

RALLO LOMBARTE, A. (2020). *INVESTIDURAS FALLIDAS Y CONSTITUCIÓN IGNOTA (2015-2020)*. MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Joan NAVARRO
Sociólogo

Profesor de la Escuela de Gobierno
Universidad Complutense de Madrid
Socio y vicepresidente de LLYC
<https://orcid.org/0000-0003-3017-8136>

La Constitución española sufre fatiga de materiales. Quizás la más relevante sea la que provoca el devenir de las generaciones y su afectación a la democracia y a sus resultados en términos de convivencia y progreso económico. Para las generaciones que accedieron al derecho al voto en década pasada la democracia es un *continuum* de crisis económicas e institucionales transmutado en normalidad. Pero no es de desafección, o de teatrales apropiaciones constitucionales, de lo que trata este libro sino de los efectos provocados por el cambio del sistema de partidos que, cocinándose desde la crisis económica del 2008, eclosiona en movilización social en 2011 y en un profundo cambio de ciclo político tras las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, generando el mayor y más profundo periodo de inestabilidad político-institucional de nuestra democracia.

En *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)* el profesor y parlamentario Artemi Rallo Lombarte se atreve con un minucioso catálogo de «Episodios Constitucionales» donde la Constitución habría experimentado tensiones y activado mecanismos constitucionales inéditos, fruto de la inestabilidad político-institucional generada tras la sustitución del tradicional *bipartidismo imperfecto* que habría caracterizado el sistema de partidos desde las primeras elecciones democráticas, por un nuevo y todavía inestable *bibloquis-mo o multipartidismo asimétrico*. Tensiones y situaciones inéditas

que habrían llegado a comprometer la posición de neutralidad de la Jefatura del Estado, provocar investiduras presidenciales fallidas, choques institucionales entre Parlamento y Gobierno, el deterioro de la prevalencia legislativa del Congreso de los Diputados sobre el Senado y el abuso de la legislación de urgencia, como medio para sortear un Parlamento hostil.

El autor, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I y actual portavoz socialista en la Comisión de Constitucional del Senado, combina con maestría el análisis jurídico-técnico en la necesaria lectura constitucional de estos «acontecimientos inéditos», con una visión crítica y honesta del significado pragmático en la cotidiana lucha por el poder que, levantando la vista del derecho constitucional comparado, motiva el comportamiento de los principales actores en un «Estado de partidos». El autor concluye, como jurista, que, «el ordenamiento constitucional no resulta suficiente para garantizar el correcto funcionamiento del sistema político. El régimen constitucional precisa de partidos políticos comprometidos con la gobernabilidad democrática y con un leal entendimiento de los principios sobre los que se asienta un régimen parlamentario». Y, como político, apunta, no sin cierta desesperanza, que «los partidos políticos no optarán por el diálogo y el consenso transversal si la sociedad los castiga electoralmente por ello». Estamos, pues, ante un tratado riguroso desde la perspectiva constitucional y fecundo desde la óptica pragmática y política.

El texto nos ofrece un exhaustivo análisis del conflicto constitucional generado entre órganos del Estado por un Gobierno en funciones que niega que la Cámara pueda someterlo a iniciativas de control una vez agotada la preexistente relación de confianza, conflicto felizmente resuelto mediante STC 124/2018 de 14 de noviembre, restableciendo la plena capacidad de control parlamentaria sobre un Gobierno cesante. El «estrangulamiento de la iniciativa legislativa parlamentaria», con el abuso del veto presupuestario por parte del Gobierno o la dilación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados en la tramitación de enmiendas a las proposiciones de ley ya tomadas en consideración por el Pleno, son otros dos buenos ejemplos de cómo el cambio de mayorías altera, en estricto beneficio de los partidos, el normal funcionamiento de unas instituciones constitucionalmente diseñadas al margen y por encima de la confrontación

electoral. Pero quizás sea en el «uso torticero» de la institución de la moción de censura en donde más claramente se aprecie la instrumentalización partidaria de «un mecanismo constitucional que, configurado inicialmente para posibilitar el relevo presidencial activo (censura positiva), evolucionó hacia su catalogación como un mero instrumento de control parlamentario dirigido a erosionar y debilitar al Gobierno de turno» (censura destructiva).

La «paradójica» y extraordinaria aplicación del art. 155 de la CE permite al autor analizar otras situaciones de «vigorización» del Senado como el rechazo al techo de gasto del 27 de diciembre de 2018 o la «fraudenta utilización» de la mayoría absoluta para contra-programar comisiones de investigación aprobadas por el Congreso de los Diputados, provocando un «desequilibrio parlamentario con un impacto constitucional de máxima magnitud al aceptar y alterar tanto el monopolio exclusivo de la iniciativa legislativa y presupuestaria en favor del Gobierno, como la prevalencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado en el procedimiento legislativo».

Al ya mencionado abuso por los sucesivos Gobiernos minoritarios de la modalidad extraordinaria del decreto-ley en detrimento de la iniciativa legislativa ordinaria como elemento de protección ante un Parlamento de mayorías hostiles (no sin dejar de señalar con idéntico reproche, los Consejos de Ministros o viernes «sociales» de los periodos preelectorales socialistas) el autor incorpora un sugerente análisis sobre las «nonatas» propuestas de reforma constitucional, incidiendo de forma singular en las medidas de regeneración democrática, nuevos derechos y reforma territorial, señalando que, frente a la «inflación» de medidas regeneradoras de cambio, la actitud real de los partidos, lejos de buscar los consensos básicos para lograrlas, ha oscilado entre la propuesta arrojadiza y la «patrimonialización del texto fundamental». Por último, no podía faltar una necesaria referencia a las implicaciones constitucionales del debate sobre el alcance de estado de alarma frente al estado de excepción, elogiando la contención del legislador al optar por la menor limitación del ejercicio de derechos fundamentales ya en sí en una situación dramática y excepcional.

No obstante, es frente a la sucesión de investiduras fallidas (2016 y 2019) y la doble repetición electoral a las que estas abocaron donde encontramos la aportación más original y de mayor

compromiso de la obra: «[...] cómo fue posible cometer los mismos errores [en 2019] en que se incurrió en la investidura fallida de 2016 cuando el régimen constitucional ya había sido sometido a una prueba de esfuerzo que se superó con notable estrés democrático»; «De todo lo anterior no se obtuvo ninguna enseñanza en 2019. Es más, pudiera pensarse que se admitió la “normalidad” de la hipótesis de la repetición electoral. Prevaleció en los partidos, de nuevo, el tactivismo electoral: el intento de debilitar hasta la marginalidad al competidor y el pánico al *sorpasso* electoral».

El autor realiza un minucioso examen de los «efectos letales» de las expectativas de *sorpasso* sobre la gobernabilidad (2016-2020), señalando esta como una –si no la principal– causa de inestabilidad político-institucional; frente al riesgo de perder o la posibilidad de alcanzar la hegemonía en un determinado bloque de partidos, la competición izquierda-derecha, la dinámica Gobierno-oposición o la delicada relación entre poderes del Estado pasarían a un segundo plano forzando los límites del diseño constitucional. El texto señala de un modo singular «la comprometida posición constitucional del Rey» tras la «renuncia temporal» de Rajoy al debate de investidura (22 de enero de 2017) «en tanto no contase con los apoyos suficientes»; episodio que disparó todas las alarmas constitucionales pues «evidenció la quiebra de la lógica constitucional imperante durante las anteriores cuatro décadas». La magnitud y trascendencia de este hecho permite al autor realizar una disección singular de los límites del art. 99 CE por el que se establece el procedimiento de la investidura, así como sobre algunas de las medidas propuestas para evitar su fracaso.

En primer lugar, muestra un rechazo tajante a la posibilidad de autodisolución de las Cámaras en ausencia de candidatos a la investidura como llegó a defender el Consejo de Estado en 2003 (Asamblea de Madrid) entendiendo que la ausencia de un candidato viable «es de efecto equivalente a una votación fallida». Para el autor «la disolución parlamentaria devalúa la trascendencia de este momento político y desvía al plano jurídico lo que constituye un problema político de primer orden y magnitud que debe ser resuelto por quienes tienen la plena responsabilidad: los partidos políticos». Sin embargo, el actual grado de fragmentación aconsejaría preservar la naturaleza simbólica y representativa de la monarquía parlamentaria para evitar la más mínima

contaminación política, proponiendo «recuperar para el Presidente del Congreso de los Diputados la facultad de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno –debidamente formalizada mediante acto regio refrenado– atribuyéndole una labor de mediación en el proceso de propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno y realizar en nombre del Rey las consultas previas con los partidos políticos».

A falta de una cultura del acuerdo y pacto entre los grandes partidos (acreditada en la inédita experiencia de Gran Coalición o las traumáticas consecuencias de la «abstención patriótica» del PSOE para facilitar la investidura de Rajoy en octubre del 2016) el autor se pregunta cuáles podrían ser las reformas que la incentiven. Procede a descartar, por contraria a la voluntad mayoritaria expresada en las urnas, una reducción del multipartidismo mediante la reforma de la LOREG (barrera electoral nacional de 3 %, prima electoral al vencedor o la segunda vuelta electoral más propia de sistemas mayoritarios). Así mismo, descarta una reforma del reglamento del Congreso de los Diputados con la que impedir votos negativos en la investidura.

El autor reconoce que la disyuntiva entre repetir elecciones o investir un gobierno minoritario «no resulta resoluble pacíficamente [...] una o sucesivas repeticiones electorales no tienen por qué resolver necesariamente este bloqueo político y puede cronificar una inestabilidad política que derive en crisis institucional [...]. Sin embargo, evitar la repetición electoral invistiendo una minoría gubernamental no tiene por qué augurar un resultado distinto». Desde esta lógica, el autor apuesta por dos medidas que, en esencia, impidan «trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad». En primer lugar, considera la supresión de la repetición electoral prevista en el artículo 99.5 CE: «Habiéndose demostrado que la denominada disolución sancionatoria no cumple los fines para los que fue consagrada –presionar a los parlamentarios para que cumplieran con el mandato constitucional de investir al Presidente del Gobierno a riesgo de perder sus actas [...] no parece ilógico suprimir esta ineficaz previsión constitucional» sometiendo, de este modo, a los actores políticos a una fuerte presión socio-mediática para evitar una legislatura «sin principio ni final».

Con mayor calado pragmático, defiende una reforma del art. 99 CE que permita la investidura automática del candidato de la

minoría parlamentaria mayoritaria, en el caso que no se hubiera logrado una investidura por mayoría simple. El autor es consciente que la propuesta «constituye una deformación mayoritaria del régimen proporcional» y muta la lógica del «parlamentarismo positivo, esto es, el vínculo de confianza y responsabilidad del Ejecutivo con la mayoría parlamentaria», sustituyéndolo por un parlamentarismo negativo en el que la mayoría parlamentaria es incapaz de impedir una investidura gubernamental automática en favor de la formación política con mayor número de escaños». Pero el propio autor señala que la presunción de inestabilidad de un candidato minoritario admite «prueba en contrario», abriéndose «una oportunidad para un acuerdo político futuro y no necesariamente una decisión abocada al fracaso».

Quien suscribe no puede estar en desacuerdo con tal propuesta pues su lógica no es otra que evitar el recurso fácil a la repetición electoral, en un contexto donde la competición por defender o lograr la posición hegemónica dentro de cada bloque ha pasado a ser la única prioridad. Los partidos han demostrado sobradamente encontrarse cómodos en la permanente competición electoral y parar la maquinaria de la confrontación electoral se ha convertido hoy en la principal necesidad para asegurar una mínima calidad en el funcionamiento de nuestra democracia y evitar un mayor deterioro del normal funcionamiento constitucional. No obstante, la investidura automática de la minoría parlamentaria mayoritaria, amén de lo reseñado por el autor, supondría un fuerte incentivo para evitar cualquier acuerdo parlamentario mayoritario. La propia minoría parlamentaria mayoritaria solo tiene que esperar y dificultar en lo posible que el resto de minorías logren un acuerdo alternativo al de su investidura automática en solitario: una opción no exenta de riesgos.

Estamos ante una obra imprescindible para conocer con profundidad muchos de los acontecimientos políticos recientes y sus implicaciones constitucionales; episodios narrados desde la doble óptica del jurista experto y minucioso pero, también, del político crítico y comprometido que apuesta porque «un sistema parlamentario racionalizado orientado a garantizar la gobernabilidad debería preferir articular mecanismos que refuercen o posibiliten la formación de gobiernos a la alternativa extrema de favorecer sucesivas “elecciones cuasi concatenadas” (Cuenca Miranda, A.) hasta que se halle la solución».