

Artemi Rallo Lombarte: *Investiduras fallidas y Constitución ignota 2015-2020, Madrid,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 516 págs.¹

CRISTINA PAUNER CHULVI

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I

Me complace participar en la presentación del último libro de Artemi Rallo junto con Joan Montañes Xipell, humorista gráfico, a quien felicito desde este momento por la magnífica portada del libro. Esa ingeniosa imagen nos da las claves del libro: los leones del Congreso de los Diputados sujetan las bolas del mundo transformadas cada una de ellas en un reflejo gráfico del cambio en la composición del Congreso desde 1978 hasta 2020, el paso de un bipartidismo imperfecto al nuevo multipartidismo asimétrico que, en el periodo que va desde 2015 hasta 2020, ha dado paso a una “terra incognita” del constitucionalismo español. Igualmente, es un honor compartir mesa con dos personas clave en la historia de Castelló: Joan Lerma, primer presidente de la Generalitat Valenciana, y Francesc Michavila, primer rector de la Universitat Jaume I, ambos artífices de la creación de la UJI hace 30 años.

Antes de centrarme brevemente en la obra, quisiera referirme a su autor. Artemi Rallo es catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I y senador. Pero previamente ha sido Diputado nacional (2016-2019), director de la Agencia Española de Protección de Datos (2007-2011), director del Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia (2004-2007) y diputado en las Corts Valencianes (1987-1995). Y quiero destacar que en todos estos cargos como servidor público ha prevalecido su faceta como jurista, con la que ha logrado importantes avances en el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Como director de la Agencia Española de Protección de Datos firmó la resolución, que años más tarde, dará origen a la histórica sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que reconoció el derecho al olvido frente a los

¹ Intervención en la presentación del libro en el Menador Espacio Cultural de la Universitat Jaume I de Castelló.

buscadores de internet, un éxito calificado de victoria de David contra Goliat y gracias al cual los ciudadanos europeos podemos impedir situaciones que perjudican nuestra vida personal.

Como diputado, su lucha por reconocer los derechos digitales ha encontrado acomodo en el nuevo título X de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales del que ha sido promotor. De este logro destacaré dos cosas: en primer lugar y de nuevo, su compromiso por fortalecer los derechos fundamentales dando respuestas a problemas emergentes y, en segundo lugar, subrayar que la norma suscitó el acuerdo unánime en el Congreso de los Diputados y ampliamente mayoritario del Senado, un feliz resultado y un dato no menor por cuanto contrasta con una vida parlamentaria muy crispada, en la que la política se ha convertido en un espectáculo agresivo y el conflicto radicalizado se ha instalado como norma. Y es en este ambiente en el que transcurren los episodios del libro de Artemi Rallo.

¿Qué encontramos en el libro? En *Investiduras fallidas y Constitución ignota* (2015-2020) se presenta un elenco de situaciones que tensionaron la Constitución y, en ocasiones, llevaron a la activación de disposiciones nunca aplicadas con anterioridad. Es el libro de las primeras veces y jornadas inéditas.

Porque en la historia más reciente de nuestro país se han producido situaciones inauditas que nos han sorprendido y desconcertado a medida que se iban sucediendo. Era difícil imaginar que la crisis de desafección ciudadana que originó las movilizaciones sociales del 15M en 2011 y la emergencia de nuevos partidos políticos iba a provocar no solo el fin del bipartidismo sino el inicio de un periodo de inestabilidad política a partir de las elecciones de 2015. Desde esa fecha se han sucedido coyunturas desconocidas en nuestra reciente historia constitucional: dos disoluciones anticipadas de las cámaras ante la inviabilidad de la investidura del presidente del Gobierno, la renuncia de un candidato a someterse al proceso de investidura o el primer triunfo de una moción de censura.

La obra no es –o no es solo– una crónica político-constitucional, sino que analiza los avatares de la política española durante los últimos cinco años y tiene el atractivo añadido de que su autor conoce las esquinas de la vida política y nos brinda explicaciones sobre los motivos y las estrategias que hay detrás de muchas decisiones de los partidos políticos en su lucha por el poder.

Respecto a su estructura, el texto se articula en seis capítulos si bien es posible discernir dos bloques claramente diferenciados.

El primer bloque se centra en las dos investiduras fallidas y correspondientes repeticiones electorales, situaciones en las que rigió un tacticismo de los partidos del que se lamenta Artemi Rallo y que los llevó a repetir los mismos errores en dos ocasiones.

Efectivamente, la pluralidad de fuerzas políticas representadas en el Parlamento español no ha abandonado un comportamiento frentista y la fórmula constitucional de investidura ideada para desarrollarse dentro de las costuras del bipartidismo se ha revelado como ineficaz dando lugar a largos periodos de Gobierno en funciones o el fracaso de las investiduras tras las elecciones de 2015 y 2019.

La fallida investidura de Sánchez en 2015 marcó un hito histórico al ser la primera vez que un candidato de un partido que no había ganado las elecciones trataba de recabar la confianza de la cámara ante el rechazo de Mariano Rajoy al Rey, lo que comprometió la posición de neutralidad de la Jefatura del Estado. La segunda se produce tras las elecciones de abril 2019 que tuvieron que repetirse en noviembre 2019 ante la falta de apoyos parlamentarios.

El autor analiza con rigor el procedimiento de investidura vigente del artículo 99 CE para valorar diversas opciones de reforma del mismo (analiza el

papel que puede desempeñar la presidencia del Congreso de los Diputados en lugar del Rey, descarta como vías alternativas las reformas de la LOREG y del Reglamento del Congreso de los Diputados para reducir el porcentaje de barrera electoral o la eliminación de los votos negativos, respectivamente) y apuesta por una modificación del artículo 99 CE para permitir la investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria porque entiende que repetir elecciones constituye una anomalía democrática pues implica trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad. En una democracia representativa corresponde a los electos –y materialmente, en un Estado de partidos, a las formaciones políticas– preservar el normal funcionamiento institucional mediante un entendimiento leal y comprometido con el orden constitucional.

Como colofón de esta primera parte del libro, Artemi Rallo desarrolla la tesis conforme a la cual entiende que es necesario un cambio de percepción social sobre la cultura del pacto entre partidos políticos puesta al servicio de la gobernabilidad democrática. Porque advierte que la ciudadanía tiene una concepción negativa y errónea del diálogo político, como un duelo entre adversarios en el que ceder equivale al fracaso, y castiga electoralmente a los partidos que la practican.

La segunda parte del libro, que es la más extensa, está dedicada a la Constitución ignota y nos adentra en los “Otros episodios constitucionales inéditos”, “terrenos inexplorados del Derecho Constitucional español” en el que analiza con exhaustividad prácticas que han afectado a las funciones del Parlamento en diferentes direcciones.

Así comienza por la inaudita negativa del Gobierno en funciones de Mariano Rajoy a someterse al control de la Cámara baja, interinidad que se prolongó durante 10 meses, sosteniendo “una suerte de impunidad política del Gobierno cesante”, controversia zanjada por la STC 124/2018 que declaró la plena capacidad de control parlamentario sobre el gobierno cesante y recordó pertinentemente la obligatoriedad de que los órganos constitucionales ejerzan sus funciones con respeto al principio de lealtad institucional. También describe episodios que muestran la erosión de los poderes legislativos del Parlamento debido a las estrategias de los partidos para instrumentalizar el diseño institucional y aprovecharlo ilegítimamente en beneficio exclusivo, en primer lugar, mediante un ejercicio abusivo del veto presupuestario del Gobierno para paralizar u obstruir la tramitación de proposiciones de ley o a través de la ampliación del plazo de enmiendas de proposiciones de ley que ya han pasado su primer examen en el pleno del Congreso pero se estancan durante meses en las comisiones correspondientes o estancando su producción legislativa en favor de un uso intensivo del decreto-ley. O muy especialmente, presenta un crítico análisis sobre la instrumentalización partidista de la moción de censura, práctica contra la que Artemi Rallo se posiciona desde el inicio. El autor evidencia la utilización de la moción de censura como un acto positivo de construcción de un nuevo Gobierno para transformarlo en un acto negativo (destrutivo). Se han presenciado mociones como mecanismo instrumental para un fin distinto (convocar elecciones) porque los partidos políticos que la apoyaron no pretendían dar continuidad de la legislatura ni del programa de gobierno del Presidente investido; como mecanismo de desgaste político del gobierno solo útil a los efectos de mero instrumento de control parlamentario dirigido a erosionar y debilitar al gobierno de turno, o en el peor ejemplo, para debilitar al partido con el que se compete electoralmente en el espacio ideológico y provocar un *sorpasso*.

La activación del artículo 155 CE inició una serie de episodios vigorizantes de la posición la posición constitucional del Senado corrigiéndola a su favor y

otorgando a esta Cámara un protagonismo inédito, tales como el rechazo al techo de gasto que posicionó a la Cámara alta en pie de igualdad con el Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo y alteró el monopolio exclusivo del ejecutivo en la iniciativa legislativa presupuestaria o la creación de una comisión de investigación planificada para contraprogramar con fines ilegítimos otra comisión de investigación abierta al mismo tiempo en la Cámara baja.

En una democracia con ausencia de cultura de la reforma constitucional, no podía faltar una reflexión sobre el fracaso de los ambiciosos planes de reforma constitucional de muchas fuerzas políticas. Una situación de partida favorable pero que se frustró tanto por cuestiones de fondo –la dificultad de identificar un bloque temático de reforma cuyos postulados fuesen compartidos por la totalidad o mayoría de grupos– como por maniobras tácticas –la apropiación partidista del texto constitucional– que han demostrado la incapacidad de alumbrar con éxito cualquier conato de reforma constitucional.

Finalmente, en el año de la gran pandemia, el autor reflexiona con rigor sobre la declaración del estado de alarma, que justifica frente al de excepción –postura compartida por numerosa doctrina pese al pronunciamiento constitucional que ya conocemos en la STC 148/2021, de 14 de julio– y apunta los retos que deberá afrontar la sociedad de la era poscovid-19.

Así pues, el de Artemi Rallo, es un libro sobre unos años difíciles para la gobernabilidad pero apasionantes para un catedrático de Derecho constitucional en el que conviven armónicamente el jurista y el político. Un jurista con visión intelectual renovadora y fecunda en términos académicos que analiza estas coyunturas inéditas y aporta soluciones sólidamente argumentadas y el político comprometido y preocupado por la demostración pública y repetida, en sede parlamentaria formal, de la incapacidad o falta de voluntad de llegar a acuerdos, en evidente perjuicio del buen funcionamiento de órganos constitucionales.

En ese sentido, insiste en una idea básica que recorre todo el libro: “el acuerdo y el pacto político debe considerarse como la *última ratio* para resolver los dilemas constitucionales irresolubles” porque tan importante como una buena regulación es una buena praxis. Además de las normas hace falta compromiso institucional, buenas prácticas y altura política para alcanzar esa calidad democrática.

En definitiva, como no resulta posible disentir de este diagnóstico, espero que el libro se lea y, en aras de conseguir una mejor gobernabilidad y una mayor calidad democrática, se ponga en práctica esa lealtad constitucional que el autor reclama.