrina⁵⁶. Así las cosas, si se ven los debates políticos del momento, afrontar un primer debate de investidura y votación fallidos, en los que no se alcanzaba la mayoría absoluta constitucionalmente exigida, era vivido como una penitencia para el correspondiente candidato. Por tanto, comparto que ese “buen deseo”⁵⁷ constitucional supone un acicate para las fuerzas políticas y expresa una clara orientación, un desiderátum constitucional que mueve a que éstas se esfuercen por lograr gobiernos con mayorías estables.

Y precisamente a estos efectos resulta pertinente realizar algunas reflexiones sobre el programa de gobierno que ha de defender todo candidato a la investidura y los distintos tipos de pactos, acuerdos o contratos que pueden forjarse a los efectos de lograr la mayoría necesaria para la investidura. En primer lugar, la Constitución prescribe que el candidato exponga ante el Congreso su programa político de gobierno en el Pleno de investidura (art. 99.2 CE), sin exigir expresamente un debate con el resto de fuerzas parlamentarias, aunque desde el año 1982 el Reglamento del Congreso contempla su celebración⁵⁸. Este

⁵² Pueden verse noticias que dieron cuenta de esta polémica como “Ana Pastor se somete a Rajoy y mantiene el bloque sobre la fecha de la investidura”, publicada en El Español el 8 de agosto de 2016 o “La jugada de Rajoy con unas elecciones en Navidad denigra a Ana Pastor y salpica al rey” publicada en el diario Público el 19 de agosto de 2016.

⁵³ Cfr. El titular de Periodista digital (<http://www.periodistadigital.com/politica/partidos-politicos/2016/08/18/rajoy-ira-a-la-investidura-el-30-de-agosto-y-si-fracasa-las-elecciones-seran-en-navidad.shtml>) pero la polémica fue más amplia y llegó al campo político cuando, por ejemplo, Ciudadanos pidió a Rajoy que desbloqueara la situación y fijara la fecha del debate (cfr. http://www.eldiario.es/politica/Ciudadanos-Rajoy-investidura-bloqueando-situacion_0_549095237.html).

⁵⁴ REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 108.

⁵⁵ Se ha criticado que en la medida que se va a poder investir gobierno con mayoría simple la primera votación resultaría una “complicación innecesaria” y la mayoría absoluta quedaría como una exigencia “fútil” (SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1401).

⁵⁶ Con carácter general, entre otros, GARRORENA MORALES, A. (1984): 471, BAR CENDÓN, A. (1999):298 o AGUIAR, L. (1980): 77.

⁵⁷ En palabras de GARRORENA MORALES, A. (1984): 471, este sistema de doble votación implica “un buen deseo que nunca estará de más que la Constitución exprese; otra cosa es que su sólo texto tenga la virtud de convertirlo en realidad”.

⁵⁸ Cfr. VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 299-301, con un análisis más profundo al respecto.

programa tiene carácter personalísimo⁵⁹, sin perjuicio de que éste pueda construirse a partir de los acuerdos que el candidato haya forjado para conseguir los apoyos necesarios para la investidura. Ahora bien, el programa de gobierno no puede confundirse ni con el programa electoral ni, en su caso, con los acuerdos parlamentarios que se pudieran alcanzar para la investidura, por más que lo lógico es que beba de ambas fuentes. Su contenido no está determinado, aunque lo usual es que en el mismo se recojan las principales líneas políticas que el candidato espera desarrollar si alcanza la Presidencia del Gobierno⁶⁰. Y con carácter general se asume que “no se le puede asignar ninguna virtualidad jurídica”⁶¹. Se trata de un compromiso político, de indudable relevancia ya que constituye la base de la confianza original concedida por el Parlamento, pero cuyos efectos no pueden trascender los de la responsabilidad política⁶².

En particular en relación con los acuerdos para alcanzar la investidura, como hizo Mariano Rajoy al presentarse como candidato, se pueden distinguir diversas formas de articular la cooperación entre los grupos políticos a los efectos de lograr reunir las mayorías necesarias para investir a un presidente y dotar de una mínima estabilidad al Gobierno. En definitiva, tan disfuncional puede ser no tener gobierno como tener un gobierno inestable que no cuente con mayorías para poder sacar adelante políticas y que pueda abocar a bloqueos institucionales durante la legislatura⁶³. Así las cosas, tratando de sistematizar estos posibles acuerdos, distinguiría tres tipos: en primer lugar se podría hablar de acuerdos de investidura, en los que se fijen unos consensos mínimos que recojan ciertas medidas programáticas esenciales que el Gobierno se compromete a impulsar y aquellos acuerdos parlamentarios básicos que le doten al mismo de una cierta estabilidad (por ejemplo, en relación con los Presupuestos Generales del Estado). En segundo lugar, se podrían plantear acuerdos de legislatura más amplios, que entraran en una negociación más minuciosa de aspectos concretos que se quieran desarrollar a lo largo de la legislatura. Este tipo de pactos pueden ser especialmente interesantes si se tiene en cuenta la debilidad que en la práctica tiene el Parlamento, que necesita en muchos casos de la colaboración o impulso del Gobierno, sobre todo si se trata de proponer medidas legislativas de una cierta complejidad. El acuerdo entre el PP y Ciudadanos creo que podría situarse a caballo entre un acuerdo de investidura y un pacto de legislatura, pero más cerca de éste último si se considera el detalle que se alcanza en muchas de las medidas. Por último, se pueden plantear también pactos de gobierno, que presuponen la formación de un gobierno de composición política heterogénea y que exigen mucha más concreción para tratar de salvar la legislatura y adelantar posibles discrepancias ideológicas en su seno. A nivel nacional no se cuenta con la experiencia de gobiernos no homogéneos políticamente, aunque el acuerdo entre PSOE y Ciudadanos se terminó revelando como un pacto de gobierno. Alemania, por ejemplo, ofrece notables ejemplos de este tipo de acuerdos como, entre los más recientes, el firmado por Merkel y el partido socialdemócrata en 2013.

La experiencia de los últimos procesos de investidura en nuestro país creo que ha demostrado la necesidad de que los partidos políticos adquieran destrezas y prácticas negociadoras en estas lides. Un sistema parlamentario plural exige flexibilidad y

⁵⁹ Así lo han calificado, entre otros, AGUIAR, L. (1980): 75.

⁶⁰ Cfr. VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 294, quien realiza un interesante estudio de los distintos programas de gobierno presentados.

⁶¹ AGUIAR, L. (1980): 75. Véanse también, entre otros, BAR CENDÓN, A. (1999): 282 y REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 165. Y, en términos generales, el estudio NICOLÁS MUÑIZ, J. (1980).

⁶² A este respecto, el programa político presentado por el Presidente puede reconocerse como uno de los “parámetros esenciales a partir de los cuales debe ejercerse el control parlamentario” (VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 302), incluso desde la perspectiva también de la dirección política del gobierno (PÉREZ FRANCESCH, J. L. (1997)), pero sin posibilidad de dar lugar a responsabilidades jurídicas.

⁶³ Cfr. RUBIO LLORENTE, F. (1996).

capacidad de buscar puntos de encuentro para forjar las mayorías necesarias para sostener a un Gobierno. Desde la perspectiva jurídica comparto con Vintró Castells que podrían explorarse mecanismos para que los actores políticos tuvieran que dar cuenta pública de la aplicación del programa y acuerdos de gobierno y para que las minorías parlamentarias pudieran fiscalizar su cumplimiento. Como expresa este autor, “[d]e esta forma se contribuye a la legitimación funcional del parlamento y se configuraría un modelo de relaciones entre ejecutivo y legislativo cuyo eje central fuera el diálogo público, permanente y profundo sobre la orientación de la política general y la rendición de cuentas sobre los compromisos políticos a partir de los que el Gobierno tuvo la confianza inicial”⁶⁴.

2.6. Las cláusulas de utilización subsidiaria: sobre la necesidad de “sucesivas” propuestas tras una candidatura fallida y de agotar los dos meses para llegar a la disolución automática como cláusula de cierre

Por primera vez en la vigencia de la Constitución de 1978 la fragmentación política ha llevado a que tuvieran que aplicarse las “cláusulas de utilización subsidiaria”⁶⁵ que prevé la Constitución ante una investidura fallida. La primera de ellas es la exigencia de que se tramiten “*sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores*” (art. 99.4 CE). De ello se deduce que el Rey deberá abrir nuevas consultas para formular una nueva (o nuevas) propuestas de candidatos que deberán someterse al debate y votaciones parlamentarias como se ha detallado anteriormente. Pero la dicción del precepto también deja algunas cuestiones abiertas, como se ha podido comprobar en los últimos procesos de investidura. Aunque, todo sea dicho, creo que los actores políticos se desarrollaron de forma adecuada, a pesar de que no existían precedentes a los que acogerse. En primer lugar, la literalidad del precepto parece indicar que el Rey tiene la obligación de realizar “*sucesivas propuestas*”, sin fijar plazos, por lo que el Monarca goza de cierta flexibilidad⁶⁶. Tanto es así que considero que puede valorarse positivamente la decisión del Rey Felipe VI de demorar la apertura de ulteriores procesos de consultas hasta el momento inmediatamente anterior a que concluyera el término de los dos meses para la disolución automática, sin formular definitivamente otras propuestas sucesivas en la XI Legislatura. De esta manera dejó que los protagonistas de las negociaciones fueran las fuerzas políticas y, sin descartar que el Rey realizara discretamente labores de aproximación y mediación entre las fuerzas políticas, públicamente éste se mantuvo al margen para evitar comprometer su posición. Como Jefe del Estado había cumplido activando el procedimiento de investidura y presentando un candidato fallido para que se pusiera en marcha el “reloj electoral”; pero no le correspondía a él descender a la negociación política ni buscar candidatos alternativos y mucho menos proponerlos si los grupos parlamentarios no alcanzaban los consensos necesarios. En un contexto así, haber realizado una interpretación rigorista de la exigencia constitucional de la necesidad de plantear “*sucesivas propuestas*”, hubiera podido comprometer la posición del Rey y desgastar al propio Congreso⁶⁷. Del mismo modo, en segundo lugar, tampoco creo que quepa formular crítica constitucional alguna a que el Rey propusiera por segunda vez a un mismo candidato a la investidura y la mejor prueba de ello es que éste consiguió la investidura en ese segundo intento⁶⁸.

⁶⁴ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 353.

⁶⁵ GARRORENA MORALES, A. (1984):471.

⁶⁶ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1403, quien valora positivamente esta flexibilidad.

⁶⁷ TORRES DEL MORAL, A. (2016).

⁶⁸ Como explica VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 307, el Rey puede volver a proponer a un candidato que hubiera fallado en una investidura previa, por un doble orden de razones: porque la Constitución guarda silencio y porque políticamente

Por último, en relación con la segunda de las cláusulas de utilización subsidiaria, la disolución automática, la experiencia ha demostrado su elevado costo, político y económico. Aunque el descenso de la participación en las elecciones de 2016 fue poco relevante en relación con las de 2015 (30,16% frente al 30,33%), puede convenirse que el clima político-social fue de hartazgo. Además, los resultados electorales tampoco presentaron variaciones sensibles y, de hecho, el entendimiento final que permitió la investidura con los votos a favor de PP y Ciudadanos y la abstención del PSOE, podría haberse realizado con la composición parlamentaria derivada de las primeras elecciones y se habrían alcanzado igualmente las mayorías necesarias. Por tanto, sin enjuiciar las razones políticas, lo cierto es que la variación en la composición del Congreso no creo que fuera un elemento significativo.

No obstante, al final se necesita articular un mecanismo último para evitar prolongadas crisis políticas⁶⁹ y, como reconocen Molás y Pitarch, la disolución “es la máxima sanción que prevé el ordenamiento constitucional, signo también de que la responsabilidad más grande de la Cámara es la de conformar y sostener esa mayoría parlamentaria-gubernamental en torno a un presidente y un programa de gobierno”⁷⁰. De ahí que esta fórmula se pueda justificar como mecanismo de presión para las propias Cámaras, cuyos parlamentarios querrán evitar en principio el coste político y económico de unas nuevas elecciones⁷¹, y como procedimiento democrático de cierre, ya que se recurre al cuerpo electoral para que sea éste el que dé la posibilidad de abrir nuevas mayorías para el desbloqueo y, en su caso, sancione a quienes a aquellas fuerzas políticas que lo producen⁷². Además, se evita así comprometer en mayor medida al Jefe del Estado⁷³. Por lo demás, la cuestión que había suscitado más dudas para la doctrina era la justificación de que la disolución afecte a ambas Cámaras⁷⁴, aunque mayoritariamente se ha entendido adecuada la opción del constituyente puesto que ambas Cámaras nacen “de una decisión electoral unitaria y esperablemente homogénea”⁷⁵ y se asegura así un funcionamiento “armónico” del sistema⁷⁶.

Sin embargo, tras el rechazo de Mariano Rajoy a la oferta de ser candidato después de las primeras elecciones, se suscitó una polémica inédita cuando se planteó la posibilidad de no agotar el plazo de 2 meses para proceder a la disolución de las Cámaras. Algo que, a mi juicio, no puede sostenerse de *costitutione lata*. El Consejo de Estado, en el mencionado informe, ya rechazó esta posibilidad. Ello porque, si se adelantara el plazo de la disolución, “se incurriría en una patente vulneración de la finalidad perseguida [...], finalidad que requiere interponer un periodo de sosiego, reflexión, negociaciones, acuerdos... antes de que tenga lugar la solución más extrema, porque ésta –la disolución de la Asamblea– sólo puede entrar en juego cuando, en el plazo estatutario de dos meses, se haya explorado e intentado sin éxito todas las posibilidades que el sistema parlamentario brinda en conexión, naturalmente, con las circunstancias de la situación (el llamado “diálogo” entre los hechos y el Derecho)”⁷⁷.

un candidato puede hacer propuestas programáticas alternativas con las que lograr las mayorías necesarias. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1403, admite esta posibilidad pero sólo “excepcionalmente”.

⁶⁹ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ. 6.

⁷⁰ MOLÁS, I., Y PITARCH, I. E. (1987): 187.

⁷¹ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 308, siguiendo a Eliseo Aja en este punto.

⁷² Cfr. GARRORENA MORALES, A. (1984): 472.

⁷³ BAR CENDÓN, A. (1999): 302.

⁷⁴ En particular, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1404. Véase también la crítica que realiza REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 34 y ss.

⁷⁵ GARRORENA MORALES, A. (1984): 472.

⁷⁶ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 308, y, en sentido similar, BAR CENDÓN, A. (1999): 302.

⁷⁷ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado n. 1985/2003, de 26 de junio de 2003.

En este punto, si valoramos la actuación de las fuerzas políticas ante la disolución de las Cámaras, creo que no comprendieron suficientemente el sentido de sanción o de reproche, de fracaso cuando menos, implícito en este mecanismo de cierre. De haberlo asumido entiendo que entonces los líderes de las principales fuerzas políticas, sabedoras de su fracaso en la que es su primera misión –forjar consensos para dotar de un gobierno estable al país- deberían haber dimitido. A mi modesto juicio, más político que jurídico, creo que debería causar sonrojo que quienes han demostrado su incapacidad para cumplir con su primer deber se lanzaran a pedir nuevamente el voto de los ciudadanos. Por otro lado, también desde una perspectiva política pero de interés constitucional para valorar la conveniencia de esta cláusula de cierre, el temor a una eventual disolución automática del Parlamento pudo generar en los partidos posicionamientos tácticos ante una eventual repetición electoral. Se intuían reticencias a la hora de sentarse a negociar con los adversarios políticos al sentir el tic tac del reloj electoral que les podía terminar estallando, como finalmente ocurrió. Si estas intuiciones fueran ciertas, esa baja de miras por parte de las fuerzas políticas debe servir también de lección desde una perspectiva jurídica para reconsiderar el automatismo con el que funciona esta cláusula, una vez que se ha verificado la primera votación fallida.

3. Conclusión: ¿es oportuna una reforma constitucional?

La realidad política vivida tras las elecciones, como se acaba de estudiar, ha desbordado en algunos puntos las previsiones constitucionales o, al menos, ha demostrado aspectos ante los que la Constitución no daba una respuesta. Ahora bien, ello no debe llevar a concluir de forma apresurada la necesidad de su reforma, aunque no cerremos tampoco la oportunidad de abrir un debate a este respecto. En cualquier caso, y como premisa, hemos de ser conscientes de que una Constitución no es, ni puede pretender ser, un reglamento que discipline todos y cada uno de los aspectos de la vida político-social. Muy al contrario, la misma recoge criterios generales, principios rectores del actuar de los poderes públicos y, en una visión más amplia, se podría llegar a afirmar su carácter orientador de toda la sociedad, como comunidad política. Centrándonos ahora en su dimensión orgánica, como norma que regula el funcionamiento y estructura de ciertos órganos constitucionales, también aquí la misma necesita su integración a través de normas jurídicas y de convenciones o prácticas constitucionales que dan pleno sentido a nuestro parlamentarismo.

En estos términos es donde creo que debemos enmarcar entonces la reflexión acerca de la oportunidad de reformar el procedimiento de investidura de Presidente del Gobierno previsto por nuestra Constitución. Y a este respecto creo que el mismo, desde una perspectiva normativa, ha funcionado razonablemente bien, sin que se puedan destacar anomalías graves, en contextos políticos muy diferentes: en momentos con mayorías políticas compactas pero también, a pesar de las incertidumbres vistas, cuando el panorama político se ha fragmentado. Comparto con Revenga Sánchez que no cabe ver en el artículo 99 de la Constitución “la causa próxima ni remota de lo que ha ocurrido; al contrario creemos que en él se combinan con acierto una serie de reglas que encauzan y dirigen rectamente hacia un fin la actuación de todos cuantos intervienen en la investidura”⁷⁸. Con carácter general, en una valoración de sus efectos en el sistema político, probablemente el mismo no haya sido determinante en relación con la legitimación y estabilidad de los distintos Gobiernos, aspectos que se han visto condicionados por diferentes factores y en especial por la “claridad de las mayorías electorales”, y donde sí que se ha demostrado como un “mecanismo poderoso para

⁷⁸ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

contribuir al reforzamiento y la preeminencia de la figura del Presidente del Gobierno”⁷⁹. De ahí que hoy día podamos concluir que el nuestro es un parlamentarismo “de canciller”. Ahora bien, el aspecto que destacaría es precisamente el acierto del constituyente por diseñar un sistema de investidura monista, que da todo su protagonismo al Parlamento, con una investidura previa y expresa, y en donde la participación del Jefe del Estado, como Monarca constitucional, se centra fundamentalmente en el momento inicial en el que es necesario activar el proceso con la propuesta de candidato, ámbito en el que es necesario una estricta neutralidad política como sólo el Rey puede asumir. Es por ello que no comparto que nuestro modelo de investidura naciera “más que viejo, *demodée*”⁸⁰. Por más que se puedan plantear mejoras, diría más bien ajustes al modelo existente –como trataré de exponer a continuación-, no creo que lograra un mejor funcionamiento del sistema apostar por alternativas radicalmente diferentes que alteraran los pilares basilares del modelo diseñado por la Constitución de 1978⁸¹.

Así las cosas, desde la perspectiva del impulso inicial, se ha propuesto en doctrina la posibilidad de que la propuesta de candidato la realice el Presidente del Congreso (o el Presidente y la Mesa) y no el Rey⁸². Sin embargo, esta reforma no creo que aportara más estabilidad al sistema, sino al contrario. El Rey es el Jefe del Estado y es consustancial a su alta magistratura precisamente actuar con escrupulosa neutralidad política, como corresponde, según lo dicho, a la hora de proponer candidato. Es cierto que en situaciones de fragmentación política la realización de la propuesta de candidato puede resultar comprometida, pero precisamente por ello se requiere que a quien corresponda esta función sea a un actor que esté fuera de la arena política. Como advirtiera Santaolalla López hace más de dos décadas, atribuir esta competencia al Rey “no supone un peligro de influencias indebidas del Jefe del Estado”, siempre que se hayan asumido los principios y reglas de un sistema democrático. Muy al contrario, también “el otorgamiento de esta facultad a la Presidencia de la Cámara puede encerrar el peligro de que se politice esta función, y de que ese dé paso a influencias indebidas” y, a los efectos de desarrollar la necesaria labor de conciliación para conformar las mayorías, “el papel del Jefe del Estado –Rey o Presidente de la República- es de especial valor, ya que su propio *status* le obliga a actuar con estricta imparcialidad, como auténtico moderador”⁸³. Las tachas que recibió la Presidencia del Congreso en la fijación de la fecha de la investidura, tanto siendo Presidente el socialista Patxi López como la popular Ana Pastor, dan muestra de ello. El sólo hecho de que los mismos tengan una clara adscripción política ya compromete, al menos en apariencia, su propia imparcialidad.

Por otro lado, la fórmula de una investidura previa y expresa precisamente sitúa en el centro al Parlamento y refuerza el carácter democrático de la investidura en el establecimiento del vínculo de confianza entre el Gobierno y el Parlamento. A este respecto, una de las posibles reformas, como ha estudiado Torres Muro, podría ser pasar a un sistema de investidura “de confirmación”, de forma que el Rey se convirtiera en quien tomara la decisión efectiva del nombramiento, sin perjuicio de su ratificación expresa o tácita posterior por el Parlamento. Sin embargo, como el propio autor ha señalado, aunque pudiera presentar como ventaja su mayor rapidez, sus inconvenientes serían múltiples. Entre los cuales, la necesidad de afrontar un cambio que afecta a un

⁷⁹ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 312.

⁸⁰ RUIZ ROBLEDO, A. (2016).

⁸¹ A este respecto, pueden verse los estudios comparados que se encuentran, a nivel internacional, en VINTRÓ CASTELLS, J. (2007) o, de forma sintética, BAR CENDÓN, A. (1999): 253; y a nivel interno, comparando los modelos de investidura de los Presidentes autonómicos, puede verse REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988): 271 y ss., o, más recientemente, ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a I. (2016).

⁸² Así, RUIZ ROBLEDO, A. (2016).

⁸³ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1394.

elemento básico del consenso constitucional de 1978 y, sobre todo, la exigencia de cambiar radicalmente la posición constitucional del Rey⁸⁴. Este modelo, allí donde existe, se mantiene como reminiscencia de un momento en el que correspondía al Rey el nombramiento efectivo de los miembros del Gobierno.

En cuanto a la posibilidad de introducir un sistema de investidura negativa, precisamente el signo del constitucionalismo contemporáneo ha sido el contrario y se constata la “generalización” del parlamentarismo positivo, aunque todavía haya países que mantienen un parlamentarismo negativo (entre otros, Inglaterra, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Luxemburgo, Austria, Holanda...)⁸⁵. Como advierte Bastida Freijedo en un ilustrativo estudio sobre los procedimientos de investidura en las CCAA, el parlamentarismo negativo, en el que se accede al cargo sin el consentimiento expreso del Parlamento, unido a lo que se acaba de indicar con respecto a la investidura de confirmación, tiene un origen no democrático y precisamente ha tenido que ir introduciendo correctivos, a través de mecanismos o prácticas que permiten que el Parlamento exteriorice su falta de confianza, para hacerse compatible con el principio democrático⁸⁶. Y, en tal sentido, como se reconocía anteriormente, el modelo de investidura negativa sitúa al Parlamento en una posición secundaria. Simbólicamente, por mucho que el Parlamento tenga el poder último de mostrar su hostilidad hacia un gobierno, al final la confianza en principio se presume. El acento se pone en los votos que rechazan el programa y si estos alcanzan la mayoría necesaria para romper la presunción. Por el contrario, en un sistema positivo de investidura, según explica Garrorena Morales recalando su bondad “hasta por su efecto psicológico”, “lo que cuentan son los votos positivos, es decir, aquellos que constituyen un respaldo expreso y efectivo (mayoría absoluta en primera votación; mayoría simple, en segunda) del programa presentado por el candidato a Presidente del Gobierno”⁸⁷.

Cuestión distinta al parlamentarismo negativo sería cambiar la forma como se articula la votación y optar por un sistema de elección. Siguiendo al profesor Bastida, se pueden distinguir dos grandes modelos: uno de “votación a favor o en contra del candidato”, en cuyo caso el Parlamento evidencia de forma expresa si otorga o no la confianza al candidato –que sería el modelo actual definido en el art. 99 CE-; o un sistema de *elección* “de un candidato entre varios”, en donde el Parlamento lo que expresa es su preferencia en relación con los diferentes candidatos. No otorga confianza de forma directa, sino que ésta “se le supone al así electo”⁸⁸. En este sentido, Asturias, País Vasco y Valencia habrían mantenido sistemas de elección en la investidura de sus Presidentes autonómicos, aunque con impurezas⁸⁹. Pues bien, como ha concluido Bastida Freijedo, son notables las contradicciones y disfuncionalidades que se han visto en los diseños autonómicos de estos sistemas de investidura⁹⁰. Y, en cualquier caso, si se aventurara alguna reforma en este sentido, lo que no cabe desconocer, citando *in extenso* al profesor Bastida, es que “en un sistema democrático cualquier forma de gobierno parlamentaria debe basarse en los principios de confianza y de responsabilidad ante la desconfianza. No basta la posibilidad de esta última, exigible a través de una moción de censura o de una cuestión de confianza: El Presidente del Gobierno ha de contar desde el principio con la confianza de la Cámara, ya de manera expresa (parlamentarismo positivo), ya presunta (parlamentarismo negativo), siendo secundario si esta presunción se articula en términos

⁸⁴ TORRES MURO, I. (2012): 332-333.

⁸⁵ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 332-335.

⁸⁶ BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 24

⁸⁷ GARRORENA MORALES, A. (1984): 468.

⁸⁸ BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 16.

⁸⁹ BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 16 y ss.

⁹⁰ Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): *in toto*.

positivos (elección de un candidato entre varios propuestos) o negativos (no hostilidad manifiesta contra el candidato propuesto)⁹¹. Algo que exige a su vez, para valorar la articulación en términos positivos o negativos de tal presunción, por un lado, la participación del Parlamento y, por otro lado, la existencia de un “umbral de desconfianza”, el cual no existiría si los diputados no pueden votar en contra cuando un único candidato es sometido a elección⁹².

De esta suerte, a mi juicio sólo habría un par de cuestiones de una cierta envergadura que entiendo que en el caso de que se plantee la reforma constitucional puede ser interesante abordar. La primera de ellas sería introducir algún cambio en relación con la disolución automática de las Cámaras como cláusula de cierre. En su sentido último opino que puede ser conveniente mantener la posibilidad de recurrir al cuerpo electoral ante una situación prolongada de bloqueo. De hecho, opciones alternativas como la investidura automática, que permiten que pueda terminar siendo designado Presidente el líder del grupo con mayor número de escaños, y que fueron adoptadas en algunos Estatutos de autonomía (así ocurrió, por ejemplo, con el Estatuto de Autonomía andaluz, el navarro o el castellano-manchego), han recibido severas tachas de constitucionalidad⁹³, amén de que se trata de una fórmula que por hipótesis lleva al bloque institucional⁹⁴. Asimismo, aunque algún autor ha planteado también la posibilidad de reconsiderar la disolución conjunta de Congreso y Senado, ello deberá contemplarse en un marco más amplio de reconsideración de la posición constitucional del Senado⁹⁵. Aunque, a mi entender, siguen siendo válidas las razones que ha aducido la doctrina justificando la disolución de ambas Cámaras⁹⁶. Así las cosas, manteniendo la posibilidad última de disolver las Cámaras, centraría la propuesta de reforma en flexibilizar aún más el recurso a este mecanismo, permitiendo que en cada caso se pueda decidir el mejor momento de llegar a ella sin un término establecido⁹⁷. La configuración actual es flexible porque permite que los actores jueguen con la primera propuesta, pero una vez celebrada la primera investidura fallida, el término es inexorable. Si se asume esta reforma, la cuestión estaría entonces en determinar quién sería el actor con la facultad de decidir esa disolución, habida cuenta de que tal facultad puede resultar comprometedor. Por ello entiendo que no debería atribuírsele al Presidente del Congreso, ni siquiera al propio Congreso, lo que podría favorecer posicionamientos tácticos de las mayorías políticas. Sería preferible que la misma residiera en el Rey o a propuesta del Rey, oído el Congreso o la Mesa, y, en cualquier caso, estableciendo un tiempo mínimo de carencia para poder recurrir a esta solución final.

La segunda cuestión cuya constitucionalidad abriría al debate sería el carácter personalizado de la investidura, en la búsqueda de reforzar la posición del Parlamento ante el acusado presidencialismo de nuestro sistema. Se podría plantear así optar por una “investidura colegial” en la que la confianza se otorgara a todo un equipo, aunque ello no sea habitual en modelos de investidura previa. O podría estudiarse, al modo de la formación de la Comisión en la Unión Europea, una investidura primero del Presidente y

⁹¹ BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 24-25.

⁹² BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 24-25.

⁹³ Aunque no se valora directamente la constitucionalidad genérica del mecanismo de investidura automática, resulta de interés atender a la doctrina subyacente en la STC 16/1897, de 12 de febrero, y también a la STC 15/2000, de 20 de enero. En doctrina, sostienen critican este mecanismo, entre otros, ORTEGA SANTIAGO, C. (2000): 360 y ss., con una severa crítica constitucional; BASTIDA FREIJEDO, F. (1993): 28-29; o PÉREZ ROYO, J. (1986): 16.

⁹⁴ Así, BALAGUER CALLEJÓN, M. L. (1989): 276.

⁹⁵ Cfr. REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

⁹⁶ Cfr. GARRORENA MORALES, A. (1984): 472, VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 308, y, en sentido similar, BAR CENDÓN, A. (1999): 302.

⁹⁷ También plantea esta posibilidad REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación) y se mostró favorable a no establecer ningún plazo para que se valorara en cada caso la conveniencia de proceder a la disolución SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985): 1403.

luego del colegio de Ministros. De menor relevancia, pero no por ello desdeñable, sería la posibilidad de afianzar una costumbre constitucional en cuya virtud el candidato a Presidente anuncie la composición de su futuro gobierno cuando presenta su programa político⁹⁸. En cualquier caso, lo que no alteraría es el carácter programático de la misma, de forma que el objeto de la votación parlamentaria no sea sólo el candidato, sino éste y su programa de gobierno. Algo que, en mi opinión, refuerza el vínculo de confianza parlamentaria y, según se dijo, veo positivas las propuestas avanzadas en doctrina para reforzar los mecanismos de fiscalización y control parlamentario del Gobierno a partir del seguimiento del cumplimiento de su programa⁹⁹.

Otras cuestiones menores que, a la vista de la experiencia vivida, a mi juicio podría ser conveniente aclarar en el propio texto del artículo 99 de la Constitución serían: reconocer la posibilidad de que el Rey no presente candidato si constata que no hay ninguno con disposición y viabilidad, otorgándole a esta comunicación efectos análogos a una investidura fallida; matizar que, ante una investidura fallida, el Rey realizará nuevas consultas y, “en su caso”, propuestas sucesivas, pero no de forma necesaria, aclarando así que si no hay consenso político suficiente el Rey no tiene que comprometerse proponiendo candidatos innecesariamente; y considerar la posibilidad de limitar la discrecionalidad del Presidente del Congreso estableciendo un plazo máximo para convocar el Pleno de investidura, aunque eso bien se podría conseguir con una reforma del Reglamento del Congreso sin necesidad de darle rigidez constitucional. Asimismo, aunque trasciende el ámbito del art. 99 CE, podría plantearse la conveniencia de aclarar los supuestos que implican el cese del Gobierno y abren la investidura y, en particular, la incapacidad permanente del Presidente, su inhabilitación judicial o, más allá, las consecuencias de la pérdida sobrevenida de los requisitos de idoneidad previstos por la Ley 3/2015.

Ahora bien, cualquier propuesta de reforma constitucional debe alejarse de las premuras políticas y ha de ser abordada con serenidad. Ya ocurrió en 2011 cuando se barajó la posibilidad de reformar el art. 99 CE, por puras coyunturas políticas, para acortar los plazos de investidura. Algo que, como concluyó el profesor Torres Muro, resolvería poco y presentaría notables inconvenientes¹⁰⁰. Ahora, también parece que surgen voces que instan la revisión constitucional para evitar bloqueos futuros¹⁰¹. Las prisas, sin embargo, son malas consejeras, sobre todo porque para solventar una dificultad producida en un momento concreto, puede terminar cayéndose en sistemas que terminen por facilitar la investidura pero causando inestabilidad y bloqueo gubernamental durante la legislatura.

De esta guisa, entiendo que la reforma del artículo 99 no es ni urgente ni imprescindible, aunque, llegado el caso, puede abrirse el debate sobre cómo introducir algunos retoques y mejoras en el diseño constitucional vigente. Lo que sí que considero apremiante es que las fuerzas políticas se impliquen en lograr la madurez de nuestro sistema parlamentario, algo que exige mucho más que reformas normativas y reclama, antes que nada, una praxis política adecuada a un parlamentarismo plural. Como ha expresado Revenga Sánchez, la experiencia vivida tras las elecciones de 2015 y 2016, nos ha permitido “comprobar lo difícil que resulta acompañar las pautas de comportamiento de los partidos a escenarios políticos complejos y en los que, en defecto de la suficiente disposición a pactar, la dinámica de las disposiciones constitucionales actúa como un poderoso factor condicionante o compulsivo, pero no supe, ni puede

⁹⁸ GARRORENA MORALES, A. (1984): 466.

⁹⁹ VINTRÓ CASTELLS, J. (2007): 353.

¹⁰⁰ TORRES MURO, I. (2012)

¹⁰¹ En este sentido, el PSOE según recogen los medios de información querría proponer cambiar el sistema de investidura para evitar bloqueos (cfr. http://www.huffingtonpost.es/2017/02/16/psoc- n_14789550.html).

ofrecer alternativa satisfactoria, a la incapacidad de aquellos para comprometerse a superar la situación de bloqueo”¹⁰².

A tales efectos, los partidos políticos han de comprender que en un sistema parlamentario, una vez elegidos los componentes de las Cámaras, “la primera responsabilidad, pues, cronológicamente, es *crear una mayoría aglutinadora en torno a un programa y dirigida por un líder*”¹⁰³. Para lo cual se requiere un sistema parlamentario “saneado”, lo que exige “la disposición para pactar y la voluntad de tomar en serio el papel del Parlamento, incluso cuando acecha la tentación de utilizar la mayoría como “rodillo””¹⁰⁴. La inestabilidad vivida no es otra cosa que el precio para “aprender a vivir en un sistema parlamentario que ha dejado atrás las certidumbres del modelo mayoritario y camina ahora por otro más proclive a la regeneración del Parlamento y a las virtudes del consenso”¹⁰⁵.

Desde la tribuna política así lo expresado de forma meridiana Prendes Prendes, para quien nos encontramos en el “tránsito del parlamentarismo español a la edad adulta”, lo cual ha causado desorientación. Creo que acierta cuando advierte que “nuestro Parlamento es un adolescente que trata de adaptarse” y es precisamente a los representantes políticos a los que les corresponde actuar, sin temor al “pluralismo parlamentario” y asumiendo “el diálogo y la búsqueda del entendimiento” como “el único motor posible del cambio”¹⁰⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, L., “La estructura del proceso de formación de gobierno. El caso español en el marco del Derecho comparado”, Revista del Departamento de Derecho Político, n. 6, 1980, pp. 62-81
- Alonso de Antonio, A. L. (2003), “Sinopsis artículo 99”, Congreso de los Diputados. Texto actualizado por Vicente Moret (2011). Accesible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>
- Álvarez Vélez, M^a I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Ejecutivos autonómicos”, Revista General de Derecho Constitucional, n. 22, 2016.
- Aragón Reyes, M., “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, en Aragón Reyes, M. y Gómez Montoro, A. (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 27-68
- Balaguer Callejón, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, Revista de las Cortes Generales, n. 18, 1989, pp. 269-277.
- Bar Cendón, A. “Nombramiento del presidente del Gobierno: artículo 99” en Alzaga Villaamil, O., Comentarios a la Constitución española de 1978, Cortes Generales, Madrid, 1999, pp. 245-306.
- Bastida Freijedo, F., “Investidura de los presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, Revista Jurídica de Asturias, n. 17, 1993, pp. 1-31.
- De Otto, I., “Sobre la Monarquía”, en AA.VV., *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, 1978
- Fernández-Fontecha Torres, M., “Las consultas del Rey y la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno”, *Elderecho*, 01/02/2016. Texto accesible en: http://www.elderecho.com/tribuna/www-elderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno_11_913555001.html
- García Fernández, Javier, “La limitación del mandato del presidente del Gobierno”, *Sistemadigital*, 02/01/2017. Texto accesible en: <http://www.fundacionsistema.com/la-limitacion-del-mandato-del-presidente-del-gobierno/>
- Garrorena Morales, A., “Investidura”, en González Encinar, J. J., y Nohlen, D., *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pp. 463-473.
- López Guerra, L., “Investidura del Presidente del Gobierno”, en Aragón Reyes, M., *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho constitucional*. Tomo II, Civitas, Pamplona, 2011, pp.183-186.

¹⁰² REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁰³ MOLÁS, I., Y PITARCH, I. E. (1987): 14.

¹⁰⁴ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁰⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M. (en curso de publicación).

¹⁰⁶ PRENDES PRENDES, J. I. (2016).

- Molás, I., y Pitarch, I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987
- Molina, I., “The King reigns but he does not rule: monarquías parlamentarias y formación de gobierno”, *Agenda Pública*, 07/03/2016. Texto accesible en: <http://agendapublica.es/the-king-reigns-but-he-does-not-rule-monarquias-parlamentarias-y-formacion-del-gobierno/>
- Nicolás Muñiz, J., “Programa político y legislativo del gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura”, *Documentación Administrativa*, n. 188, 1980, pp. 385-413
- Ortega Santiago, C., “Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, pp. 345-372.
- Pérez Francesch, J. L., “Investidura, programación y dirección política”, *Revista de Derecho Político*, n. 42, 1997, pp. 173-183.
- Pérez Royo, J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 49, 1986, 7-32.
- Porras Ramírez, J. M., “Monarquía parlamentaria, función regia y poder de reserva de la Corona en la Constitución” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan Ruiz-Rico*, Tecnos, 1997, pp. 194-209
- Requejo Pagés, J. L., “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 70, 2004, pp. 73-89
- Revenga Sánchez, M. (en curso de publicación), “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”.
- Revenga Sánchez, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, CEPC, Madrid, 1988.
- Ripollés Serrano, R., “Artículo 170”, “Artículo 171” y “Artículo 172”, en Id., *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 1165-1189.
- Rubio Llorente, F., “Nuestra democracia parlamentaria”, *El País*, 16/03/1996. Texto accesible en: http://elpais.com/diario/1996/03/16/opinion/826930804_850215.html
- Ruiz Robledo, A., “Un nuevo papel para el Rey en la investidura”, *El País*, 21/07/2016. Texto accesible en: http://elpais.com/elpais/2016/07/20/opinion/1469011231_758494.html
- Santaolalla López, F., “Artículo 99”, en Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 1388-1406.
- Tajadura Tejada, J., “Alcance y límites de la función arbitral del Rey”, *El Correo*, 26/07/2016
- Tajadura Tejada, J., “Incógnitas de la investidura”, *El Correo*, 19/07/2016
- Torres del Moral, A., “Lecciones de la pasada (no) investidura de Gobierno”, *El Mundo*, 22/07/2016. Texto accesible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/07/22/5790fb15468aeb25508b4612.html>
- Torres Muro, I., “El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 88, 1995, pp. 145-163.
- Torres Muro, I., “La reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del Gobierno”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, pp. 315-334.
- Vintró Castells, J., “El Rey y la investidura del Presidente del Gobierno”, *Agenda Pública*, 21/01/2016. Texto accesible en: <http://agendapublica.es/el-rey-y-la-investidura-del-presidente-del-gobierno/>
- Vintró Castells, J., *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- Vintró, J., “Artículo 99: el procedimiento para el nombramiento del presidente del gobierno”, *Comentarios a la Constitución. XXX aniversario*, Casas, M.E., Rodríguez-Piñero, M., Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 1654-1663.