



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La investidura del Presidente del Gobierno en tiempos de fragmentación política: planteamiento de eventuales reformas

Presentado por:

Marta Cadenas Pardo

Tutelado por:

José Miguel Vidal Zapatero

Valladolid, 6 de julio de 2020

RESUMEN.

El procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno se encuentra regulado en el artículo 99 de la Constitución española. Este precepto se caracteriza por exigir un pronunciamiento expreso del Congreso de los Diputados por el que manifieste que otorga su confianza al candidato propuesto por el Rey como Presidente del Gobierno. Así pues, este procedimiento resulta sencillo de aplicar cuando los resultados electorales permiten alcanzar, aunque sea, la mayoría simple en la Cámara baja. Pero la dificultad de encontrar un candidato que sea capaz de conseguir los apoyos parlamentarios suficientes para ser investido como consecuencia de la fragmentación política y, sobre todo, la imposibilidad de encontrar un candidato dispuesto a someterse al procedimiento de investidura –lo que ha provocado un bloqueo constitucional-, ha sumido a nuestro sistema parlamentario en una crisis de la que parece aún no se ha recuperado.

ABSTRACT.

The investiture procedure of the President of the Government is regulated in article 99 of the Spanish Constitution. This precept is characterized by requiring an express pronouncement from the Congress of Deputies stating that it gives its confidence to the candidate proposed by the King as President of the Government. Thus, this procedure is easy to apply when the electoral results allow a simple majority to be reached in the Lower Camera. But the difficulty of finding a candidate who is capable to obtain sufficient parliamentary support to be invested as a consequence of political fragmentation and, above all, the impossibility to find a candidate willing to submit to the investiture procedure –which has caused a constitutional blockade-, has plunged our parliamentary system into a crisis from which it seems has not yet recovered.

PALABRAS CLAVE.

Procedimiento de investidura, régimen parlamentario, Presidente del Gobierno, Gobierno, Gobierno en funciones, cese del Gobierno, Parlamento, control parlamentario, Congreso de los Diputados, Presidente del Congreso de los Diputados, mayoría absoluta, mayoría simple, moción de censura, consultas regias, propuesta de candidato, votación de investidura, nombramiento regio, elecciones generales, renuncia a la investidura, reforma, fragmentación política, confianza parlamentaria, Rey, estabilidad gubernamental.

KEY WORDS.

Investiture procedure, parliamentary regime, President of the Government, Government, Government in office, cessation of Government, Parliament, parliamentary

control, Congress of Deputies, President of the Congress of Deputies, absolute majority, simple majority, motion of censure, royal consultations, candidate proposal, investiture vote, royal appointment, general elections, resignation from investiture, reform, political fragmentation, parliamentary confidence, King, government stability.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 6 |
| 2. PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA..... | 8 |
| 2.1. Evolución de la figura del Presidente del Gobierno | 8 |
| 2.2. Instauración de la forma de gobierno parlamentaria..... | 13 |
| 3. INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO...18 | |
| 3.1. Artículo 99 de la Constitución española | 18 |
| 3.1.1. <i>Elaboración del artículo 99 de la Constitución española.....</i> | <i>18</i> |
| 3.1.2. <i>Desarrollo legislativo del artículo 99 de la Constitución española.....</i> | <i>21</i> |
| 3.2. Procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno | 21 |
| 3.2.1. <i>Nombramiento ordinario</i> | <i>22</i> |
| 3.2.1.1. <i>Supuestos que provocan el cese del Gobierno</i> | <i>23</i> |
| 3.2.1.2. <i>Consultas regias</i> | <i>29</i> |
| 3.2.1.3. <i>Propuesta de un candidato</i> | <i>30</i> |
| 3.2.1.4. <i>Votación del Congreso de los Diputados</i> | <i>33</i> |
| 3.2.1.5. <i>Nombramiento regio.....</i> | <i>36</i> |
| 3.2.2. <i>Nombramiento extraordinario.....</i> | <i>36</i> |
| 4. INVESTIDURA EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO | 39 |
| 4.1. Práctica política desde 1979 hasta 2020 | 39 |
| 4.1.1. <i>Elecciones generales de 2015: nuevo escenario político.....</i> | <i>41</i> |
| 4.2. Inexistencia de candidato a Presidente del Gobierno..... | 45 |
| 4.2.1. <i>Bloqueo constitucional ante la falta de candidato.....</i> | <i>47</i> |
| 4.2.1.1. <i>Renuncia del candidato regio a ser Presidente del Gobierno</i> | <i>48</i> |
| 5. PLANTEAMIENTO DE EVENTUALES REFORMAS TRÁS LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA | 51 |
| 5.1. Establecimiento de plazos en la investidura | 52 |

| | | |
|------|---|-----------|
| 5.2. | Propuesta de candidato por el Presidente del Congreso | 52 |
| 5.3. | Nuevo sistema de votación para la investidura..... | 53 |
| 6. | CONCLUSIONES | 56 |
| 7. | BIBLIOGRAFÍA Y OTROS DOCUMENTOS | 59 |
| 7.1. | Bibliografía | 59 |
| 7.2. | Webgrafia..... | 61 |
| 7.3. | Jurisprudencia..... | 62 |
| 7.4. | Otros documentos | 62 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto el estudio de la investidura del Presidente del Gobierno en tiempos de fragmentación política. Por tanto, sus páginas se van a centrar en el procedimiento de investidura en un contexto en el que la concurrencia de determinadas circunstancias ha conducido a una situación de bloqueo constitucional.

El sistema político instaurado con la Constitución de 1978 ha permitido durante años el desarrollo de un régimen parlamentario estabilizado de carácter bipartidista, en el que práctica el día antes de las elecciones se podía intuir quién iba a ser el Presidente del Gobierno. Pero el hecho de que la situación parlamentaria haya cambiado radicalmente, después de casi cuarenta años de democracia, ha puesto sobre la mesa que el mecanismo de investidura regulado en el artículo 99 de la Constitución española adolece –aparentemente– de algunas carencias que dificultan su aplicación en un entorno de división política.

En efecto, desaparecen las mayorías absolutas como consecuencia de la irrupción de dos nuevas fuerzas políticas, Ciudadanos y Podemos, que consiguen hacerse un hueco en el sistema de partidos español hasta ocupar una posición decisiva en el mismo. Además, los resultados electorales revelan la imposibilidad de alcanzar siquiera mayorías simples que permitan formar Gobierno, iniciándose así un período agitado de intensas negociaciones que pondrán contra las cuerdas el diseño constitucional de la investidura de nuestro país, sumiéndole en una crisis política que parece aún persiste.

En este contexto, se van a analizar los efectos que sobre nuestro sistema político han tenido las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015, con las que se inicia una legislatura marcada por la renuncia del candidato a Presidente del Gobierno –Mariano Rajoy Brey– a someterse al procedimiento de investidura. En este sentido, los diversos acontecimientos acaecidos durante los últimos años han dado lugar a un nuevo escenario político que ha llevado, inevitablemente, a reflexionar acerca de la conveniencia de introducir reformas en la regulación actual.

Para abordar los aspectos más relevantes de este tema el trabajo cuenta con una estructura dividida en varios epígrafes, elaborados en consonancia con la historia política de nuestro país para comprender con mayor facilidad las razones que se encuentran detrás de cada etapa parlamentaria.

Así, el primer epígrafe trata sobre el origen de la figura del Presidente del Gobierno. El punto de partida se sitúa en la Constitución de 1812, cuya regulación establece que el Presidente del Consejo de Ministros es designado exclusivamente por el Rey -siendo en

esos momentos un mero consejero del mismo-. Sin embargo, con el paso del tiempo el Parlamento adquiere importancia, llegando a convertirse en la única institución de la que depende la elección del Presidente del Gobierno –que después de la transición política será la persona que realmente dirija la política del país-. En efecto, el régimen parlamentario instaurado con la Constitución de 1978 se caracteriza porque el candidato a Presidente del Gobierno tiene que conseguir la confianza del Congreso de los Diputados para resultar investido.

El segundo epígrafe versa sobre el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno, regulado en el artículo 99 de la Constitución española. Partiendo del hecho de que el candidato tiene que lograr un pronunciamiento expreso de la Cámara baja en el que manifieste que otorga su confianza al candidato propuesto por el Rey como Presidente del Gobierno, hay que advertir que puede tener lugar de dos maneras: en primer lugar, a través del procedimiento de investidura –conocido como procedimiento ordinario-; y, en segundo lugar, a través de la aprobación de una moción de censura –conocido como procedimiento extraordinario-. Pero, aunque en ambos casos se inviste a un candidato como Presidente del Gobierno, el término “investidura” se reserva para el procedimiento considerado ordinario.

Explicado el procedimiento de investidura a la luz de su regulación normativa, el siguiente epígrafe se refiere a la investidura en el proceso democrático. En este caso lo que se analiza es la práctica política desde el año 1979 hasta el 2020, dedicando una especial atención al año 2015, pues es la fecha en la que se manifiestan los efectos de una serie de acontecimientos ocurridos poco tiempo atrás: la imposibilidad de encontrar un candidato dispuesto a someterse al procedimiento de investidura –lo que ha terminado provocando un bloqueo constitucional-, seguido de la dificultad de contar con un candidato capaz de conseguir los apoyos parlamentarios suficientes para resultar investido Presidente del Gobierno.

Finalmente, consecuencia directa de lo anterior es el planteamiento de eventuales reformas en nuestro sistema parlamentario, de lo que se encarga el último epígrafe. En este sentido, conviene tener presente que una Constitución es una norma que recoge criterios generales que persiguen orientar la actuación de toda la sociedad en cuanto comunidad política. Por esta razón, no se puede tener la intención de que regule todos y cada uno de los aspectos de la vida política de una sociedad.

Partiendo de esta afirmación se señala que la modificación que se tendría que poner encima de la mesa tiene que ver con la actitud de los partidos políticos, ya que la estrategia

con la que han abordado las negociaciones ha sido el principal obstáculo en el proceso de formación del Gobierno. Pero la posibilidad de que no se vaya a producir ningún cambio por su parte obliga a reflexionar sobre la conveniencia de realizar algunas reformas en el sistema parlamentario: establecer un plazo para la realización de las consultas regias, así como para la convocatoria del debate de investidura, entregar la facultad de proponer un candidato al Presidente del Congreso de los Diputados y, por último, introducir cambios en el sistema de votación para que no sea posible votar “no” a una investidura.

2. PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA

2.1. Evolución de la figura del Presidente del Gobierno

El germen de la figura del Presidente del Gobierno en España se encuentra en el derecho comparado. Esto porque existen otros países, entre los que cabe destacar Reino Unido, Alemania y Francia que por su importancia permiten extraer unas líneas básicas de evolución, que son las que han seguido otros países, como el nuestro, que posibilitan la introducción de esta institución.

En cualquier caso, con independencia de que la aparición del Presidente del Gobierno sea consecuencia de una creación original o de una imitación de un modelo extranjero, surge de una manera fáctica, al margen de todo tipo de determinación jurídica¹. En este sentido, es necesario precisar que en nuestro caso, como bien indica POSADA², el Presidente del Gobierno no cuenta con precedentes tradicionales.

Efectivamente, si realizamos un análisis aunque sea somero del sistema político correspondiente al régimen antiguo podemos comprobar que no existe continuidad en la evolución de algunas de las instituciones de ese momento y aquéllas de las que deriva la figura que ahora nos interesa.

No obstante lo anterior, tampoco parece apropiado ignorar completamente nuestra historia política al estudiar el surgimiento del Presidente del Gobierno, puesto que el hecho

¹ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Madrid: Civitas, 1983, p. 83.

² POSADA, Adolfo. “Presidencia del Consejo de Ministros”. En *Enciclopedia jurídica española (Tomo XXV)*, Barcelona: Editorial Seix, 1920, p. 464.

de que no se haya llegado a producir ninguna ruptura evidente hace que persista un mínimo vestigio de aquéllas.

En este sentido, parece apropiado hacer alusión a los momentos más significativos de la historia de nuestras instituciones políticas.

El punto de partida se puede situar en la Constitución de 1812, cuya regulación establece que el Presidente del Consejo de Ministros es designado exclusivamente por el Rey, teniendo en esos momentos el Parlamento solamente funciones legislativas.

A diferencia de lo anterior, el Estatuto de 1834 así como las disposiciones que lo completan establecen un conjunto de reglas que tienden a limitar el poder de la Corona³.

Bajo esta normativa, el proceso de formación del Consejo de Ministros depende de la intervención de dos instituciones: el Rey, que se encarga de designar a la persona, y el Parlamento, que se encarga de establecer la mayoría parlamentaria. De esta manera, se empieza a hablar de un sistema de doble confianza, en el que el Parlamento adquiere importancia, si bien el Rey sigue teniendo mucho peso.

En efecto, este último continúa siendo completamente libre en lo que respecta al nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros, aunque pasa a encontrarse atado por la mayoría parlamentaria, en la medida en que tiene que elegir entre una de las personas que están en el círculo de la mayoría en el Parlamento⁴.

En consecuencia, se considera que la etapa definitiva en la evolución de la figura del Presidente del Gobierno no tiene lugar hasta la Segunda República. La norma suprema de ese momento, la Constitución de 1931, es la primera que regula de manera escrupulosa la constitución, las funciones y las competencias de esta figura. Sin embargo, esta norma establece un sistema parlamentario que, sin poder llegar a ser tachado de impuro, cuenta con evidentes particularidades que lo alejan de lo que puede entenderse su precedente: el modelo británico⁵.

En este sentido, el sistema político del momento se enmarca en la corriente constitucional del parlamentarismo racionalizado, en la medida en que el Parlamento puede controlar la actuación del Gobierno, contando con ciertas limitaciones, siendo necesario

³ TOMÁS VILLARROYA, Joaquín. “Orígenes del control parlamentario”. *Revista de estudios políticos*, núm. 132, 1932, p. 103.

⁴ NOHLEN, Dieter. “Ideas sobre el gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-1837)”. *Revista de estudios políticos*, núm. 162, 1968, p. 112.

⁵ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, pp. 121-122.

además reconocer que presenta un cierto carácter presidencial, ya que se establece una Jefatura del Estado que cuenta con bastante poder.

En concreto, el Presidente de la Segunda República tenía la facultad de nombrar y destituir libremente al Presidente del Consejo de Ministros y a los demás ministros, sin necesidad de tener en cuenta la opinión del Parlamento; en contrapartida, se encuentra en la obligación de destituirlos cuando las Cortes les negasen su confianza de manera expresa⁶. Como diría PÉREZ SERRANO⁷, se trataba de un sistema parlamentario atenuado.

Frente a esta fuerte presidencia, la Constitución de 1931 regula un Gobierno, compuesto por su presidente, conocido todavía en aquellos momentos como Presidente del Consejo de Ministros, y los demás ministros. Los miembros del Gobierno eran responsables políticamente ante el Congreso, no sólo de manera colectiva, sino también de manera individual. Además, eran responsables ante el Presidente de la Segunda República, que como se ha apuntado, tenía en sus manos la posibilidad de destituir tanto al Presidente del Consejo de Ministros como a los demás ministros.

Dentro de ese organismo, el Presidente del Consejo de Ministros se encargaba de la dirección y representación de la política general del mismo, correspondiendo a los demás ministros la dirección de sus departamentos. Por su parte, el Congreso tenía la posibilidad de censurar la actuación del Gobierno, mediante lo que se conocía como voto de censura, que exigía el cumplimiento de una serie de requisitos que trataban de complicar su ejercicio.

En definitiva, el papel del Presidente del Consejo de Ministros era muy reducido, no sólo como consecuencia de la regulación formal recogida en la Constitución de 1931, sino por las condiciones derivadas de las normas constitucionales así como por la situación sociopolítica que imperaba en ese momento⁸.

En lo que se refiere al primer aspecto, la realidad daba cuenta de que el Gobierno se encontraba completamente sometido a la confianza del Presidente de la Segunda República, pudiendo decir con total certeza que en mayor medida que lo estaba respecto a la confianza del Congreso. Esto porque el Presidente de la Segunda República nombraba libremente al Presidente del Consejo de Ministros. Y esto era una realidad habitual.

⁶ *Ibid.*, p. 123.

⁷ PÉREZ SERRANO, Nicolás. “Carácter de la nueva Constitución española”. *Revista de Derecho público*, núm. 1, 1936, p. 9.

⁸ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 125.

El que ocupaba el cargo por aquel entonces, Niceto Alcalá Zamora, hizo uso en repetidas ocasiones de su amplia autonomía para determinar quiénes serían parte del Gobierno, eligiendo alguna que otra vez a personas que ni siquiera contaban con respaldo parlamentario. Se podría decir que no mantenía una posición coherente con las mayorías parlamentarias⁹.

Esta realidad se tornaba aun más evidente por el hecho de que el Gobierno no necesitaba obligatoriamente la confianza del Congreso para poder acceder y mantenerse en el poder. Esto porque el artículo 75 de la Constitución de 1931 establecía que la confianza parlamentaria se presumía en todo momento, excepto en los casos en los que fuera retirada de modo explícito, lo cual sólo podía tener lugar a través del voto de censura. En pocas palabras, se trataba de un trámite voluntario normalmente esquivado por los gobiernos.

En lo que se refiere al segundo aspecto, la inestabilidad y las tensiones provocadas por la misma propiciaron la existencia de una sociedad enormemente problemática, con un sistema de partidos frágil y dividido, incapaz de ofrecer la consistencia gubernamental necesaria¹⁰. En este contexto, los cambios frecuentes de Gobierno –hubo veinte hasta el comienzo de la guerra civil- hicieron imposible que pudiera alzarse un liderazgo político lo bastante fuerte como para impulsar la figura del Presidente del Consejo de Ministros.

La guerra civil, momento trágico que constituye el fin de la experiencia republicana, supone la instauración de un nuevo sistema político que paraliza durante cuarenta años el avance que había experimentado el parlamentarismo en nuestro país. Por ello, se suele decir que el régimen franquista no aportó ninguna novedad en esta dirección.

La construcción jurídico política del régimen franquista intenta seguir el camino que había tomado tiempo atrás el dictador Primo de Rivera.

Por una parte, el Decreto de 24 de julio de 1936¹¹, crea una Junta de Defensa Nacional, que más tarde nombra al general Franco como Jefe del Gobierno del Estado, lo que le legitima para asumir todos los poderes del Estado. Por otra parte, la Ley de 1 de octubre de 1936¹² crea una Junta Técnica de Estado, como organismo que ocupará la

⁹ LUCAS-MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Niceto Alcalá Zamora, Jefe del Estado*. Córdoba, 1996, p. 106.

¹⁰ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 127.

¹¹ Decreto de 24 de julio de 1936 por el que se constituye una Junta de Defensa Nacional que asume los poderes del Estado y representa legítimamente al país ante las potencias extranjeras.

¹² Ley de 1 de octubre de 1936 por la que se estructura el nuevo Estado español.

posición que correspondería al Gobierno en caso de haber seguido existiendo, a la vez que consagra al general Franco como Jefe del Estado.

Sin menospreciar las novedades formales introducidas por las normas anteriores, cabe hacer especial hincapié en la Ley de 30 de enero de 1938¹³, que restablece la presidencia del Gobierno. En concreto, el artículo transitorio de la misma señala que la Junta Técnica de Estado cesa en sus funciones el 1 de febrero de 1937, por entenderse constituido el Gobierno¹⁴.

No obstante, esta institución quedaría vinculada de manera automática a la persona del general Franco. De esta manera, se acumula en manos de una única persona todos los poderes del Estado, por ser el mismo Jefe del Estado y Jefe del Gobierno.

Ese último texto legal guarda su importancia, a efectos de lo que aquí interesa, en el hecho de que restablece, aunque sólo sea desde el punto de vista formal, la figura del Presidente del Gobierno. En esta línea, la Ley de 10 de enero de 1967¹⁵, recoge la distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, a pesar de que ambas figuras continúan residiendo en manos de la misma persona: el general Franco.

Finalmente, la Ley de 8 de junio de 1973¹⁶, desvincula la jefatura del Estado y la presidencia del Gobierno. Como consecuencia directa del tenor literal de esta ley, el general Franco nombra como Presidente del Gobierno a Carrero Blanco, quien fallece al poco tiempo en un atentado. Por ello, es sustituido por Fernández Miranda, que ejerce sus funciones de manera interina, y después por Arias Navarro.

No obstante lo anterior, el general Franco continúa acudiendo a los consejos de ministros, lo que se traduce en que el Presidente del Gobierno es simplemente una persona de su confianza, un encargado de gestionar su política, cuyas decisiones se encontraban completamente sometidas a la voluntad del dictador, quien siempre tenía la última palabra.

La muerte del general Franco, el 20 de noviembre de 1975, marca los últimos días del régimen franquista abriéndose paso un nuevo período: el de la transición política hacia

¹³ Ley de 30 de enero de 1938 de la Administración Central del Estado.

¹⁴ PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel. “La reestructuración administrativa del Movimiento Nacional establecida el 1 de octubre de 1936”. En *Anuario de historia del Derecho Español (Tomo LXXXIII)*, 2013, p. 587.

¹⁵ Ley Orgánica 1/1967, de 10 de enero, del Estado.

¹⁶ Ley 14/1973, de 8 de junio, por la que se suspende la vinculación de la presidencial del Gobierno a la jefatura del Estado.

la democracia. En todo proceso de tránsito de un régimen político a otro lo más delicado es el vacío de poder que puede tener lugar¹⁷. Sin embargo, esto no llega a ocurrir porque existía un claro sucesor, Juan Carlos, que es proclamado inmediatamente Rey de España, cubriéndose sin dilaciones el puesto de la jefatura del Estado.

Esta etapa histórica sumamente importante se caracteriza por el impulso que tiene lugar sobre la figura del Presidente del Gobierno. La persona que en ese momento ocupaba la cabeza del Gobierno, Adolfo Suárez, se convierte en la persona que va a dirigir realmente la política de este organismo. Además, no hay que olvidar que bajo su mandato tuvo lugar la aprobación de la Constitución de 1978.

Este cambio importante devino posible por el sistema monárquico que se instauró. El Rey Juan Carlos I no solamente decidió dejar de acudir a las reuniones del Consejo de Ministros, sino que además expresó desde un primer momento su intención de constituirse como un monarca de corte parlamentario¹⁸.

2.2. Instauración de la forma de gobierno parlamentaria

La Constitución de 1978, norma suprema que se encuentra actualmente en vigor en España, supuso la culminación de un arduo camino parlamentario del constitucionalismo español. Desde los inicios de este proceso, se puede decir que el parlamentarismo ha sido el foco de atención de todas las Constituciones, si bien unas de ellas tenían como objetivo conseguir instaurar este régimen político y otras, por el contrario, intentar evitarlo a toda costa.

No sorprende, entonces, que el constituyente que se encargaba de redactar la Constitución de 1978 mostrase especial interés en dejar constancia de que el sistema parlamentario era el que iba a regir en España. En este sentido, el artículo 1.3 de la Constitución española dispone que: “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”. Si bien, este párrafo suscitó gran controversia en la doctrina, al considerar que se estaban mezclando dos conceptos diferentes: la forma de Estado y la forma de Gobierno¹⁹.

¹⁷ RIVAS ARJONA, Mercedes. “La transición española: la historia de un éxito colectivo”. *Revista Aequitas*, núm. 4, 2014, p. 359.

¹⁸ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 131.

¹⁹ *Ibid.*, p. 135.

Para comprender cuál fue el propósito que se encontraba en el tenor literal del mismo, resultan clarificantes las palabras de PECES-BARBA²⁰, uno de los miembros de la ponencia que se encargó de redactar el anteproyecto constitucional. Este profesor entiende que los términos “monarquía parlamentaria” hacen referencia a que la Monarquía simplemente tiene funciones representativas, puesto que el Parlamento es quien tiene la soberanía nacional. Precisamente, esto lo respalda el artículo 1.2 de la Constitución española²¹.

Pero, la duda que nos asalta es conocer cuáles son los elementos que permiten conceptuar a nuestra monarquía de parlamentaria. No resulta nada sencillo encontrar una definición de sistema parlamentario que explique con precisión este concepto y, al mismo tiempo, alcance toda su extensión. No obstante, LOEWENSTEIN²² entiende que existe una serie de aspectos básicos que constituyen la esencia de este sistema, sin los cuales no se podría decir que estamos ante un régimen parlamentario:

- las personas que forman el Gobierno son al mismo tiempo personas que forman el Parlamento.

- las personas que forman el Gobierno son los líderes de la fuerza mayoritaria en el Parlamento, ya sea en solitario o en coalición con otros.

- las personas que forman el Gobierno son el Presidente del Gobierno y los demás ministros.

- las personas que forman el Gobierno permanecen en el poder mientras cuenten con el apoyo de la mayoría de los miembros de las Cámaras.

- la decisión política se encuentra repartida entre el Gobierno y el Parlamento.

- el control del Gobierno por el Parlamento es recíproco, a través de diferentes mecanismos.

En cualquier caso, el sistema político establecido por la Constitución de 1978, que cuenta con unas particularidades tanto desde el punto de vista orgánico como desde el funcional, consigue acomodarse en el esbozo realizado sobre el sistema parlamentario²³:

²⁰ PECES-BARBA, Gregorio. *La Constitución española de 1978: un estudio de Derecho y política*. Valencia: F. Torres, 1981, p. 52.

²¹ Art. 1.2 CE: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

²² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, pp. 105-107.

²³ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, pp. 137-138.

En primer lugar, el Gobierno se encuentra íntimamente relacionado con el Parlamento. Esto porque como consecuencia del principio de separación de poderes, cada institución conserva la capacidad de tomar decisiones en su ámbito de actuación, si bien nuestra visión flexible del mismo permite la intervención de un poder en la composición del otro, así como un control ajeno, y permite que los miembros de una institución puedan estar integrados en la otra²⁴.

En segundo lugar, el poder ejecutivo se encuentra repartido entre dos instituciones: por un lado, el Jefe del Estado, que se mantiene al margen de la vida parlamentaria, lo que hace que sea irresponsable políticamente; y, por otro lado, el Gobierno, que se encuentra vinculado con la vida parlamentaria, lo que hace que sea responsable políticamente ante el Parlamento.

De esta manera, el Rey tiene como funciones simplemente servir de moderador y, sobre todo, ser símbolo del Estado (artículo 56.1 de la Constitución española²⁵). Por esta razón se suele decir que las decisiones del monarca son actos debidos²⁶. Por su parte, el Gobierno tiene como funciones dirigir la política interior y exterior del Estado, así como el ejercicio de la función ejecutiva (artículo 97 de la Constitución española²⁷).

En tercer lugar, el Gobierno se encuentra también repartido en dos niveles: por un lado, el Presidente del Gobierno, que se encarga de la formación y dirección del organismo en el que se integra, ocupando una posición preeminente frente al resto de personas que forman el Gobierno; y, por otro lado, el resto de ministros, que son responsables de la dirección del departamento que tienen asignado.

Esta posición tan importante del Presidente del Gobierno encuentra su fundamento en el hecho de que la confianza del Congreso de los Diputados se deposita en la persona

²⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “El régimen parlamentario y sus enemigos: reflexiones sobre el caso español”. *Revista de estudios políticos*, núm. 93, 1996, p. 44.

²⁵ Art. 56.1 CE: “El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”.

²⁶ ARAGÓN REYES, Manuel. *El papel del Rey en la Monarquía parlamentaria*. Huesca: Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico, 2004, p. 8.

²⁷ Art. 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

que ocupa la presidencia, que propone libremente el nombramiento y cese de los demás ministros, lo que se conoce como gobierno de canciller.

En cuarto lugar, las personas que forman el Gobierno son consecuencia de la mayoría existente en el Parlamento, ya sea ésta de un único partido o de varios unidos en coalición²⁸. En concreto, el Presidente del Gobierno es un candidato propuesto por el Rey, que se tiene que someter a la votación del Congreso de los Diputados, proceso que se conoce como investidura (artículo 99 de la Constitución española²⁹). Posteriormente, los ministros son propuestos por el propio Presidente del Gobierno, según el artículo 100 de la Constitución española³⁰.

Por tanto, el otorgamiento de la confianza parlamentaria, y su posible denegación, corresponde únicamente al Congreso de los Diputados, encontrándose el Senado al margen de estos procedimientos³¹. Esta manera de seleccionar a los miembros que van a formar parte del Gobierno garantiza que quienes resulten elegidos van a contar con una mayoría suficiente que les va a permitir gobernar.

En quinto lugar, el Gobierno tiene que contar con la confianza del Parlamento para poder gobernar. Esto quiere decir que no sólo tiene que existir la confianza parlamentaria en un primer momento, cuando se realiza la votación de investidura, sino también durante el resto de la legislatura. Esa previsión, desconocida en nuestro constitucionalismo anterior, implica una dura prueba por la que tiene que pasar el Presidente del Gobierno, y también un compromiso para el Congreso, que pasa a estar vinculado por su programa político³².

²⁸ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1988, p. 10.

²⁹ El artículo 99 de la Constitución española regula el proceso de investidura del Presidente del Gobierno, que por su importancia en este trabajo se tratará con más detalle en el epígrafe siguiente.

³⁰ Art. 100 CE: “Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

³¹ ORTEGA SANTIAGO, Carlos. “La separación de poderes en la Constitución española: la forma de gobierno de monarquía parlamentaria y los órganos constitucionales del Estado”. En BIGLINO CAMPOS, María Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; MATIA PORTILLO, Francisco Javier; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 37.

³² BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 140.

Además, existe la posibilidad de que el Presidente del Gobierno solicite la confianza del Congreso de los Diputados, en aquellos casos en los que considere que su apoyo parlamentario se ha debilitado, o cuando pretenda realizar un cambio sustancial en su política, así como cuando pretenda realizar actuaciones no previstas en un principio (artículo 112 de la Constitución española³³).

Del mismo modo, el Congreso puede exigir responsabilidad al Gobierno en caso de incumplimiento de su programa político, o por la adopción de una decisión considerada inadmisibles, o incluso por la intención de provocar un cambio de Gobierno, a través de lo que se conoce como moción de censura (artículo 133 de la Constitución española³⁴).

Cabe precisar que el hecho de que exista una responsabilidad política del Gobierno –que actualmente sólo tiene carácter solidario y no carácter individual, a diferencia de lo que ocurría en la Segunda República–, no impide que se pueda exigir también una responsabilidad criminal o civil, en este caso ya de manera individual³⁵.

En sexto lugar, el Gobierno cuenta con la facultad de disolver el Congreso de los Diputados, en contrapartida a la posibilidad de éste de exigir responsabilidad política a aquél, y también el Senado, previa deliberación del Consejo de Ministros (artículo 115 de la Constitución española³⁶).

Estos elementos son los que permiten afirmar que el régimen parlamentario es un sistema de gobierno que se caracteriza por atribuir al Parlamento una posición central en el mismo de la que derivan determinadas relaciones, consideradas equilibradas, con el

³³ Art. 112 CE: “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.

³⁴ El artículo 113 de la Constitución española regula la moción de censura del Presidente del Gobierno, que por su importancia en este trabajo se tratará con más detalle en el epígrafe siguiente.

³⁵ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 141.

³⁶ Art. 115 CE: “1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5”.

Gobierno³⁷. De esta manera, se trata de evitar, aunque sólo sea formalmente, que se torne real la posibilidad de que exista predominio de una institución sobre la otra.

Por tanto, es importante entender que lo que determina la existencia de este tipo de sistema de gobierno no es la mera existencia de un Parlamento, sino la atribución al mismo de una determinada posición, y la asunción por su parte de determinadas relaciones con el Gobierno³⁸. En efecto, existen otros sistemas de gobierno, como el presidencial o el asambleario, en los que también hay un Parlamento, si bien no da lugar a esta forma de gobierno en la medida en que no existe el mencionado equilibrio entre sus instituciones.

3. INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

3.1. Artículo 99 de la Constitución española

3.1.1. Elaboración del artículo 99 de la Constitución española

Actualmente, el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno se encuentra regulado en el artículo 99 de la Constitución española, cuyo tenor literal es el que sigue:

“1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, 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.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

³⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “El régimen parlamentario... *op.cit.*, p. 42.

³⁸ *Ibid.*, p. 43.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.

Este precepto regula el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de manera muy diferente a como se había hecho anteriormente. En efecto, es el primero en el que la designación del Presidente del Gobierno no depende de la decisión del Rey, por lo que introduce un gran cambio en la historia del constitucionalismo español.

En consonancia con lo anterior, las constituciones del siglo XIX y XX otorgaban una posición determinante al Jefe del Estado a la hora de elegir al Presidente del Consejo de Ministros. En concreto, este modelo político se mantuvo hasta la Constitución española inmediatamente anterior a la que se encuentran actualmente en vigor, puesto que todavía concedía libertad al Presidente de la Segunda República para nombrar al Presidente del Consejo de Ministros.

Teniendo esto en cuenta, no se puede decir que los auténticos antecedentes de este precepto se encuentran en el derecho español. Al parecer presenta más semejanzas con el artículo 45 de la Constitución francesa de 1946, que establecía que el Presidente de la República proponía un candidato que debía obtener la confianza de la Asamblea nacional para poder ser nombrado Presidente del Consejo. Pero sobre todo con el artículo 63.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en virtud del cual el Presidente federal proponía a una persona que tenía que conseguir la confianza de la Dieta federal para poder acceder al cargo de Canciller federal³⁹.

Dejando a un lado el posible origen de este precepto, importa destacar que sufrió varias modificaciones durante el proceso constituyente. El primer borrador elaborado por la Ponencia recogía este procedimiento en el artículo 85. Este precepto decía que el Rey no presentaba ningún candidato, sino que su labor se limitaba a nombrar como Presidente del Gobierno al que resultase elegido por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta,

³⁹ El derecho alemán consagra la existencia de un evidente desequilibrio entre la posición del Presidente del Gobierno, de supremacía, y la de los miembros del Gobierno, dando lugar a la expresión “gobierno de canciller”, que sirve de inspiración a nuestro modelo constitucional.

entre los propuestos por los grupos parlamentarios⁴⁰. Si ninguno de los candidatos lograba la confianza necesaria el Rey tenía que disolver el Congreso de los Diputados.

Además, este candidato contaba con un plazo de diez días para formar Gobierno, teniendo que someterse de nuevo a la votación en el Congreso de los Diputados, donde también era necesario que consiguiese la mayoría absoluta.

Pero este intento de regulación del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno no quedó a salvo de recibir algunas críticas. Por esta razón, el anteproyecto definitivo introdujo ciertos cambios, pasando a regularse en el artículo 97. Este precepto recogía la intervención del Rey mediante la presentación de un candidato después de haber consultado a los Presidentes de las Cámaras así como a los portavoces de los grupos parlamentarios⁴¹. Lo cual iba seguido de la presentación del programa político de gobierno que pretendía formar ante el Congreso de los Diputados, estando sometido a debate.

Realizados los pasos anteriores, el Rey tenía que proceder a nombrar al candidato como Presidente del Gobierno en caso de que hubiera obtenido la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. En caso contrario, se rebajaba la exigencia en una segunda votación, siendo suficiente con conseguir la mayoría simple. Si ningún candidato lograba esta última mayoría en el plazo de quince días, el Rey procedía a disolver el Congreso de los Diputados.

El tenor literal de este precepto fue objeto de varias enmiendas, saliendo adelante dos de ellas: la primera consistía en que el Rey realizase las consultas previas con los jefes de los partidos políticos con representación parlamentaria; y la segunda consistía en que la propuesta de candidato por el Rey se presentase a través del Presidente del Congreso de los Diputados.

Para permitir la entrada de las enmiendas anteriores se modificó la redacción del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno, pasando a encontrarse en el artículo 92. Este precepto establecía la necesidad de obtener mayoría absoluta en primera votación y, en caso de no conseguirlo, precisar mayoría simple en la siguiente votación. En caso de que ningún candidato lograra la confianza en el plazo de dos meses a partir de la primera votación, el Rey tenía que disolver el Congreso de los Diputados.

⁴⁰ ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. “Sinopsis del artículo 99”, mayo de 2017, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2> [Último acceso: 23/05/2020].

⁴¹ *Ibid.*, [Último acceso: 23/05/2020].

Finalmente, el texto elaborado hasta el momento se mantuvo contando solamente con algunas precisiones, regulándose en el artículo 99. En este sentido, procede señalar tres de ellas: la primera, la realización de una votación a las cuarenta y ocho horas de haberse realizado la primera si no se hubiera obtenido mayoría absoluta; la segunda, la disolución de ambas Cámaras en caso de no lograrse la investidura de ningún candidato en el plazo de dos meses desde la primera votación; y la tercera, el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados a la disolución y convocatoria de nuevas elecciones por el Rey.

3.1.2. Desarrollo legislativo del artículo 99 de la Constitución española

La legislación encargada de desarrollar el artículo 99 de la Constitución española no ha sido muy abundante. El Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, del año 1977, no incluía ninguna regulación relativa al procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno, lo que hizo que la presidencia de las Cámaras tuviera que dictar unas normas provisionales⁴² que se utilizaron en la investidura de Adolfo Suárez en 1979 así como en la de Leopoldo Calvo Sotelo en 1981.

Hoy en día el desarrollo legislativo está en los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁴³, que ha sufrido numerosas reformas a lo largo del tiempo. También podemos mencionar el artículo 12.1 de la Ley del Gobierno⁴⁴, que se limita a decir que: “el nombramiento y cese del Presidente del Gobierno se producirá en los términos previstos en la Constitución”. Esta ley ha sido modificada por la Ley de 13 de octubre de 2003⁴⁵.

3.2. Procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno

El sistema político español, como se ha tenido oportunidad de ver, es el régimen parlamentario, que presenta como una de las características esenciales la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados. En este sentido, la Constitución de 1978 recoge entre su articulado que esta relación se tiene que establecer de manera expresa, a través de un pronunciamiento de la Cámara baja.

⁴² Estas normas se recogieron en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie H, número 2, de 29 de marzo de 1979.

⁴³ Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

⁴⁴ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

⁴⁵ Ley 30/2003, de 13 de octubre de 2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Este pronunciamiento se puede llevar a cabo de dos maneras: en primer lugar, a través del procedimiento de investidura, conocido como procedimiento ordinario, que se encuentra regulado en el artículo 99 de la Constitución española; en segundo lugar, a través de la aprobación de una moción de censura, conocido como procedimiento extraordinario, que se encuentra regulado en el artículo 113 de la Constitución española.

Aunque en ambos casos se inviste a un candidato como Presidente del Gobierno, el término “investidura” se reserva para el procedimiento considerado ordinario⁴⁶. Se trata de un procedimiento que reviste importancia respecto a la formación del Gobierno porque el candidato que resulta investido es quien tiene la posibilidad de proponer el nombramiento de los demás miembros del Gobierno.

En cualquier caso, el cese del Presidente del Gobierno implica automáticamente el cese del resto de los miembros de su Gobierno. Sin embargo, no pasa lo mismo en sentido contrario, ya que el cese de un ministro o incluso de un Vicepresidente no provoca el cese del Gobierno. En ese caso el Presidente del Gobierno puede suplir su puesto nombrando a un nuevo ministro para que ocupe el cargo vacante o simplemente redirigir sus funciones a otro departamento.

3.2.1. Nombramiento ordinario

El procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno comienza “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda”, como se desprende del artículo 99.1 de la Constitución española. La designación del Presidente del Gobierno tiene lugar, entonces, producida la celebración de elecciones en el Congreso de los Diputados, la cual no tiene que coincidir necesariamente con las elecciones en el Senado, ya que es posible la disolución separada de las Cámaras.

Los demás supuestos constitucionales⁴⁷ son los que suponen el cese del Gobierno, lo que hace necesaria la búsqueda de un Presidente del Gobierno: la celebración de

⁴⁶ LÓPEZ GUERRA, Luis. “Investidura del Presidente del Gobierno”. En ARAGÓN REYES, Manuel. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 184.

⁴⁷ La práctica política demuestra que tras producirse alguno de estos supuestos se suele publicar, uno o dos días después, el correspondiente real decreto que declara el cese del Gobierno, haciendo referencia a su continuación en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Todos estos reales decretos precisan el refrendo del Presidente del Gobierno saliente o, en algunos casos, de la persona a la que corresponde su suplencia.

elecciones generales, la pérdida de confianza parlamentaria, la dimisión del Presidente del Gobierno o el fallecimiento del mismo, como establece el artículo 101.1 de la Constitución española.

Al parecer, el cese del Gobierno sólo se puede producir por las causas y a través de los cauces previstos en la Constitución de 1978 y por ningún otro motivo. Sin embargo, la doctrina plantea la posibilidad de añadir otras causas parecidas a las anteriores, las cuales se comentarán más adelante.

En todos estos supuestos se produce el cese del Gobierno pero no la desaparición inmediata de sus miembros, puesto que tiene que continuar en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno como indica el artículo 101.2 de la Constitución española. La norma suprema no recoge ninguna indicación acerca del plazo en el que se tiene que iniciar el procedimiento de investidura desde que tiene lugar el supuesto que propicia el cese del Gobierno pero la práctica demuestra que normalmente es breve.

3.2.1.1. Supuestos que provocan el cese del Gobierno

El primer caso que provoca el cese del Gobierno es la celebración de elecciones generales, recogido en el artículo 101.1 de la Constitución española. Esta expresión se debe interpretar en el sentido de elecciones que afectan a las dos Cámaras, tanto al Congreso de los Diputados como al Senado. Esto porque existe la posibilidad de que tengan lugar unas elecciones que sólo afecten a una de las Cámaras, en virtud de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución española, pero la renovación del Congreso de los Diputados ya se encuentra en el artículo 99.1 de la Constitución española.

Lo anterior muestra que el cese del Gobierno no se produce como consecuencia de cualquier elección, sino sólo de las elecciones que afectan al Congreso de los Diputados⁴⁸. En otros términos, el cese del Gobierno se produce con cada celebración de elecciones al Congreso de los Diputados, al margen de que vayan acompañadas de elecciones al Senado o no.

Esto tiene sentido en la medida en que el Congreso de los Diputados es la única Cámara de la que depende políticamente el Gobierno, no sólo porque es en ella donde el candidato a Presidente del Gobierno recibe la confianza parlamentaria necesaria para su

⁴⁸ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución española: XL Aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, p. 427.

nombramiento, sino también porque esta Cámara es la única en la que se puede confirmar o cuestionar el vínculo existente entre el Gobierno y el Parlamento⁴⁹.

En cualquier caso, las elecciones al Congreso de los Diputados se pueden producir por: el término del mandato parlamentario de los diputados al transcurrir los cuatro años desde su elección, la disolución automática de las Cámaras durante el procedimiento de reforma agravada previsto en el artículo 168 de la Constitución española, el ejercicio por el Presidente del Gobierno de su potestad de disolución anticipada de las Cámaras, y por la disolución automática de las Cámaras que tiene lugar cuando transcurren dos meses desde la primera votación de investidura cuando ningún candidato ha obtenido la confianza.

El segundo caso que provoca el cese del Gobierno es la pérdida de la confianza parlamentaria, recogido en el artículo 101.1 de la Constitución española. En una primera aproximación formal se puede decir que esta pérdida solamente puede tener lugar como consecuencia de dos supuestos: el rechazo de una cuestión de confianza y el triunfo de una moción de censura.

La cuestión de confianza es uno de los mecanismos que permiten comprobar si el Gobierno sigue contando con la confianza del Congreso de los Diputados⁵⁰. El Presidente del Gobierno puede plantear esta cuestión ante el Congreso de los Diputados, la cual tiene que versar sobre su programa político o sobre una declaración de política general, como se desprende del artículo 112 de la Constitución española.

Ahora bien, el Presidente del Gobierno tiene que cumplir un requisito antes de plantear la cuestión de confianza, como es someter esa intención a debate ante el Congreso de los Diputados. Se trata de un trámite obligatorio cuyo resultado no es vinculante, por lo que el Presidente del Gobierno puede continuar adelante aun existiendo oposición expresa en contrario. La confianza no se entiende otorgada si no vota a favor la mayoría simple de los diputados.

⁴⁹ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese del Gobierno en el ordenamiento constitucional español”. *Cuestiones constitucionales revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 4, 2001, p. 117.

⁵⁰ MATÍA PORTILLA, Edmundo; DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván; DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias. En BIGLINO CAMPOS, María Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; MATIA PORTILLO, Francisco Javier; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 179.

A esto añade el artículo 114 de la Constitución española que en caso de que el Congreso de los Diputados niegue su confianza al Presidente del Gobierno, éste tiene que presentar su dimisión al Rey, debiendo procederse a la designación de un Presidente del Gobierno de conformidad con el procedimiento de investidura. Lo que interesa remarcar es que el nuevo proceso de designación del Presidente del Gobierno no tiene que implicar necesariamente la propuesta de un candidato diferente al derrotado⁵¹.

En relación a lo anterior, se podría pensar que concurren dos causas diferentes de cese del Gobierno, como es la pérdida de la confianza parlamentaria y la presentación de la dimisión del Presidente del Gobierno, pero en este caso el elemento que determina el cese del Gobierno es la propia retirada de confianza parlamentaria.

En cualquier caso, la cuestión de confianza está pensada para los Gobiernos que se encuentran en una situación complicada. Es por ello que este instrumento se suele utilizar cuando: la mayoría parlamentaria se encuentra fragmentada, el Gobierno tiene dificultades para sacar adelante sus propuestas como consecuencia de estar en minoría en el Congreso de los Diputados, el Gobierno sufre un elevado desgaste ante la opinión pública debido a su gestión, y cuando el Gobierno tiene que realizar un cambio importante en su programa de gobierno o en las políticas que venía desarrollando o adoptar medidas extraordinarias para afrontar un problema imprevisto de especial gravedad.

Sin embargo, algunos autores piensan que desde un punto de vista material caben otros supuestos en los que el Presidente del Gobierno puede deducir que su Gobierno no cuenta con el apoyo parlamentario: la imposibilidad de aprobar el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado, o la ruptura de la alianza parlamentaria que arrastra al Gobierno de coalición⁵².

El tercer caso que provoca el cese del Gobierno es la dimisión del Presidente del Gobierno, recogida en el artículo 101.1 de la Constitución española. Se refiere al abandono voluntario del cargo por parte del Presidente del Gobierno, siendo indiferente la naturaleza de las causas que pueden contribuir a que tome esa decisión.

La dimisión del Presidente del Gobierno es una decisión personal, que no exige la conformidad ni la deliberación previa del Consejo de Ministros, aunque es un acto que no

⁵¹ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno... op.cit.*, p. 176.

⁵² CARRILLO LÓPEZ, Marc. "El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones". En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 428.

se perfecciona hasta que no es aceptado por el Rey, que es a quien corresponde poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno, como indica el artículo 62.d) de la Constitución española⁵³.

En relación a lo anterior, el Rey no se puede oponer a la decisión del Presidente del Gobierno de dimitir, pues se considera que forma parte del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución española. En este sentido, la STC 60/1982⁵⁴, de 11 de octubre, establece que si todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a cualquier cargo público también tienen el derecho a dimitir de los mismos.

El Presidente del Gobierno, una vez que presenta su dimisión, puede seguir siendo parte del Gobierno cesante, pero esta continuidad tiene que ser voluntaria⁵⁵. Esto significa que puede continuar formando parte del Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, pero también puede decidir abandonarlo tan pronto como presente su dimisión.

Esta última posibilidad se muestra coherente con el contenido del artículo 13.1 de la Ley del Gobierno, que dispone que en caso de dimisión del Presidente del Gobierno sus funciones tienen que ser asumidas por los Vicepresidentes, de conformidad con el orden de prelación establecido, y en defecto de ellos por los ministros, según el orden de precedencia de los departamentos.

Finalmente, podemos señalar que la única vez en la que se ha producido la dimisión de un Presidente del Gobierno, desde la aprobación de la Constitución de 1978, ha sido la de Adolfo Suárez el 29 de enero de 1981.

El cuarto caso que provoca el cese del Gobierno es el fallecimiento del Presidente del Gobierno, recogido en el artículo 101.1 de la Constitución española.

El fallecimiento del Presidente del Gobierno activa el mecanismo de la suplencia previsto en el artículo 13.1 de la Ley del Gobierno de la misma manera que lo hace la causa anterior. En consecuencia, el Vicepresidente o, en su caso, el ministro correspondiente tiene que asumir las funciones que tenía encomendadas el Presidente del Gobierno, salvo aquellas que le son atribuidas directamente por el texto constitucional. Así, la atribución

⁵³ *Ibid.*, p. 429.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1982, de 11 de octubre de 1982.

⁵⁵ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. "Las causas de cese..." *op.cit.*, p. 141.

personal de una función al Presidente del Gobierno imposibilita que otro sujeto distinto la pueda ejercer⁵⁶.

La persona a la que corresponde suplir al Presidente del Gobierno no tiene poder suficiente para poner fin a esta situación mediante una disolución anticipada de las Cámaras ni mediante la proposición de una cuestión de confianza. Este rechazo a delegar ciertas competencias también se encuentra previsto en el artículo 20.3 de la Ley del Gobierno⁵⁷. En este contexto, lo único que se puede hacer es continuar en la situación de suplencia o bien aprobar una moción de censura.

Por último, una de las causas planteadas por algunos autores que pueden provocar el cese del Gobierno es la incapacidad permanente del Presidente del Gobierno para ejercer sus funciones, que no se encuentra prevista en el texto constitucional.

En un principio estaba prevista como una causa más de las que dan lugar al cese del Gobierno, equiparándose al fallecimiento del Presidente del Gobierno. Sin embargo, se termina suprimiendo para evitar los problemas que puede plantear en la práctica aplicar un concepto tan impreciso⁵⁸. Esta decisión deja sin resolver algunos problemas que pueden derivar de una enfermedad prolongada del Presidente del Gobierno.

La incapacidad temporal del Presidente del Gobierno para ejercer sus funciones pone en funcionamiento el mecanismo de la suplencia previsto en el artículo 13.1 de la Ley del Gobierno del mismo modo que lo hacen las dos causas anteriores. No obstante, puede ser que esta incapacidad se alargue más de lo debido, convirtiéndose en permanente. En ese caso, la situación se podría resolver procediendo a la dimisión del Presidente del Gobierno o a la aprobación de una moción de censura.

Otra de las causas planteadas por algunos autores que pueden provocar el cese del Gobierno es la responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno, que tampoco está prevista en el texto constitucional.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 145.

⁵⁷ Art. 20.3 LG: “No son en ningún caso delegables las siguientes competencias:

- a) Las atribuidas directamente por la Constitución.
- b) Las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos atribuidas al Consejo de Ministros.
- c) Las atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno, con la excepción prevista en el apartado 2 de este artículo.
- d) Las atribuidas por una ley que prohíba expresamente la delegación”.

⁵⁸ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno... op.cit.*, p. 103.

Antes de nada, conviene hacer alusión al artículo 71.2 de la Constitución española, que establece que los diputados y senadores no pueden ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva, lo que se conoce como suplicatorio. En este sentido, la cuestión es si la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados, que autoriza el procesamiento del Presidente del Gobierno, equivale a la pérdida de su confianza a los efectos del artículo 101.1 de la Constitución española⁵⁹.

Parece que la respuesta tiene que ser negativa, pues la concesión o denegación del suplicatorio no pone en entredicho la confianza que existe entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados. En efecto, su concesión puede tener una finalidad diferente a manifestar la pérdida de la confianza parlamentaria, por ejemplo permitir al Presidente del Gobierno probar su inocencia ante los tribunales⁶⁰.

Sin embargo, no se puede contestar lo mismo cuando se trata de la acusación al Presidente del Gobierno por traición o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, lo cual está previsto en el artículo 102.2 de la Constitución española. La aprobación por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados de dicha acusación, a iniciativa al menos de la cuarta parte de los miembros de esta Cámara, sí que pone en cuestión la confianza existente entre el Gobierno y la Cámara baja.

El hecho de que los órganos judiciales, que son quienes determinan la inocencia o culpabilidad, condenen por sentencia firme al Presidente del Gobierno hay que ponerlo en relación con el artículo 11 de la Ley del Gobierno, cuyo contenido establece que para ser miembro del Gobierno es preciso no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme. Se trata de un requisito que se tiene que entender no sólo en términos de acceso al cargo, sino también de permanencia en el mismo.

En definitiva, la aprobación de la iniciativa de acusación indica duda acerca de si el Presidente del Gobierno ha puesto en peligro la seguridad del Estado, lo que quiere decir lógicamente que hay desconfianza en su gestión como Jefe del Gobierno⁶¹. Sin embargo, no parece conveniente que tenga que suponer el cese del Gobierno de manera automática,

⁵⁹ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese... *op.cit.*, p. 123.

⁶⁰ El Presidente del Gobierno, al igual que cualquier otro ciudadano, está protegido por el derecho fundamental a la presunción de inocencia en todos los procedimientos penales que se pudieran iniciar contra su persona, como dice el artículo 24 de la Constitución española.

⁶¹ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los Gobiernos cesante y en funciones en el ordenamiento constitucional español”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 12, 2005, p. 246.

ya que el Congreso de los Diputados cuenta con un instrumento que le permite ratificar su voluntad: la moción de censura.

3.2.1.2. *Consultas regias*

Las consultas regias constituyen la primera fase del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno. Así, el primer paso se materializa en la celebración de una serie de consultas por parte del Rey con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria⁶².

En la medida en que el Rey es el encargado de proponer un candidato a Presidente del Gobierno, el objetivo de las consultas es proporcionar al monarca toda la información posible acerca de la situación política, sobre todo en el Congreso de los Diputados, para que pueda proponer un candidato capaz de conseguir los apoyos necesarios para resultar investido Presidente del Gobierno.

Cabe advertir que no existe plazo alguno que determine el inicio ni la duración de estas consultas producida la circunstancia que desencadena la aplicación del procedimiento de investidura. Sin embargo, parece costumbre consolidada que su apertura tenga lugar de manera inmediata: en el caso de la renovación del Congreso de los Diputados tras la sesión constitutiva del mismo⁶³, y en los demás supuestos constitucionales después de producirse el cese del Gobierno.

Normalmente la duración de las consultas regias es breve. En efecto, la práctica constitucional muestra que en la mayor parte de ocasiones ha oscilado entre dos y cuatro días. En cualquier caso, el hecho de que no exista un plazo que determine el final de estas consultas permite que la realización de las mismas se pueda alargar por el tiempo necesario según las circunstancias políticas.

También conviene tener presente que no existe un orden predeterminado para la realización de las consultas, aunque en los últimos tiempos el monarca ha convocado a los grupos parlamentarios de menor a mayor representación en el Congreso, criterio opuesto al seguido en las primeras investiduras.

⁶² La expresión “grupos políticos con representación parlamentaria” se refiere a las fuerzas políticas –partidos en sentido estricto, coaliciones electorales, federaciones de partidos- que han obtenido por lo menos un escaño en el Congreso de los Diputados.

⁶³ No es necesario esperar a que expire el plazo de cinco días para la constitución de los grupos parlamentarios puesto que los destinatarios de las consultas no son ellos sino los grupos políticos con representación parlamentaria.

En todo el trámite de las consultas regias presenta gran relevancia la actuación del Presidente del Congreso, ya que realiza una tarea preparatoria de las consultas que tiene que llevar a cabo el Rey⁶⁴. En este sentido, el Presidente del Congreso de los Diputados elabora la lista de los grupos políticos con representación parlamentaria y mantiene conversaciones con los mismos para que determinen quiénes son sus representantes de cara a las consultas. A continuación, dirige un escrito al Rey en el que constan dichos grupos políticos con sus respectivos representantes para que lleve a cabo las consultas.

En relación a lo anterior, el monarca no puede consultar a los grupos políticos que no han sido propuestos por el Presidente del Congreso. Entonces, surge la duda de qué pasaría si este último, ya sea deliberada o inconscientemente, no incluyera en la lista que presenta al Rey a alguno de los representantes designados por los grupos políticos⁶⁵. En ese caso buena parte de la doctrina considera que el grupo político afectado puede plantear un recurso de amparo, ya que se cumplen los requisitos previstos en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁶⁶.

3.2.1.3. *Propuesta de un candidato*

La propuesta de un candidato constituye la segunda fase del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno. En efecto, concluidas las consultas, el Rey tiene que proponer un candidato a Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados, como establece el último inciso del artículo 99.1 de la Constitución española. Ahora bien, esta propuesta debe ser refrendada por el Presidente del Congreso.

En este caso tampoco existe ningún plazo que determine el momento en el que se tiene que producir la propuesta del candidato. En principio, se tiene que hacer de manera inmediata después de la finalización de la ronda de consultas, con el objetivo de no alargar

⁶⁴ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 415.

⁶⁵ CORONA FERRERO, Jesús María. “A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución española”. En *Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 31, 2018, pp. 353-354.

⁶⁶ Art. 42 LOTC: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

innecesariamente el período de interinidad gubernamental⁶⁷. No obstante, el monarca cuenta con la posibilidad de retrasar la propuesta por el tiempo que estime razonable para intentar asegurar que el candidato obtendrá el apoyo parlamentario.

Respecto a una decisión tan importante como la que aquí se trata, el Rey tiene que mantener su neutralidad institucional, estando obligado a tener en cuenta la composición del Congreso de los Diputados, puesto que debe presentar al candidato que aparentemente tiene más posibilidades de conseguir la investidura.

En este sentido, si existe una fuerza política con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, el Rey no tiene más remedio que proponer como candidato al líder de la misma, y si no existe esta mayoría pero los grupos políticos manifiestan al monarca en las consultas el apoyo mayoritario a un representante político, tiene que presentarlo como candidato, aunque no sea el líder de la fuerza política con más escaños en el Congreso.

Ahora bien, si no existe mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y las consultas no permiten vaticinar un candidato que pueda lograr la investidura, el Rey tiene que proponer como candidato al líder de la formación política que cuenta con más escaños en el Congreso de los Diputados. Esto porque no existe ningún fundamento constitucional que habilite al monarca para proponer a la persona que como consecuencia de un juicio político de oportunidad considera más apropiada⁶⁸.

En este último caso, cabe preguntarse cuál es el papel que tiene que desempeñar el Rey. Su función se reduce a mantener conversaciones con los representantes de los grupos políticos, no pudiendo buscar acuerdos políticos que tiendan a la investidura parlamentaria de un candidato, ya que se trata de una tarea que corresponde exclusivamente a los partidos políticos.

⁶⁷ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 415.

⁶⁸ PORRAS RAMÍREZ, José María. “La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 140, p. 233.

Si el monarca decidiese no sujetarse a este principio, no escrito, la votación que se realiza posteriormente se encargaría de demostrar si verdaderamente el candidato tiene o no la confianza de la Cámara baja⁶⁹.

En cualquier caso, el Rey se tiene que asegurar de que el candidato elegido acepta su ofrecimiento. Se trata de un aspecto importante a tener en cuenta en tanto en cuanto cabe la posibilidad de que el candidato lo rechace pues no existe ningún precepto que le obligue a aceptarlo. Entonces, surge la duda de qué sucedería si el candidato rehusara presentarse a la investidura, lo que tiene como consecuencia que el plazo temporal de dos meses para la disolución automática de las Cámaras no empezaría a correr⁷⁰, como se verá más adelante.

La propuesta que el monarca dirige al Presidente del Congreso de los Diputados debe constar por escrito, teniendo que ser publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y leída antes de comenzar el debate de investidura, contando con el refrendo de este último. A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987⁷¹ establece que el sentido esencial del refrendo es trasladar la responsabilidad del Rey a otra persona, y que la razón de atribuirlo al Presidente del Congreso radica en el hecho de que el Presidente del Gobierno se encuentra en funciones.

Al margen de esta caracterización general, se discute si este refrendo introduce un control puramente formal o si por el contrario también incorpora un control material de la propuesta de candidato realizada por el Rey. En otras palabras, se plantea la duda de si el Presidente del Congreso de los Diputados puede no refrendar el acto del monarca si no se muestra conforme con la decisión adoptada, sobre la base de que al ser responsable quien refrenda el acto, la traslación de responsabilidad también supone la traslación del contenido del acto⁷².

A modo de respuesta, el Presidente del Congreso se puede negar a refrendar una propuesta de candidato por el Rey en aquellos casos en los que resulta incompatible con la

⁶⁹ MATEOS Y DE CABO, Óscar. “La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 111, 2017, p. 167.

⁷⁰ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, p. 58.

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero de 1987.

⁷² ARAGÓN REYES, Manuel. “Organización general y territorial del Estado”. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 184.

composición del Congreso de los Diputados y totalmente imposible lograr la investidura parlamentaria.

3.2.1.4. *Votación del Congreso de los Diputados*

La votación del Congreso de los Diputados es la tercera fase del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno. Tras recibir la propuesta de candidato el Pleno de la Cámara baja debe ser convocado, por imperativo del artículo 170 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Cabe precisar que no existe plazo alguno que determine el momento en el que se tiene que convocar el pleno de investidura, lo que ofrece al Presidente del Congreso un importante margen de maniobra para retrasar el inicio del debate de investidura con el fin de que el candidato propuesto pueda negociar los apoyos parlamentarios necesarios para resultar investido⁷³.

Ese candidato tiene la obligación de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar ante el Congreso de los Diputados antes de que tenga lugar la votación de investidura. Esto es consecuencia inmediata de la previsión recogida en el artículo 99.2 de la Constitución española.

En relación al contenido del programa de investidura no existe ninguna previsión legal al respecto, aunque parece que simplemente tiene que incluir las líneas generales sobre la actuación que pretende realizar el Presidente del Gobierno. No hace falta que contenga una propuesta de Gobierno, pues su formación tiene lugar una vez investido el candidato como Presidente del Gobierno.

En concreto, este programa se estructura en dos partes diferentes pero relacionadas entre sí: por un lado, la que señala y describe los principales problemas y las necesidades y aspiraciones del propio Estado, es decir, la diagnosis de la realidad política y, por otro lado, la que propone soluciones por parte del Gobierno que se pretende formar, que no es otra cosa que la declaración de la línea política del Gobierno a partir de los datos de la situación económica, financiera, internacional, de orden público y de las relaciones con el resto de formaciones políticas⁷⁴.

⁷³ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 417.

⁷⁴ HOLGADO GONZÁLEZ, María. “El programa de gobierno y sus sistemas de control”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 46.

La norma suprema no dice nada en relación a la celebración de un debate después de realizarse la exposición del programa de investidura por el candidato a Presidente del Gobierno, y tampoco las normas reglamentarias. Como consecuencia de este silencio las sesiones de investidura de los años 1979 y 1981 siguieron caminos de contenido distinto: en la resolución del Presidente del Congreso de 1979⁷⁵ no se contemplaba ningún debate antes de la votación de investidura, mientras que en la Resolución del Presidente del Congreso de 1981⁷⁶ sí se contemplaba un debate antes de la votación de investidura, concretamente tras la exposición del mencionado programa político.

Esta última manera de proceder se termina plasmando en los primeros apartados del artículo 171 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así, la sesión comienza por la lectura de la propuesta de candidato por uno de los secretarios. A continuación, el candidato propuesto expone, sin límite de tiempo, el programa político de Gobierno que pretende formar y solicita la confianza del Congreso de los Diputados. Luego intervienen los representantes de los grupos políticos que lo soliciten por treinta minutos, después de la suspensión de la sesión por el tiempo marcado por el Presidente del Congreso. Finalmente, el candidato puede realizar nuevas intervenciones, en cuyo caso los grupos parlamentarios tienen derecho a una réplica de diez minutos.

Terminado el debate procede pasar a la votación de investidura. En este caso, el artículo 171.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la votación se tiene que llevar a cabo en la hora fijada por el Presidente del Congreso de los Diputados. No es otra cosa que una cautela que tiene por finalidad evitar votaciones por sorpresa no deseables en actos parlamentarios tan importantes como una investidura⁷⁷. El objeto de esta votación lo es tanto el candidato a Presidente del Gobierno como su programa político.

⁷⁵ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 3, 1979. Documento disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_003.PDF. [Último acceso: 23/06/2020].

⁷⁶ Diario de sesiones del Congreso, núm. 147, 1981. Documento disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_147.PDF. [Último acceso: 23/06/2020].

⁷⁷ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 418.

La votación de investidura es pública por llamamiento, según el artículo 85.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tratándose de un requisito que pretende lograr la mayor transparencia posible en la investidura.

Respecto a la mayoría que necesita el candidato para resultar investido Presidente del Gobierno el artículo 99.3 de la Constitución española dice que en una primera votación tiene que recibir la confianza de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y, en caso de no conseguirlo, se tiene que someter a una segunda votación cuarenta y ocho horas más tarde en la que es suficiente con alcanzar mayoría simple⁷⁸.

Este sistema de doble votación no se encuentra exento de críticas por considerarse innecesario, pero no se puede ignorar que mediante el mismo el texto constitucional trata de promover como opción preferente la existencia de amplias y sólidas mayorías en el Gobierno⁷⁹.

Finalmente, es necesario hacer alusión a las consecuencias que tiene el hecho de que el candidato fracase en la investidura. En este sentido, el artículo 99.4 de la Constitución española dispone que, si realizadas las dos votaciones el candidato no consigue la confianza de los miembros de la Cámara baja, se tiene que volver a iniciar todo el procedimiento en los mismos términos que los expuestos en los párrafos anteriores.

En este caso, la mayor parte de la doctrina considera que el Rey puede proponer otra vez como candidato al líder político derrotado en la votación anterior.

Pasados dos meses desde la primera votación de investidura sin que el Congreso de los Diputados haya otorgado su confianza a ninguno de los candidatos, el artículo 99.5 de la Constitución española recoge la disolución automática de las Cortes Generales, que debe ser decretada por el Rey y refrendada por el Presidente del Congreso⁸⁰. En relación a esta

⁷⁸ La mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados requiere el voto favorable de la mitad más uno de la totalidad de diputados con independencia de que se encuentren presentes o no, siendo esta cifra ciento setenta y seis diputados, mientras que la mayoría simple requiere más votos a favor que en contra de diputados presentes en la sesión de investidura.

⁷⁹ GARRORENA MORALES, Ángel. "Investidura". En GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, 1984, p. 471.

⁸⁰ CARRILLO LÓPEZ, Marc. "El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones". En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, pp. 419-420.

previsión se pronuncia el Tribunal Constitucional⁸¹ diciendo que se trata de un instrumento que pretende evitar la existencia de crisis gubernamentales prolongadas.

Ahora bien, el hecho de que la disolución recaiga también sobre el Senado ha sido objeto de algunas críticas, debido a que no interviene en el procedimiento de investidura, si bien parece encontrar su justificación en asegurar una cierta sincronización entre las dos Cámaras.

3.2.1.5. *Nombramiento regio*

El nombramiento regio constituye la cuarta fase del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno. Finalizada la votación de investidura, el candidato propuesto que consigue la confianza del Congreso de los Diputados debe ser nombrado Presidente del Gobierno por el Rey, quedando este acto formalizado en un Real Decreto, que precisa ser refrendado por el Presidente del Congreso.

Se trata de un acto preceptivo y reglado, lo que significa que el monarca tiene la obligación de nombrar como Presidente del Gobierno al candidato votado en el Congreso de los Diputados, no pudiendo nombrar a una persona distinta de la que ha recibido este apoyo parlamentario⁸².

En la práctica el texto constitucional no establece un plazo para que tenga lugar este trámite, sin embargo es costumbre que el nombramiento se produzca de manera inmediata. En este sentido, la comunicación del resultado de la votación de investidura que hace el Presidente del Congreso de los Diputados al Rey suele tener lugar el mismo día en el que se realiza la misma, procediendo también a la firma del Real Decreto de nombramiento, según el artículo 171.6 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Al día siguiente se publica en el Boletín Oficial del Estado y el Presidente del Gobierno toma posesión ante el Rey.

3.2.2. *Nombramiento extraordinario*

La moción de censura se puede describir como el mecanismo constitucional por el que se manifiesta que el Presidente del Gobierno ha perdido la confianza depositada por el Congreso de los Diputados en la investidura. En consonancia con ello, si la votación que

⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1985, de 6 de febrero de 1985.

⁸² BAR CENDÓN, Antonio. “Artículo 99: nombramiento del Presidente del Gobierno”. En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a la Constitución española (Tomo VIII)*. Madrid: Edersa, 1998, pp. 304-305.

tiene lugar en este procedimiento sale adelante el Presidente del Gobierno se encuentra en la obligación de dimitir⁸³.

La tramitación de la moción de censura aparece regulada en el artículo 113 de la Constitución española, precepto desarrollado por los artículos 175 a 179 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En este momento conviene recordar que su regulación está condicionada por el carácter racionalizado que presenta nuestro sistema de gobierno, que pretende dificultar la presentación de una moción de censura para mermar la inestabilidad gubernamental.

En relación con lo anterior, la moción de censura tiene que ser propuesta por un número mínimo de miembros en el Congreso de los Diputados, en concreto, la décima parte de los diputados, lo que intenta evitar que un reducido número de diputados pueda alterar el normal funcionamiento del Gobierno.

Además, nuestra moción de censura se caracteriza por ser constructiva, aspecto tomado de la Constitución alemana vigente que implica que el escrito en el que se propone la censura del Presidente del Gobierno debe incluir obligatoriamente un candidato a la presidencia “que haya aceptado la candidatura” según el artículo 175.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Entonces, presenta la peculiaridad de que aúna en un solo acto dos procesos de naturaleza y contenido distintos: la censura y la investidura⁸⁴.

La moción de censura se tiene que presentar en un escrito motivado, por exigirlo así el artículo 175.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de manera que no sólo los parlamentarios pueden conocer las causas de la moción del presidente, sino también los ciudadanos. Esta previsión resulta coherente con los principios de publicidad, claridad y transparencia que deben imperar en el ámbito parlamentario.

Por su parte, el artículo 176.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados dice que la Mesa del Congreso tiene que comprobar que el escrito recién mencionado reúne los requisitos antes expresados, en cuyo caso viene obligado a admitirla a trámite, sin margen

⁸³ El Presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey tuvo que dimitir el 1 de junio de 2018 como consecuencia de la aprobación de una moción de censura –la única que ha prosperado hasta el momento- presentada por el principal partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español, bajo la justificación de la falta de reacción política del Presidente del Gobierno ante la sentencia del “Caso Gürtel”, resultando investido Pedro Sánchez Pérez-Castejón.

⁸⁴ MONTERO GIBERT, José Ramón; GARCÍA MORILLO, Joaquín. “El control parlamentario”. *Temas clave de la Constitución española*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 161.

de discrecionalidad, avisando al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los grupos parlamentarios⁸⁵.

Desde que se presenta la moción de censura hasta que se procede a su votación es necesario que transcurran cinco días⁸⁶, lo que se conoce como plazo de enfriamiento o de reflexión, cuya finalidad es evitar tomar decisiones precipitadas como consecuencia de la existencia de alguna circunstancia que puede ser simplemente eventual, y proporcionar al Presidente del Gobierno la oportunidad de conseguir apoyos que le permitan hacer frente a la moción de censura.

Aunque el texto constitucional no lo recoge expresamente parece conveniente la existencia de un debate antes de proceder a la votación. En consonancia con ello, no hay ninguna previsión legal que determine el momento en el que tiene que comenzar el mismo, pero se puede entender que debe tener lugar cuando el Presidente del Congreso convoca el Pleno. En este caso, la votación también es pública por llamamiento.

En el debate interviene en primer lugar uno de los diputados que ha firmado la moción de censura para defender la misma, y en segundo lugar el candidato propuesto que es quien puede llegar a sustituir al Presidente del Gobierno. En este punto sorprende que no se prevea la intervención de este último.

Los miembros del Gobierno pueden hacer uso de la palabra siempre que lo estimen oportuno, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Presidente del Congreso para ordenar el debate. Por tanto, no existe límite de tiempo para las intervenciones ni para la defensa de la candidatura a Presidente del Gobierno. Pero, se impone una restricción de treinta minutos a las intervenciones que, después de tener lugar la interrupción destinada a la organización de la estrategia de las distintas fuerzas parlamentarias y a la preparación de sus discursos, efectúan en el debate propiamente dicho los representantes de los grupos parlamentarios⁸⁷. La oportunidad de réplica se reduce a diez minutos.

La aprobación de la moción de censura exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, no recogándose la posibilidad de

⁸⁵ A partir de este momento, el Presidente del Gobierno no puede disolver el Congreso de los Diputados, el Senado o las Cortes Generales, mientras la moción de censura se encuentre en tramitación.

⁸⁶ En los dos primeros días se pueden presentar mociones de censura alternativas.

⁸⁷ CARRILLO LÓPEZ, Marc. "El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones". En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución... op.cit.*, p. 611.

que sea suficiente conseguir mayoría simple, a diferencia de lo que sucede en la investidura del Presidente del Gobierno.

Los efectos de la aprobación de la moción de censura se encuentran recogidos en el artículo 114.2 de la Constitución española. Este precepto establece que si el Congreso de los Diputados adopta la moción de censura, el Gobierno tiene que presentar su dimisión al Rey, entendiéndose investido el candidato propuesto en dicha moción. Esto último hace que el candidato no se tenga que someter nuevamente al procedimiento de investidura del artículo 99 de la Constitución española.

En este caso, el monarca tampoco dispone de margen de maniobra puesto que se tiene que limitar a nombrar al candidato como Presidente del Gobierno, siendo necesario el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados.

Finalmente, el artículo 113.4 de la Constitución española se encarga de regular los efectos de la no aprobación de la moción de censura diciendo que “si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones”, añadiendo el artículo 179 del Reglamento del Congreso de los Diputados que “ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones”. A estos efectos, la presentación en un período entre sesiones se imputa al siguiente período de sesiones.

4. INVESTIDURA EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO

4.1. Práctica política desde 1979 hasta 2020

El sistema político instaurado con la Constitución de 1978 ha llevado al desarrollo de un régimen parlamentario estabilizado con una acusada huella bipartidista, en el que prácticamente el día antes de las elecciones se podía intuir quién iba a ser el Presidente del Gobierno⁸⁸. En este sentido, el tiempo entre la I Legislatura en 1979 y la X Legislatura en 2011 ha sido testigo de once procedimientos de investidura, en los que el candidato ha conseguido la mayoría absoluta, salvo en dos ocasiones en las que fue necesario esperar a la segunda votación.

⁸⁸ TERUEL LOZANO, Germán Manuel. “La regulación constitucional de la investidura del Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político”. *Revista general de derecho constitucional*, núm. 14, 2017, p.1.

La práctica constitucional acaecida durante todos esos años tuvo que hacer frente a algún problema político como la dimisión del Presidente del Gobierno Adolfo Suárez el 29 de enero de 1981, el fallido golpe de Estado el 23 de febrero de 1981 o la profunda crisis de Unión de Centro Democrático durante la I Legislatura, así como la situación derivada de la celebración de un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN el 12 de marzo de 1986 durante la III Legislatura. Sin embargo, ninguno de ellos presentaba una relación directa con la solidez de la mayoría parlamentaria.

De esta manera, solamente la disolución de la V Legislatura de las Cortes Generales en 1993 respondió a un verdadero problema de falta de apoyos parlamentarios: cuando Convergència i Unió decidió retirar el apoyo al Gobierno de Felipe González, manifestado en el rechazo al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado a finales del año 1996, el Presidente del Gobierno decidió anticipar las elecciones⁸⁹. Esta situación tuvo lugar en un contexto de fuerte desgaste político como consecuencia de la crisis económica, el caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación y los escándalos por corrupción.

El hecho de que la situación parlamentaria cambiase radicalmente, después de casi cuarenta años de democracia, puso sobre la mesa que el mecanismo de investidura regulado en el artículo 99 de la Constitución española adolecía –aparentemente- de unas carencias que dificultaban su aplicación en un entorno de marcada división política. En este sentido, se trataba de una realidad desconocida consecuencia de la irrupción de dos nuevas fuerzas políticas, Ciudadanos –fundada el 9 de julio de 2006, aunque ciertamente no adquiere importancia hasta las elecciones europeas de 2014, en las que se coloca como la octava fuerza política española-, y Podemos –fundada el 17 de enero de 2014-, y del cambio de las posiciones políticas de algunos partidos que normalmente habían servido de bisagra para apoyar a uno de los dos grandes partidos nacionales, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, como consecuencia del secesionismo catalán.

Ahora bien, la importancia política que cobraron estos nuevos partidos políticos no se podría entender sin tener en cuenta dos factores: el grave deterioro sufrido en la imagen pública de los políticos en general, y el indiscutible acierto de Ciudadanos y Podemos en las propuestas lanzadas en sus discursos. Esto último les permitió conseguir un hueco en el sistema de partidos español y, más tarde, ocupar una posición decisiva en el mismo.

⁸⁹ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, p. 75.

En definitiva, el bipartidismo que había imperado en las elecciones españolas desde el año 1982 ya no existía: el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular habían perdido votantes. Sin embargo, las nuevas fuerzas políticas no consiguieron desplazar a los dos partidos tradicionales en sus destacadas posiciones en el sistema de partidos, a pesar de los buenos resultados que habían obtenido en las elecciones.

En todo caso, Ciudadanos y Podemos alcanzaron una representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados que les permitió colocarse en una posición con la que no solo podían condicionar la mayoría parlamentaria que podría afectar a la formación de un futuro Gobierno, sino incluso vetar la configuración de una mayoría que pudiera sostener la propia formación de un Gobierno de uno u otro signo, dando lugar en ambos casos a un grave problema de estabilidad gubernativa⁹⁰.

4.1.1. Elecciones generales de 2015: nuevo escenario político

Después del escrutinio de los votos de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 el panorama político era muy distinto al que se había conocido hasta la fecha: el Partido Popular sufrió una caída importante consiguiendo con el 33,4% de los votos 123 diputados, -63 menos que en las elecciones anteriores-, teniendo similar destino el Partido Socialista Obrero Español que obtuvo con el 20,8% de los votos 90 diputados -20 menos que en las elecciones anteriores-.

Por su parte, Ciudadanos logró con el 13,9% de los votos 40 diputados, Podemos obtuvo con el 20,6% de los votos 69 diputados y Unidad Popular en Común consiguió con el 3,7% de los votos 2 diputados. Finalmente, en el ámbito nacionalista, Democràcia y Llibertat sumó el 2,3% de los votos y 8 diputados, el Partido Nacionalista Vasco el 1,2% de los votos y 6 diputados, Bildu el 0,9% de los votos y 2 diputados, Coalición Canaria el 0,3% de los votos y 1 diputado y Esquerra Republicana de Catalunya el 2,4% de los votos y 9 diputados.

En ese contexto político el Rey propuso como candidato a Presidente del Gobierno a Mariano Rajoy Brey, que declinó el encargo regio por ser consciente de que no reuniría los apoyos necesarios para salir investido. Esta negativa forzó la celebración de una nueva ronda de consultas que terminó con la proposición de otro candidato, en este caso Pedro

⁹⁰ *Ibid.*, p. 83.

Sánchez Pérez-Castejón, que no conseguiría sacar adelante la investidura por primera vez en la historia de la democracia –como se puede observar en la siguiente tabla⁹¹–.

| Candidato | Fecha | Votos a favor | Votos en contra |
|------------------------------|---|---------------|-----------------|
| Adolfo Suárez | 30 marzo 1979 (primera votación) | 183 | 149 |
| Leopoldo Calvo Sotelo | 25 febrero 1981 (primera votación) | 186 | 158 |
| Felipe González | 1 diciembre 1982 (primera votación) | 207 | 116 |
| Felipe González | 23 julio 1986 (primera votación) | 184 | 144 |
| Felipe González | 5 diciembre 1989 (primera votación) *Durante esta investidura la Cámara tuvo una composición provisional de 332 diputados, lo que situó la mayoría absoluta en 167 escaños. | 167 | 155 |
| Felipe González | 9 julio 1993 (primera votación) | 181 | 165 |
| José María Aznar | 4 mayo 1996 (primera votación) | 181 | 166 |
| José María Aznar | 26 abril 2000 (primera votación) | 202 | 148 |
| José Luis Rodríguez Zapatero | 16 abril 2004 (primera votación) | 183 | 148 |
| José Luis Rodríguez Zapatero | 9 abril 2008 (primera votación) | 168 | 158 |
| | 11 abril 2008 | 169 | 158 |

⁹¹ Datos extraídos de: <https://www.epdata.es/datos/resultados-historicos-investiduras-espana-estadistica-grafico-datos/423>. [Último acceso: 26/06/2020].

| | | | |
|------------------------------|---|-----|-----|
| | (segunda votación) | | |
| Mariano Rajoy Brey | 20 diciembre 2011 (primera votación) | 187 | 149 |
| Pedro Sánchez Pérez-Castejón | 2 marzo 2016 (primera votación) | 130 | 219 |
| | 4 marzo 2016 (segunda votación) | 131 | 219 |
| Mariano Rajoy Brey | 31 agosto 2016 (primera votación) | 170 | 180 |
| | 2 septiembre 2016 (segunda votación) | 170 | 180 |
| Mariano Rajoy Brey | 27 octubre 2016 (primera votación) | 170 | 180 |
| | 29 octubre 2016 (segunda votación) | 170 | 111 |
| Pedro Sánchez Pérez-Castejón | 23 julio 2019 (primera votación) | 124 | 170 |
| | 25 julio 2019 (segunda votación) | 124 | 155 |
| Pedro Sánchez Pérez-Castejón | 5 enero 2020 (primera votación) | 166 | 165 |
| | 7 enero 2020 (segunda votación) | 167 | 165 |

En relación a lo anterior, cabe advertir que el régimen parlamentario exige no solo el cumplimiento de unas reglas jurídicas –las previstas en el artículo 99 de la Constitución española-, sino también el acatamiento por los partidos políticos de unas reglas políticas inherentes a ese régimen, que obligan a la existencia de pactos para intentar alcanzar la mayoría simple en una segunda votación y a la inexistencia de vetos mutuos⁹².

Partiendo de esta premisa, se podría decir que el incumplimiento de estas reglas por los partidos políticos, las cuales no comprendieron o no quisieron comprender, condujo a

⁹² ARAGÓN REYES, Manuel. “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, p. 18.

una investidura fallida cuya consecuencia fue la disolución automática de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones.

Pero es que la dificultad para elegir a un Presidente del Gobierno se volvió a situar como la cuestión principal de la política española después de las elecciones generales del 26 de junio de 2016, dominada por el bloqueo nacido de la imposibilidad de lograr mayorías vertebradas en torno a los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal: por una parte, ni aun contando con el eventual apoyo de Ciudadanos, el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, el Partido Popular estaba en condiciones de lograr la investidura de su candidato a Presidente del Gobierno; y, por otra parte, la situación no era tampoco mejor para el Partido Socialista Obrero Español, que sólo podía liderar una mayoría alternativa asumiendo los votos del secesionismo catalán cuyas exigencias políticas eran inaceptables para los socialistas⁹³.

Esto condujo a que el Rey propusiera como candidato a Presidente del Gobierno a Mariano Rajoy Brey, que tampoco consiguió sacar adelante la investidura. De modo que el monarca tuvo que celebrar otra ronda de consultas, volviendo a proponer como candidato al mismo líder político, que en este caso lograría obtener más votos a favor que en contra en la segunda votación⁹⁴ al abstenerse gran parte de los diputados del Partido Socialista Obrero Español.

En efecto, la presentación de la candidatura de Mariano Rajoy Brey a Presidente del Gobierno confirmó lo que se sabía de antemano: que no sería capaz de obtener la mayoría absoluta en la primera votación y que sería derrotado en la segunda –por 180 diputados que no apoyaron su investidura frente a 170 que lo hicieron-. Como consecuencia de todo ello y, tras un juego de presiones a favor y en contra de la abstención del grupo parlamentario socialista, origen de un gravísimo conflicto interno que supuso el abandono del cargo de Secretario General por parte de Pedro Sánchez Pérez-Castejón –el más relevante valedor de la oposición de investir un candidato del Partido Popular con su conocida expresión “no es no”-, estuvo a punto de agotarse nuevamente el plazo de dos meses contemplado para la disolución de las Cámaras⁹⁵.

⁹³ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. “El año que vivimos... *op.cit.*, pp. 86-87.

⁹⁴ El nombramiento de Mariano Rajoy Brey como Presidente del Gobierno se formalizó en el Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre, por el que se nombra Presidente del Gobierno a Don Mariano Rajoy Brey.

⁹⁵ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. “El año que vivimos... *op.cit.*, p. 87.

Pues bien, el candidato propuesto por el monarca consiguió alcanzar un acuerdo que hizo posible la investidura, después de trescientos catorce días con un Gobierno en funciones, evitando así la celebración de unas terceras elecciones. Pero el éxito de haber salido de ese *impasse* político no se extendió a la gobernabilidad, pues el que sería Presidente del Gobierno se iba a encontrar con numerosos obstáculos a la hora de sacar adelante sus medidas gubernamentales.

Esta situación se repetiría años más tarde pues el actual Presidente del Gobierno – Pedro Sánchez Pérez-Castejón- resultaba investido el pasado 7 de enero de 2020 en una sesión de investidura caracterizada por haber sido la más ajustada en toda la historia de la democracia –obteniendo un solo voto de diferencia-, lo que arrastraba el hecho de que se presentaba como candidato a Presidente del Gobierno después de haber fracasado en la investidura que había tenido lugar tras las elecciones generales del 23 de julio de 2019.

Finalmente hay que decir que a lo largo de esos meses surgieron dos discusiones de tinte constitucional, ambas relacionadas con el contenido y la interpretación del artículo 99 de la Constitución española: por un lado, la polémica emanada del rechazo de Mariano Rajoy Brey a ser propuesto, en su momento, como candidato a la investidura; y, por otro lado, analizar si, a la vista de las nuevas circunstancias políticas, las previsiones de este precepto sobre el procedimiento de investidura tendrían que continuar siendo las vigentes o si, por el contrario, deberían reformarse⁹⁶.

4.2. Inexistencia de candidato a Presidente del Gobierno

Los problemas políticos acaecido en la XI y XII Legislatura han puesto a prueba el diseño constitucional del procedimiento de investidura, evidenciando cuestiones que la Constitución de 1978 había dejado abiertas o que pueden necesitar de interpretación en un escenario de fragmentación política como el de los últimos tiempos⁹⁷.

En este contexto, se ha cuestionado cuál es el papel del Rey, en cuanto que Jefe del Estado, en el momento en el que tiene que proponer a un candidato como Presidente del Gobierno. En concreto, la duda se centra en cuándo tienen que tener lugar las consultas regias y en quién puede ser presentado como candidato por el monarca.

En consonancia con lo apuntado en páginas anteriores, el Rey es el encargado de poner en marcha los trámites del procedimiento de investidura sobre la base de que es la persona que tiene que promover el normal funcionamiento de las instituciones. Pues bien,

⁹⁶ ARAGÓN REYES, Manuel. “Legislatura fallida... *op.cit.*, pp. 88-89.

⁹⁷ TERUEL LOZANO, Germán Manuel. “La regulación constitucional... *op.cit.*, p. 2.

a estos efectos es necesario recordar que el texto constitucional no establece ningún plazo para la celebración de las consultas regias ni para la propuesta de candidato.

En general, se ha venido entendiendo que las consultas se tenían que celebrar en un breve espacio de tiempo desde que se produce la circunstancia que abre el procedimiento de investidura, con la particularidad de que cuando se trata de elecciones generales hay que esperar a la constitución de las Cámaras y a la elección de su presidente. Celebradas estas consultas, el Rey ha propuesto al candidato de manera prácticamente inmediata, salvo en el año 1981, en el que transcurrieron cuatro días hasta que el monarca formalizó la decisión.

Sin embargo, esta manera de proceder puede no ser la más adecuada en tiempos de incertidumbre política. El Rey tiene la posibilidad de jugar con el factor tiempo en un doble sentido: puede retrasar la ronda de consultas para que las fuerzas políticas puedan negociar antes de las mismas para llegar a la entrevista con el monarca con los deberes hechos; o puede hacer una primera ronda de consultas de tanteo, atrasando la propuesta de candidato en caso de que ninguno se posicionase de manera clara y celebrar, si resultase necesario, consultas posteriores⁹⁸.

Este margen de maniobra de los tiempos permite evitar que el monarca tenga que presentar como candidato a Presidente del Gobierno a un líder político que no cuenta con el respaldo suficiente para resultar investido. En caso contrario, el candidato tendría que dedicar todos sus esfuerzos a realizar negociaciones que persiguieran reunir los apoyos necesarios, gozando de una clara primacía en las mismas que podría retrasar la posibilidad de que otra fuerza política alcanzase su propia mayoría.

La situación tuvo reflejo en la realidad en el año 1996, cuando el Rey Juan Carlos I propuso como candidato a Presidente del Gobierno a José María Aznar, aun sabiendo que no contaba con la mayoría exigida para ser investido. Se podría decir que esto ha tenido lugar en las investiduras de los últimos tiempos, pues algunos candidatos propuestos por el Rey Felipe VI contaban con mayorías un tanto dudosas de cara a conseguir la investidura.

Además, no es nada deseable que la prontitud en la propuesta de candidato pueda terminar implicando la formación de un Gobierno que no es capaz de gobernar de manera continua haciendo frente a los problemas de su país⁹⁹.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁹⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco. “Nuestra democracia parlamentaria”, *El País*, 16 de marzo de 1996, https://elpais.com/diario/1996/03/16/opinion/826930804_850215.html. [Último acceso: 27/06/2020].

En cualquier caso, el papel del Rey se tiene que limitar a orientar su propuesta a la viabilidad parlamentaria de la misma y al aseguramiento, dentro de lo siempre incierto del vaticinio, de la formación de un Gobierno estable respaldado en la Cámara¹⁰⁰. Esta decisión se encuentra condicionada por la existencia de unos requisitos formales –la celebración de consultas con los grupos políticos con representación parlamentaria y el refrendo por parte del Presidente del Congreso–, y otros materiales –recogidos en el mencionado artículo 11 de la Ley del Gobierno–.

Por tanto, el monarca cuenta con un margen de maniobra muy reducido. En una monarquía parlamentaria como es la nuestra, no tiene cabida la figura del “candidato del Rey” –un candidato elegido teniendo en cuenta solamente el criterio personal del monarca–, sino que tiene que proponer al que comprueba por las consultas con los líderes políticos que cuenta con el apoyo parlamentario suficiente¹⁰¹.

4.2.1. Bloqueo constitucional ante la falta de candidato

Pero, ¿qué pasaría si no encontrase un candidato? Esta cuestión no resuelta por el texto constitucional presenta el problema de que la cláusula de cierre prevista en el artículo 99.5 de la Constitución española –la disolución automática de las Cámaras–, sólo se puede poner en marcha después de la celebración de una primera votación de investidura fallida. Por tanto, el hecho de que el Rey no consiga encontrar un candidato que se pueda someter a la investidura llevaría a un bloqueo constitucional que no tiene solución expresa.

Ante una situación como esta se plantean tres posibilidades: la primera, buscar un candidato de “paja” por considerar que el Rey está obligado a proponer un candidato; la segunda, proceder a la disolución automática de las Cámaras por el Rey; y, la tercera, dar efectos jurídicos a la constatación de que no ha sido posible encontrar un candidato para activar el reloj electoral¹⁰².

Ninguna de las primeras soluciones parece acertada. Por un lado, la posibilidad de presentar un candidato que no tiene opciones reales de ser investido, con el único objetivo

¹⁰⁰ PORRAS RAMÍREZ, José María. “Monarquía parlamentaria: función regia y poder de reserva de la Corona en la Constitución”. *Estudios de Derecho Público*, 1997, p. 204.

¹⁰¹ TORRES DEL MORAL, Antonio. “Lecciones de la pasada (no) investidura de Gobierno”, *El Mundo*, 22 de julio de 2016, <http://www.elmundo.es/opinion/2016/07/22/5790fb15468aeb25508b4612.htm>. [Último acceso: 27/06/2020].

¹⁰² TERUEL LOZANO, Germán Manuel. “La regulación constitucional... *op.cit.*, p. 6.

de que empiece a correr la cuenta atrás del reloj electoral, conduce a un procedimiento absurdo que acarrea un alto desgaste tanto para el Rey como para el Congreso. Por otro lado, la posibilidad del Rey de disolver las Cámaras, sin que hayan transcurrido los dos meses de rigor al no haber tenido lugar la primera votación de investidura, constituye una actuación que desborda las facultades del Jefe del Estado.

Estas razones hacen pensar que la mejor opción es reconocer que la comunicación del Rey, en la que constata la imposibilidad de proponer un candidato como Presidente del Gobierno, surte efectos equivalentes a una votación de investidura fallida. Esta decisión fue asumida por el Consejo de Estado en el Dictamen¹⁰³ relativo al procedimiento de investidura del Presidente de la Comunidad de Madrid.

Esta última solución permitiría mantener la posibilidad de disolución automática de las Cámaras para que, en caso de continuar la situación de bloqueo, los ciudadanos fueran quienes tuvieran la última palabra, respetándose además el plazo de dos meses para que los partidos políticos pudieran seguir realizando negociaciones con vistas a alcanzar un acuerdo de investidura que permitiera evitar la repetición de elecciones.

Sin embargo, quedaría por resolver si la conclusión contenida en el dictamen sobre el hecho de que la constatación de la imposibilidad de proponer un candidato equivale a una primera votación fallida se podría aplicar por analogía a la investidura del Presidente del Gobierno¹⁰⁴. A día de hoy parece que la solución no se puede trasladar al ámbito estatal pues el Rey no tiene establecido ningún plazo para realizar la propuesta de candidato, a diferencia del Presidente de la Asamblea de Madrid, que dispone de quince días. Es decir, no existe ninguna referencia que permita determinar cuándo se produce la constatación de que no hay un candidato cuya investidura sea aparentemente viable.

4.2.1.1. *Renuncia del candidato regio a ser Presidente del Gobierno*

Y, ¿qué pasaría si el candidato propuesto por el Rey renunciase a presentarse a la investidura? Esta situación, lejos de tratarse de una mera posibilidad, se produjo en las consultas regias que tuvieron lugar después de las elecciones generales del 26 de junio de 2016. Prueba de ello es el Comunicado de la Casa de Su Majestad el Rey tras la ronda de consultas en virtud del artículo 99 de la Constitución española, en el que se reconocía que

¹⁰³ Dictamen de la Comisión permanente del Consejo de Estado, núm. 1985/2003, de 26 de junio de 2003).

¹⁰⁴ LÓPEZ RUBIO, Daniel. “La investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a la luz de la experiencia reciente”. *Revista en cultura de la legalidad*, núm. 13, 2018, p. 176.

Mariano Rajoy Brey había rechazado el ofrecimiento de ser candidato a Presidente del Gobierno, viéndose obligado el Rey a la apertura de una nueva ronda de consultas.

En relación a lo anterior, se dice que no llegó a haber una declinación como tal: simplemente pasó que el líder del partido político más votado, sabedor de que no contaba con los apoyos suficientes, reconoció que no podía ser candidato, por lo que en sentido estricto la propuesta no se formuló formalmente¹⁰⁵.

Esta posibilidad no planteada hasta el momento puso sobre la mesa el derecho que tiene el candidato propuesto por el Rey de renunciar al encargo de someterse a la votación de investidura. Por su parte, la postura del monarca queda patente desde el instante en el que se formaliza la propuesta, no teniendo opción de revocar posteriormente el encargo por su propia voluntad. En este contexto, no parece deseable que el candidato, una vez propuesto, tenga que seguir negociando ante la ausencia de apoyos políticos suficientes¹⁰⁶.

En este sentido, el procedimiento de investidura no tiene como objetivo someter al ganador de las elecciones generales, por el mero hecho de serlo, a una votación que tiene perdida de antemano, ni tampoco ofrecer al quien no ha recibido los votos suficientes la oportunidad de protagonizar un debate en televisión el que sólo se puede acceder de esta manera.

Teniendo en cuenta lo anterior se podría decir que Mariano Rajoy Brey no sólo no se encontraba obligado a aceptar el encargo del Rey de someter su candidatura al Congreso de los Diputados, sino que su negativa a acudir a la Cámara baja a solicitar su confianza fue lo verdaderamente coherente con la naturaleza de la institución prevista en el artículo 99 de la Constitución española a la vista de que no contaba con la más remota posibilidad de ser investido¹⁰⁷.

Sin embargo, cabría cuestionarse si el candidato propuesto por el Rey tiene el deber ético de aceptar el ofrecimiento de someterse a la votación de investidura en la medida en que no hacerlo llevaría de manera insalvable a la situación de bloqueo constitucional antes mencionada. En este sentido, la decisión de acudir ante el Congreso de los Diputados para

¹⁰⁵ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel. “Las consultas del Rey y la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno”, *El derecho*, 1 de febrero de 2016, http://www.elderecho.com/tribuna/wwwelderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno_11_913555001.html. [Último acceso: 27/06/2020].

¹⁰⁶ TERUEL LOZANO, Germán Manuel. “La regulación constitucional... *op.cit.*, p. 8.

¹⁰⁷ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. “El año que vivimos... *op.cit.*, p. 90.

solicitar su confianza sabiendo que no se dispone de los apoyos parlamentarios suficientes para resultar investido –como hizo Pedro Sánchez Pérez-Castejón después de la renuncia de Mariano Rajoy Brey- permitiría evitar que el proceso de investidura quedase paralizado de manera indefinida.

En un escenario político tan complejo como el descrito es importante conocer cuál es el papel que juega el Presidente del Congreso de los Diputados. Como se ha apuntado en otras páginas esta persona es la encargada de determinar la fecha en la que se tiene que celebrar el Pleno de investidura. Normalmente, el plazo transcurrido entre la propuesta de candidato y la celebración del pleno ha sido breve en todas las legislaturas, salvo en la del año 1996, en la que pasaron tres semanas.

Sin embargo, esta costumbre desapareció en la XI y XII Legislatura, en las que la distancia temporal rondó el plazo de un mes: en la primera, el Presidente del Congreso de los Diputados, Patxi López, dejó pasar desde el 2 de febrero –cuando fue propuesto Pedro Sánchez Pérez-Castejón como Presidente del Gobierno- hasta el 1 de marzo de 2016 –cuando se inició el Pleno de investidura-; en la segunda, la Presidenta del Congreso de los Diputados, Ana Pastor, dejó pasar desde el 19 de julio –cuando fue propuesto Mariano Rajoy Brey como Presidente del Gobierno- hasta el 30 de agosto de 2016 –cuando se inició el Pleno de investidura-.

A la vista de lo expuesto parece que el espíritu que esconde la norma detrás de su tenor literal es que el Pleno de investidura se convoque lo más pronto posible, no estando en manos del Presidente del Congreso alargar de manera indefinida los trámites con el fin de que el candidato intente recabar los apoyos necesarios para salir investido. No obstante, su discrecionalidad no se muestra tan disparatada cuando la situación política parece llevar a un Pleno de investidura fallido.

En todo caso, la persona que ocupa la presidencia del Congreso de los Diputados, al igual que se exige al Rey, tiene que demostrar con su actuación que no infringe el deber de neutralidad política. Es por ello que tiene que ser diligente, en lo que la convocatoria del pleno se refiere, evitando favorecer al candidato con el que personalmente puede presentar mayor afinidad política.

5. PLANTEAMIENTO DE EVENTUALES REFORMAS TRAS LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

La realidad política sufrida tras las elecciones generales celebradas en el año 2015 y 2016 ha desbordado en algunos puntos las previsiones constitucionales o, al menos, ha sacado a la luz aspectos sobre los que la Constitución de 1978 no tenía una respuesta¹⁰⁸.

Como consecuencia de lo anterior algunos sectores de la doctrina han planteado la conveniencia de introducir algunas reformas en el artículo 99 de la Constitución española.

Antes de nada conviene tener en cuenta que una Constitución es una norma que recoge criterios generales que persiguen orientar la actuación de toda la sociedad en cuanto que comunidad política. Por esta razón, no se puede tener la intención de que regule todos y cada uno de los aspectos de la vida política de una sociedad. En efecto, existe acuerdo en que está pensada para ser integrada a través de prácticas constitucionales que completan el sentido del parlamentarismo español.

Partiendo de estas premisas, se podría decir que los cambios que se tendrían que poner encima de la mesa están relacionados con la actitud de los partidos políticos¹⁰⁹. La que han adoptado en los últimos años no se ha caracterizado precisamente por la buena fe y la responsabilidad a la hora de favorecer la formación de gobiernos, lo cual no tiene porqué comportar la renuncia a la propia identidad política ni la posibilidad de ejercer la oposición en el futuro.

Precisamente, la posibilidad de que no se vaya a producir ningún cambio por su parte obliga a reflexionar sobre la conveniencia de realizar algunas reformas en el citado precepto, sin olvidar que cualquier propuesta de reforma constitucional está sometida al cumplimiento de las exigencias de rigidez procedimental contenidas, cuando menos, en el artículo 167 de la Constitución española¹¹⁰.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁹ LÓPEZ RUBIO, Daniel. “La investidura del Presidente... *op.cit.*, p. 177.

¹¹⁰ Art. 167 CE: “1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a

5.1. Establecimiento de plazos en la investidura

Estas reformas podrían consistir en el establecimiento de unos plazos que hicieran que el período de tiempo que acontece entre el cese del Gobierno y el debate de investidura fuera más reducido que el que puede terminar habiendo con la regulación actual. Esta idea pasaría inevitablemente por poner un plazo máximo para el período de consultas previo a la propuesta de un candidato que comenzaría a contar desde la constitución del Congreso de los Diputados –en caso de Gobierno cesante por elecciones generales- y directamente desde la comunicación del cese del Presidente del Gobierno a la Cámara baja en el resto de supuestos, y otro para la convocatoria del debate de investidura del candidato propuesto¹¹¹.

En este sentido, el hecho de establecer un plazo que determine un techo máximo que tendría el Rey para proponer a un candidato como Presidente del Gobierno haría que las propuestas que tuvieran como objetivo asumir el compromiso de presidir un Gobierno de transición –con inmediata disolución de las Cámaras y posterior convocatoria de otras elecciones- no fuera la única opción para salir de la situación de bloqueo constitucional¹¹².

5.2. Propuesta de candidato por el Presidente del Congreso

En relación con lo anterior, cabría reflexionar acerca de si el Rey es la persona más indicada para proponer un candidato a Presidente del Gobierno. Esta apreciación deriva del hecho de que se trata de una función que tiene un marcado carácter político, lo que en tiempos de una composición poco esclarecedora del Congreso de los Diputados puede llegar a comprometer la posición del monarca, cuyo efecto es perjudicar al sistema político.

Como se ha dicho en otras ocasiones, el Rey no puede adoptar un comportamiento activo en la búsqueda de acuerdos políticos, básicamente porque no está legitimado para actuar políticamente. Entonces, no tiene otra opción que esperar a que los líderes de los partidos políticos propongan una solución. Esto último se corresponde con la función que tiene encomendada el Rey, pero no aporta nada que permita desbloquear el procedimiento de investidura.

referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

¹¹¹ GIMÉNEZ GLUCK, David. “El bloqueo, evitable, de la formación del Gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura”. *Revista de derecho político*, núm. 99, 2017, pp. 318-319.

¹¹² REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno... op.cit.*, 223.

Es por ello que para poder salir de este atolladero se podría entregar esta función al Presidente del Congreso de los Diputados, que con la regulación vigente tiene un papel secundario –refrendar la propuesta de candidato del Rey-, lo que no le otorga margen de maniobra para cumplir activamente con la función de buscar un candidato viable para ser Presidente del Gobierno¹¹³.

Este nuevo reparto de funciones permitiría no caer en una situación de bloqueo constitucional –que a día de hoy no puede evitar el Rey-. Sin embargo, no hay que perder de vista que existe riesgo de que el Presidente del Congreso de los Diputados proponga como candidato al líder del partido político más afín a sus ideales, lo que haría necesario pensar unos límites que dificulten esa posibilidad.

5.3. Nuevo sistema de votación para la investidura

Al margen de lo anterior, también se podría estudiar la posibilidad de introducir cambios en el sistema de votación para que no fuera posible votar “no” a una investidura, de manera que todos los diputados se vieran obligados a optar por alguna candidatura alternativa en lugar de rechazar la que se propone, al menos en segunda votación¹¹⁴.

En este sentido, el Reglamento del Parlamento Vasco establece que en la votación de investidura, en aquellos casos en los que hubiera más de un candidato a lehendakari, los parlamentarios tienen que responder con el nombre de uno de los candidatos o declarar que se abstienen. Por tanto, se permite que haya varias candidaturas y, lo más importante a los efectos de facilitar que no se produzca un bloqueo, se impide que los parlamentarios puedan votar “no” a alguna candidatura. Así, se proclama lehendakari al candidato que obtenga el mayor número de votos y, en caso de empate, la votación se tiene que repetir hasta que se produzca un desempate.

Este sistema de votación –seguido también en Asturias- fue utilizado como modelo alternativo al que se encuentra actualmente en vigor en la Propuesta de reforma del artículo 99 de la Constitución española, presentada por el que era Secretario General del Partido Socialista Obrero Español: Pedro Sánchez Pérez-Castejón. En este sentido, consideraba que era necesario disponer de un mecanismo que impidiese la formación de coaliciones negativas que pudieran avocar a la repetición sistemática de elecciones, aunque también afirmó que no necesariamente tendría que ser esta la fórmula en la votación de investidura estatal.

¹¹³ GIMÉNEZ GLUCK, David. “El bloqueo... *op.cit.*, pp. 320-321.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 321.

Sin embargo, parece que el secretario socialista no contaba con apoyos suficientes para sacar adelante su propuesta. Para reformar el artículo 99 de la Constitución española es necesario seguir el procedimiento ordinario de reforma previsto en el artículo 167 de la Constitución española –en la medida en que no se trata de una de las materias que tienen que seguir el procedimiento agravado previsto en el artículo siguiente–, cuyo tenor obligaba a Pedro Sánchez Pérez-Castejón a alcanzar acuerdos con las principales fuerzas políticas. En este orden de cosas, Pablo Iglesias –Secretario General de Podemos– fue el primer líder político en rechazar la propuesta por entender que iba en contra del espíritu de la norma suprema, añadiendo que consideraba que el sistema español, caracterizado por presionar a los partidos políticos para que logren acuerdos, es preferible a uno donde el candidato que gana “se lo lleva todo”.

No cabe duda de que esta manera de proceder, seguida en algunas Comunidades Autónomas, simplifica el camino de la investidura del candidato propuesto porque facilita la elección del Presidente del Gobierno, aunque lo hace a costa de no asegurar estabilidad en su Gobierno. Esto porque un ejecutivo minoritario se encuentra obligado a concluir algún que otro pacto con otros partidos políticos para poder dar salida a sus propuestas gubernamentales.

La regulación del procedimiento de investidura en la mayor parte de Comunidades Autónomas sigue la fórmula prevista en el artículo 99 de la Constitución española. Sin embargo, algunos Estatutos de Autonomía han propuesto alguna variación en el contenido del precepto para tratar, al menos a nivel infraestatal, los problemas sufridos en la XI y XII Legislatura.

Sin olvidar la solución propuesta por la Comunidad de Madrid, en la que la ausencia de candidato es equivalente a una votación fallida, procede en este momento hacer alusión a las alternativas propuestas por otras Comunidades Autónomas, pues ya se ha advertido la dificultad que conllevaría trasladar la misma al ámbito estatal debido a la falta de previsión de algunos plazos en el artículo 99 de la Constitución española.

En este sentido, se puede destacar el Estatuto de Autonomía de Asturias¹¹⁵, que dice que si transcurrido el plazo de dos meses desde la constitución de la Junta General del Principado de Asturias ningún candidato ha sido elegido la junta electa quedará disuelta procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. Esto mismo se puede decir de la

¹¹⁵ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias –en su artículo 32–.

regulación en Aragón¹¹⁶, en la que el plazo que tiene que transcurrir para poder disolver las Cortes autonómicas y convocar nuevas elecciones no empieza desde la presentación de un candidato, sino desde el momento en el que se constituye el órgano legislativo autonómico.

En el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha¹¹⁷ el presidente se elige por mayoría absoluta y, en caso de no alcanzar la misma, por mayoría simple transcurridas cuarenta y ocho horas desde que se realizó la primera votación. Su regulación se diferencia de la contenida en el artículo 99 de la Constitución española en que para el supuesto de no lograr esta última mayoría quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños.

Algo similar recoge la regulación contenida en el artículo 29 de la normativa de la Comunidad Foral de Navarra¹¹⁸, que establece literalmente: “Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral, cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos”.

Las facilidades para evitar posibles bloqueos políticos en esta regulación son más que evidentes. Sin embargo, conviene recordar que el sistema parlamentario se debe basar en la búsqueda de un equilibrio y respeto a las formaciones políticas minoritarias, razón por la que la regulación foral ha preferido, en un primer intento, las soluciones consensuadas para proponer candidatos que puedan lograr la confianza de la Cámara, y sólo en el caso de que ningún candidato resultase investido, quepa proponer al candidato con mayor número de escaños¹¹⁹.

¹¹⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón –en su artículo 48-.

¹¹⁷ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha –en su artículo 14-.

¹¹⁸ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra –en su artículo 29-.

¹¹⁹ MATEOS Y DE CABO, Óscar. “La elección parlamentaria... *op.cit.*, pp. 174-175.

Finalmente, en el caso de la normativa de Ceuta¹²⁰ el presidente se elige por mayoría absoluta entre los miembros de la Asamblea de la ciudad, siendo sus integrantes los que encabezan alguna de las listas electorales que han conseguido un escaño y, en caso de que ningún candidato alcanzase esa mayoría, quedará designado presidente el que encabece la lista que hubiera obtenido mayor número de votos. Una previsión similar se recoge en la normativa de Melilla¹²¹.

En cualquier caso, esta fórmula de recurrir al número de votos, en caso de no lograr la mayoría absoluta, no parece exportable a los Gobiernos autonómicos ni mucho menos al Gobierno estatal, puesto que nuestro sistema de gobierno se fundamenta en un modelo de parlamentarismo que se caracteriza, entre otras razones, por la estrecha y fructífera relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, siendo además este un modelo adaptado a las particularidades intrínsecas de estas dos ciudades autónomas¹²².

6. CONCLUSIONES

Estudiado el significado y alcance del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primera. La figura del Presidente del Gobierno se introduce en el sistema español como consecuencia de una serie de acontecimientos históricos que tienen su precedente en el derecho comparado. En un primer momento esta persona es elegida exclusivamente por el Rey, pero la instauración paulatina del sistema parlamentario reduce notablemente su poder desplazando el protagonismo hacia el Parlamento, que es donde reside la soberanía nacional.

Segunda. La persona que ocupa la presidencia del Consejo de Ministros empieza siendo un mero consejero del Rey, lo que hace que su poder estuviera muy limitado. Pero la apertura hacia un nuevo período –la transición política hacia la democracia-, impulsa el cargo de Presidente del Gobierno. Esta persona es la que tiene que conseguir la confianza del Congreso de los Diputados para posteriormente poder designar al resto de miembros

¹²⁰ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta –en su artículo 15-.

¹²¹ Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla –en su artículo 15-.

¹²² MATEOS Y DE CABO, Óscar. “La elección parlamentaria... *op.cit.*, p. 176.

del Gobierno –lo que se conoce como “gobierno de canciller”-, y poner en marcha las propuestas consignadas en su programa político.

Tercera. El Gobierno necesita contar con la confianza de la Cámara baja para poder gobernar, lo que significa que ésta no tiene que existir solamente en un primer momento – cuando se realiza la votación de investidura-, sino también durante el resto de la legislatura. Esto supone, además, que la actuación del Gobierno se encuentra sometida al control del Parlamento, que tiene la facultad de hacerle caer.

Cuarta. El procedimiento de investidura se encuentra regulado en el artículo 99 de la Constitución española, desarrollado por el Reglamento del Congreso de los Diputados y, en cierta medida, por la Ley del Gobierno. Este precepto ha sufrido algunas modificaciones desde su propuesta en el primer borrador, si bien el nuevo escenario político ha puesto de manifiesto que sigue teniendo algunas carencias, lo que ha llevado a parte de la doctrina a pensar en la oportunidad de introducir algunas reformas en su contenido.

Quinta. El sistema político español presenta como una de las características más importantes la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, que se debe establecer de manera expresa a través de un pronunciamiento de la Cámara baja. Pues bien, este pronunciamiento puede tener lugar de dos maneras: por el procedimiento de investidura o por la aprobación de una moción de censura. En ambos casos se inviste a un candidato como Presidente del Gobierno, sin embargo el término “investidura” se reserva para la primera vía.

Sexta. El procedimiento de investidura comienza después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda. En este sentido, el cese del Presidente del Gobierno implica automáticamente el cese del resto de miembros del Gobierno; sin embargo, no sucede lo mismo en sentido contrario, pues el cese de un miembro del Gobierno no provoca el cese del Gobierno.

En los supuestos en los que se produce el cese del Gobierno no le acompaña la desaparición inmediata de sus miembros, que tienen que continuar en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Esta situación se caracteriza por el hecho de que el ejecutivo tiene limitadas sus facultades para el ejercicio de la dirección política del país, lo que lleva a entender que una prolongación desmesurada de la misma –como la vivida tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015- sería un escenario anómalo que provocaría una crisis del régimen parlamentario.

Séptima. La práctica política experimentada desde las elecciones del año 1979 hasta una fecha más reciente situada en el año 2011 se ha caracterizado, entre otras cosas, por la

estabilidad política. No obstante, en los últimos tiempos se ha producido una serie de acontecimientos –entre los que cabe destacar la aparición del multipartidismo para dejar atrás el bipartidismo- que han puesto en duda el funcionamiento del procedimiento de investidura tal y como se encuentra regulado actualmente.

Octava. La irrupción de dos nuevas fuerzas políticas, Ciudadanos y Podemos, ha provocado que los dos grandes partidos nacionales –el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular- hayan perdido un número importante de votos. Estas fuerzas políticas emergentes se hicieron un sitio en el sistema de partidos español llegando a ocupar una posición decisiva en el mismo.

En efecto, esos dos partidos políticos alcanzaron una representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados que les permitió ubicarse en un lugar desde el que podían condicionar la mayoría parlamentaria así como vetar la configuración de una mayoría que pudiera sostener la formación de un Gobierno, lo que terminaría afectando a la estabilidad política.

Novena. Los acontecimientos que han dado lugar a esta nueva situación política han obligado a meditar sobre la funcionalidad del procedimiento de investidura regulado en el artículo 99 de la Constitución española. En este sentido, parte de la doctrina ha alegado la conveniencia de introducir algunas modificaciones en el contenido del precepto para forzar a los intervinientes en la investidura a conseguir una mayoría que permita formar un Gobierno, aunque también se ha apuntado que lo único que había que cambiar es la actitud de los partidos políticos, ya que la estrategia con la que han abordado las negociaciones ha sido el principal obstáculo en el proceso de formación del Gobierno.

Entre las posibles reformas se ha planteado el establecimiento de un plazo para la realización de las consultas regias así como para la convocatoria del debate de investidura, la posibilidad de entregar la facultad de proponer un candidato a Presidente del Gobierno al Presidente del Congreso de los Diputados en lugar de al Rey y, en último lugar –que no menos importante- la conveniencia de introducir cambios en el sistema de votación para que no se pueda votar “no” a una investidura, todas ellas con el objetivo de evitar que se vuelva a producir una situación de bloqueo constitucional.

7. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS DOCUMENTOS

7.1. Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel. “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, pp. 18-89.
- ARAGÓN REYES, Manuel. “Organización general y territorial del Estado”. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 184.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *El papel del Rey en la Monarquía parlamentaria*. Huesca: Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico, 2004, p. 8.
- BAR CENDÓN, Antonio. “Artículo 99: nombramiento del Presidente del Gobierno”. En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a la Constitución española (Tomo VIII)*. Madrid: Edersa, 1998, pp. 304-305.
- BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Madrid: Civitas, 1983, pp. 83-176.
- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, pp. 75-90.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución española: XL Aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, pp. 415-611.
- CORONA FERRERO, Jesús María. “A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución española”. En *Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 31, 2018, pp. 353-354.
- GARRORENA MORALES, Ángel. “Investidura”. En GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, 1984, p. 471.
- GIMÉNEZ GLUCK, David. “El bloqueo, evitable, de la formación del Gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura”. *Revista de derecho político*, núm. 99, 2017, pp. 318-321.
- GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los Gobiernos cesante y en funciones en el ordenamiento constitucional español”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 12, 2005, p. 246.
- GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los Gobiernos cesante y en funciones en el ordenamiento constitucional español”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 12, 2005, p. 246.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María. “El programa de gobierno y sus sistemas de control”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 46.

- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, pp. 105-107.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. “Investidura del Presidente del Gobierno”. En ARAGÓN REYES, Manuel. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 184.
- LÓPEZ RUBIO, Daniel. “La investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a la luz de la experiencia reciente”. *Revista en cultura de la legalidad*, núm. 13, 2018, pp. 176-177.
- LUCAS-MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Niceto Alcalá Zamora, Jefe del Estado*. Córdoba, 1996, p. 106.
- MATEOS Y DE CABO, Óscar. “La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 167-176.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo; DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván; DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias. En BIGLINO CAMPOS, María Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; MATIA PORTILLO, Francisco Javier; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 179.
- MONTERO GIBERT, José Ramón; GARCÍA MORILLO, Joaquín. “El control parlamentario”. *Temas clave de la Constitución española*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 161.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese del Gobierno en el ordenamiento constitucional español”. *Cuestiones constitucionales revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 4, 2001, pp. 117-145.
- NOHLEN, Dieter. “Ideas sobre el gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-1837)”. *Revista de estudios políticos*, núm. 162, 1968, p. 112.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos. “La separación de poderes en la Constitución española: la forma de gobierno de monarquía parlamentaria y los órganos constitucionales del Estado”. En BIGLINO CAMPOS, María Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; MATIA PORTILLO, Francisco Javier; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 37.
- PECES-BARBA, Gregorio. *La Constitución española de 1978: un estudio de Derecho y política*. Valencia: F. Torres, 1981, p. 52.
- PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel. “La reestructuración administrativa del Movimiento Nacional establecida el 1 de octubre de 1936”. En *Anuario de historia del Derecho Español (Tomo LXXXIII)*, 2013, p. 587.

- PÉREZ SERRANO, Nicolás. “Carácter de la nueva Constitución española”. *Revista de Derecho público*, núm. 1, 1936, p. 9.
- PORRAS RAMÍREZ, José María. “La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 140, p. 233.
- PORRAS RAMÍREZ, José María. “Monarquía parlamentaria: función regia y poder de reserva de la Corona en la Constitución”. *Estudios de Derecho Público*, 1997, p. 204.
- POSADA, Adolfo. “Presidencia del Consejo de Ministros”. En *Enciclopedia jurídica española (Tomo XXV)*, Barcelona: Editorial Seix, 1920, p. 464.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1988, pp. 10-223.
- RIVAS ARJONA, Mercedes. “La transición española: la historia de un éxito colectivo”. *Revista Aequitas*, núm. 4, 2014, p. 359.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “El régimen parlamentario y sus enemigos: reflexiones sobre el caso español”. *Revista de estudios políticos*, núm. 93, 1996, pp. 42-44.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 109, 2017, p. 58.
- TERUEL LOZANO, Germán Manuel. “La regulación constitucional de la investidura del Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político”. *Revista general de derecho constitucional*, núm. 14, 2017, pp. 1-14.
- TOMÁS VILLAROYA, Joaquín. “Orígenes del control parlamentario”. *Revista de estudios políticos*, núm. 132, 1932, p. 103.

7.2. Webgrafía

- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. “Sinopsis del artículo 99”, mayo de 2017, https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tip_o=2. [Último acceso: 23/05/2020].
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel. “Las consultas del Rey y la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno”, *El derecho*, 1 de febrero de 2016, http://www.elderecho.com/tribuna/wwwelderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno_11_913555001.html. [Último acceso: 27/06/2020].
- RUBIO LLORENTE, Francisco. “Nuestra democracia parlamentaria”, *El País*, 16 de marzo de 1996, https://elpais.com/diario/1996/03/16/opinion/826930804_850215.html. [Último acceso: 27/06/2020].

- TORRES DEL MORAL, Antonio. “Lecciones de la pasada (no) investidura de Gobierno”, *El Mundo*, 22 de julio de 2016, <http://www.elmundo.es/opinion/2016/07/22/5790fb15468aeb25508b4612.htm>. [Último acceso: 27/06/2020].

7.3. Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1985, de 6 de febrero de 1985.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero de 1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1982, de 11 de octubre de 1982.

7.4. Otros documentos

- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie H, número 2, de 29 de marzo de 1979.
- Decreto de 24 de julio de 1936 por el que se constituye una Junta de Defensa Nacional que asume los poderes del Estado y representa legítimamente al país ante las potencias extranjeras.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 147, 1981. Documento disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_147.PDF. [Último acceso: 23/06/2020].
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 3, 1979. Documento disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_003.PDF. [Último acceso: 23/06/2020].
- Dictamen de la Comisión permanente del Consejo de Estado, núm. 1985/2003, de 26 de junio de 2003).
- Ley 14/1973, de 8 de junio, por la que se suspende la vinculación de la presidencial del Gobierno a de la jefatura del Estado.
- Ley 30/2003, de 13 de octubre de 2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley de 1 de octubre de 1936 por la que se estructura el nuevo Estado español.
- Ley de 30 de enero de 1938 de la Administración Central del Estado.
- Ley Orgánica 1/1967, de 10 de enero, del Estado.
- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha.
- Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre, por el que se nombra Presidente del Gobierno a Don Mariano Rajoy Brey.
- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.