

**EL BLOQUEO, EVITABLE,
DE LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO:
UNA PROPUESTA DE REFORMA
DEL PROCEDIMIENTO
DE INVESTIDURA**

DAVID GIMÉNEZ GLUCK

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA INVESTIDURA COMO REFUERZO DE LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO Y DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. 3. EL «NO GOBIERNO» ANTES QUE UN GOBIERNO INESTABLE. 4. MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EVITAR EL «NO GOBIERNO»: A) Capacidad de maniobra del Jefe del Estado; B) La votación; C) La disolución del Parlamento; D) La investidura automática. 5. LA NECESARIA REFORMA DEL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN. 6. CONCLUSIÓN.

Fecha recepción: 18.11.2016
Fecha aceptación: 14.02.2017

EL BLOQUEO, EVITABLE, DE LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO: UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA

DAVID GIMÉNEZ GLUCK*

Profesor Derecho Constitucional
Universidad Carlos III

1. INTRODUCCIÓN

Es un lugar común considerar la situación de bloqueo institucional provocada en España en 2016 por la incapacidad del Congreso de los Diputados de investir un Presidente del Gobierno como una muestra evidente de la incompetencia de los partidos políticos, y principalmente de sus líderes, para ejercer de manera correcta su función constitucional.

Lo que todavía no se encuentra tan fácilmente es una reflexión técnica sobre las evidentes carencias que el procedimiento regulado por el artículo 99 de nuestra Constitución ha demostrado para facilitar la finalidad para el que fue redactado: investir un Presidente del Gobierno¹.

* Departamento de Derecho Público del Estado. Área de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III. C/ Madrid, 126, 28903 Getafe (MADRID) ESPAÑA. Email: dgimenez@der-pu.uc3m.es

¹ Sin duda, la valoración positiva que la doctrina ha tenido del artículo 99 CE se relaciona con el buen funcionamiento del procedimiento de investidura hasta 2015. Como bien señala Revenga en 2003, «la experiencia de vida constitucional incorporada al mismo es una experiencia de buen funcionamiento y óptima valía con respecto al fin para el que fue concebido, y no una de vacíos, oscuridades y conflictos» (REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Veinticinco años de formación de Gobierno» en *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, p. 506). Por la misma razón, no es de extrañar que la mala experiencia del 2016 coincida con la aparición de alguna revisión crítica de

La investidura nació como una forma de asegurar, en un sistema parlamentario, que el Gobierno contara con un respaldo suficiente del Parlamento, lo que garantiza la estabilidad del sistema. Es una importante aportación. Pero si para asegurar esta estabilidad, el procedimiento de investidura no facilita la formación de un Gobierno en situaciones de enorme complejidad política, el sistema se resiente. Hay que buscar un equilibrio del que nuestra regulación ha demostrado carecer.

No todos los procedimientos de investidura son como el que regula nuestra Constitución. De hecho, un repaso al Derecho Comparado, e incluso a los procedimientos recogidos en algunos Estatutos de Autonomía, nos proporciona numerosos ejemplos de cómo ofrecer, desde la regulación jurídico-constitucional, más facilidades a los actores políticos para evitar un bloqueo, sin poner por ello en peligro la estabilidad del nuevo Gobierno.

Todo hace indicar que en un futuro próximo, quizás en esta legislatura, se acabará abriendo un proceso de reforma constitucional². Sería importante que la Constitución reformada aprenda de estas experiencias para mejorar el procedimiento de investidura actualmente recogido en el artículo 99 CE.

2. LA INVESTIDURA COMO REFUERZO DE LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO Y DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

La regulación constitucional de un procedimiento de investidura en el que el Parlamento elige un Primer Ministro nace como una manera de garantizar la estabilidad del Gobierno, frente a la indeseable situación que puede provocar el nombramiento por el Jefe del Estado de un Jefe de Gobierno que no cuenta con un respaldo suficiente del Parlamento para poder ejercer correctamente sus funciones constitucionales. Se trata de buscar una complicidad inicial del Parlamento con el Gobierno que pueda evitar la situación de ingobernabilidad producida por un Poder Ejecutivo enfrentado al Poder Legislativo³.

este artículo. En este sentido, ver HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: «La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura» en *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 70, 2016, pp. 30-35.

² Salvo el PP, el resto de los partidos políticos de ámbito nacional representados en el Congreso de los Diputados —PSOE, Ciudadanos y Podemos— han concurrido a las elecciones con un programa electoral en el que de manera explícita abogan por una reforma importante de la Constitución que mejore el diseño de las instituciones, refuerce la protección de determinados derechos fundamentales y actualice la estructura territorial del poder. Incluso el PP ha matizado su discurso y también se ha manifestado abierto a la reforma.

³ Esta relación de confianza garante de una futura estabilidad se fundamenta en que la votación de investidura se realiza no solo sobre un candidato sino también sobre su programa de

La investidura también supone reforzar el poder del Parlamento frente al Jefe del Estado, generalmente un Monarca hereditario, encargado de nombrar al Primer Ministro y su Gobierno. De la doble confianza (del Jefe del Estado y del Parlamento) se pasa a la confianza del Parlamento como único elemento de legitimidad constitucional de un Gobierno, relegando generalmente al Jefe del Estado a la función de proponer un candidato. La investidura asegura, por tanto, la primacía del Parlamento como representante de la voluntad nacional⁴.

Asegurar el principio democrático a través de la supremacía del Parlamento y favorecer la estabilidad gubernamental son buenas razones que explican que la elección del Primer Ministro se realice a través de un proceso de investidura, pero no todos los países han utilizado esta fórmula, y no por ello se consideran menos estables o democráticos.

Por un lado, hay Monarquías parlamentarias, como las de Dinamarca o Noruega, que no contienen disposición constitucional alguna sobre el proceso de investidura o la necesidad del Gobierno recién elegido de comparecer ante la Cámara. La relación de confianza en estos sistemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se desarrolla a través de lo que se conoce como «parlamentarismo negativo»: hasta que el Parlamento no demuestre que el Gobierno no tiene su confianza, este último puede ejercer plenamente sus funciones. Es su forma de asegurar la supremacía del Parlamento. En Gran Bretaña tampoco hay ninguna disposición al respecto, pero sí la costumbre de que la apertura de la legislatura se realice por un discurso del Monarca, redactado por el Primer Minis-

gobierno, lo que la convierte en el desencadenante de la dirección política gubernamental (PÉREZ FRANCESCH, J. L.: «Investidura, programación y dirección política» en *Revista de Derecho Político*, 42, 1997, pp. 178-182. Ver también REVENGA SÁNCHEZ, M.: *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pp. 158-228). Nada impide, sin embargo, que se inicien los mecanismos de la exigencia de la responsabilidad política aunque el Gobierno cumpla fielmente el programa de investidura (PÉREZ FRANCESCH, J. L.: «El Gobierno y la Administración a la luz de veinticinco años de experiencia constitucional» en *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 3068 y 3069).

⁴ El procedimiento de investidura es una institución relativamente tardía en la historia del constitucionalismo. En el Siglo XIX y buena parte del Siglo XX, la confianza del Parlamento en el Primer Ministro elegido por el Monarca se articulaba a través del Discurso de la Corona al comienzo de la legislatura y de la Contestación por parte del Parlamento a dicho Discurso. Con el paso de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria el papel de la Corona pierde peso respecto al del Parlamento. De esta manera, la confianza del Parlamento, a través de la investidura, se convierte en la única necesaria, frente a la doble confianza –Parlamento y Corona– que requería el Gobierno en la monarquía constitucional (Ver VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y la Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pp. 26 y ss).

tro previamente elegido por éste, sobre el que los miembros del Parlamento pueden presentar enmiendas, lo que obliga al Jefe del Estado a designar a un Primer Ministro que cuente con el respaldo de la mayoría de la Cámara de los Comunes⁵.

Hay Repúblicas, como Portugal, donde el Jefe del Estado puede nombrar al Primer Ministro, que luego debe acudir en el plazo de diez días obligatoriamente al Parlamento a exponer su programa de legislatura. Si los Grupos nada alegan, el Gobierno adquiere plenitud de funciones. Sin embargo, si hay Grupos Parlamentarios que presentan mociones de rechazo y las ganan, el Primer Ministro cesará y se deberá proceder a otro nombramiento por parte del Jefe del Estado. Un mecanismo de «investidura de confirmación», es decir, de un trámite obligatorio de ratificación de la confianza del Parlamento en un Jefe de Gobierno ya nombrado por el Jefe del Estado y que ya ha tomado posesión de su cargo, también se da en otras Repúblicas europeas, como Grecia e Italia⁶.

También hay Repúblicas semipresidencialistas, como Francia, donde entre las funciones del Jefe del Estado, que tiene la legitimidad democrática que le otorga haber sido elegido por sufragio universal, está la de nombrar un Primer Ministro y un Gobierno, sin que luego dicho Gobierno deba someterse obligatoriamente a una «investidura de confirmación» en el Parlamento⁷.

La cuestión es si tener que pasar obligatoriamente por una investidura del Parlamento para ser elegido Primer Ministro refuerza la legitimidad democrática del Gobierno y su estabilidad.

En una primera aproximación, podríamos decir que asegura de forma más perfecta la legitimidad democrática del Gobierno, salvo que el Jefe del Estado también haya sido elegido democráticamente, como ocurre en Francia o Portugal. Pero también es cierto que la «investidura de confirmación» o el «parlamentarismo negativo» han demostrado ser, en los países donde existen, fórmulas exitosas a la hora de asegurar que los Gobiernos elegidos por el Jefe del Estado responden a la voluntad mayoritaria del Parlamento.

⁵ BRADLEY, A. W. y EWING K. D.: *Constitutional & Administrative Law*, Pearson, London, 2011, pp. 238-240.

⁶ Artículos 92 a 94 de la Constitución italiana de 1947; artículos 37 y 84 de la Constitución griega de 1975.

⁷ El artículo 49.1 de la Constitución francesa de 1958 señala: «El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general». La ambigüedad del texto ha llevado a que los primeros ministros no se hayan visto obligados constitucionalmente a confirmar su nombramiento en el Parlamento. De hecho, desde 1958 han sido muchos los gobiernos que no han sido confirmados por la Asamblea Nacional. Al final, se trata de una decisión que depende de la voluntad del Primer Ministro de turno.

En cuanto a si los gobiernos fruto de una investidura son más o menos estables que los que no contemplan este mecanismo de elección, no hay datos empíricos que avalen tal conclusión. La estabilidad gubernamental parece estar más conectada con el sistema electoral, la cultura política o el sistema de partidos⁸.

3. EL «NO GOBIERNO» ANTES QUE UN GOBIERNO INESTABLE

Sin embargo, pese a que nada hace indicar que el proceso de investidura pueda garantizar la estabilidad de un gobierno a lo largo de la legislatura, este objetivo está muy presente en el diseño de algunos de ellos, que prefieren que no haya gobierno a que el gobierno elegido lo sea por un Parlamento que no garantice su estabilidad.

Todos los procesos de investidura suponen una prueba que debe superar un aspirante a ser Primer Ministro. Hay algunos sistemas que, generalmente después de algunos intentos fracasados, apuestan por facilitar la formación o ratificación de un Gobierno, rebajando de tal manera las dificultades para superar el test que puede acabar repercutiendo en la estabilidad futura de dicho Gobierno. Priman, a través de algunos mecanismos que veremos posteriormente, que haya Gobierno sobre la estabilidad del mismo.

Hay otros sistemas, sin embargo, que prefieren mantener un nivel de dificultad relativamente alto para la formación de un Gobierno, apostando por mantener bloqueada la situación antes que facilitar la formación de un Gobierno inestable. Es el caso, a grandes rasgos, del procedimiento de investidura del artículo 99 de nuestra Constitución.

Frente a otros modelos, nuestro procedimiento de investidura se caracteriza por no poner muchas facilidades. Es cierto que en la segunda votación, 48 horas después de la primera, se rebaja la exigencia de mayoría absoluta por la de mayoría simple. Pero si no se consigue esta mayoría simple, la única opción que la Constitución deja abierta es la de una disolución de las Cortes si en dos meses ningún candidato es investido. Una fórmula que hasta hace poco se consideraba definitiva para forzar el acuerdo, pero que la experiencia de 2016 ha revelado como poco eficaz⁹.

⁸ VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria...*, *op. cit.*, pp. 345-347.

⁹ Las elecciones del 20 de diciembre de 2015 dieron lugar a un Congreso de los Diputados que no fue capaz de investir a un Presidente del Gobierno, lo que provocó la disolución de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones para el 26 de junio de 2016. La nueva Cámara también tuvo sumas dificultades para investir un Presidente del Gobierno, cosa que finalmente logró el 29 de octubre de 2016, dos días antes de que concluyera el plazo para la segunda disolución automática de las Cortes en un año.

El proceso regulado en la Constitución no solo es inefectivo para desbloquear una situación compleja desde el punto de vista político: es también un proceso muy mejorable desde la perspectiva de los plazos. Concretamente, es absolutamente impreciso en el plazo que han de durar las consultas del Jefe del Estado para proponer un candidato, y en el plazo que se puede dar el Presidente del Congreso para convocar el debate de investidura de dicho candidato. A ello hay que unirle que el período de tiempo que transcurre desde las elecciones y la constitución de la Cámara es excesivamente largo, y que la unión del plazo de dos meses desde la primera votación de investidura y los 54 días preceptivos desde la convocatoria de elecciones conduce irremediabilmente a que la posible solución al bloqueo se prolongue indebidamente.

Son muchos los problemas que se han detectado, lo que debería conducirnos a una profunda reflexión sobre la necesidad de acometer una reforma del artículo 99 CE. Una reforma que abarcara, por un lado, una mayor concreción y agilidad en los plazos de la investidura, y, por otro, introducir algunos elementos que puedan incentivar a los partidos políticos a no bloquear la formación de un Gobierno.

4. MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EVITAR EL «NO GOBIERNO»

Del repaso de otros procesos de investidura, no solo a nivel de Derecho Comparado sino también en nuestras propias Comunidades Autónomas, se descubre que hay determinados matices que pueden conducir a una rebaja considerable del nivel de dificultad para formar Gobierno, sin por ello afectar gravemente a la estabilidad del mismo.

A) *CAPACIDAD DE MANIOBRA DEL JEFE DEL ESTADO*

Es un hecho incontrovertido que, en situaciones de gran complejidad política, un mayor margen de maniobra del Jefe del Estado puede ayudar considerablemente a desatascar la situación. Cuando ninguno de los líderes de los principales partidos es viable como candidato, un Jefe del Estado constitucionalmente habilitado para ello puede explorar candidaturas diferentes y otorgar a los miembros del Parlamento la posibilidad de pronunciarse sobre ellas. Sin embargo, cuando el Jefe del Estado no tiene reconocida la función de buscar activamente un candidato viable, sino que depende de lo que los propios partidos están dispuestos a ofrecerle, el bloqueo es más difícil de desenredar, porque

siempre será más difícil que la propuesta de un candidato «de consenso» o «independiente» surja de los propios partidos, cuyos líderes van a ser sacrificados.

Este perfil de Jefe del Estado implicado en la resolución del bloqueo es mucho más probable, lógicamente, en las Repúblicas que en las Monarquías parlamentarias, dado el perfil político de éstos y haber sido elegidos democráticamente.

Esto es especialmente evidente en una República semipresidencialista, como Francia, donde el Presidente de la República es elegido directamente por la ciudadanía. En este país, el artículo 8 de la Constitución de 1958 otorga directamente al Jefe del Estado el nombramiento del Primer Ministro, sin necesidad de una «investidura de confirmación» del Parlamento, aunque políticamente es conveniente, pues del Poder Legislativo va a depender que la acción de Gobierno transcurra dentro de unos márgenes de cierta estabilidad¹⁰.

Otro Jefe del Estado elegido directamente por los ciudadanos, el de Portugal, también goza de cierta autonomía para nombrar al Primer Ministro, aunque nada que ver con Francia. En este caso, el artículo 187.1 de la Constitución de 1976, reformada en este apartado en 1982, mandata que su elección se produzca «teniendo en cuenta los resultados electorales», lo que le conmina constitucionalmente, en supuestos de mayorías claras, a nombrar al vencedor de las elecciones. Su papel se convierte en más relevante cuando estas mayorías no son tan claras, en cuyo caso puede apostar incluso por un candidato que no esté apoyado directamente por los partidos, un candidato «independiente».

A diferencia de Francia, en Portugal el Primer Ministro nombrado por el Jefe del Estado ha de presentarse ante el Parlamento en el plazo de diez días para presentar su programa de Gobierno. En puridad, no hay votación de investidura, lo que existe es la posibilidad de que, con posterioridad al debate, algunos Grupos presenten una moción de rechazo y otros de confianza. La victoria de una moción de rechazo supone obligatoriamente la caída del Primer Ministro y de su Gobierno.

Este mayor margen de maniobra del Jefe del Estado para nombrar al Primer Ministro también abarca a las Repúblicas puramente parlamentarias, donde el Presidente de la República es elegido por una asamblea de parlamentarios, no directamente por la ciudadanía. Por ejemplo, en una República parlamentaria históricamente de una gran inestabilidad, como es Italia, el Jefe del Estado¹¹ ha

¹⁰ Esta es seguramente la razón por la que, como ya se ha señalado, sin estar constitucionalmente obligado, la mayor parte de los gobiernos franceses, al comienzo de su mandato, efectúan una declaración de política general y piden un voto de confianza de la Asamblea Nacional.

¹¹ El artículo 83 de la Constitución italiana establece que el Presidente de la República será nombrado por el Parlamento en sesión común de sus miembros. Participarán en la elección tres

jugado un papel importante en la formación de los distintos gobiernos de cara a la investidura.

El artículo 93 de la Constitución italiana le encomienda al Presidente de la República el nombramiento del Presidente del Consejo, y a propuesta de éste, de los ministros. La investidura es de confirmación, con el Gobierno ya nombrado. El Presidente de la República tiene la potestad de conducir un proceso de consultas bastante amplio, no solo con los líderes de los partidos, sino también con otras instituciones, como los ex Presidentes de la República, del Consejo y de las Cámaras. Una vez realizadas estas consultas, encarga a una personalidad política que realice las gestiones para ganarse la confianza del Parlamento (*incarico*), algo que éste acepta con reservas hasta que piensa tener asegurada una mayoría para la investidura, que es el momento en el que es nombrado Presidente del Consejo por el Presidente de la República¹². El margen de discrecionalidad del Jefe del Estado para nombrar al *incaricato* depende de la claridad de las mayorías. Si es clara, no tiene ninguna. Si la situación es compleja, tiene más margen para buscar soluciones «imaginativas».

También en Alemania, otra República parlamentaria con un Jefe del Estado elegido por una asamblea de parlamentarios¹³, éste tiene un relevante papel en la elección del candidato a jefe de Gobierno. El artículo 63.1 de la Ley Fundamental del Bonn le otorga la función de proponer un candidato a Canciller, que deberá someterse a la aprobación de la Dieta Federal (*Bunderstag*). Esta propuesta del Jefe del Estado es libre, en el sentido de que solo viene condicionada por el hecho de que debe proponer el candidato que, en su opinión, tiene más posibilidades de ser investido. Si su opción fracasa, es la propia Dieta Federal la que deberá proponer en un plazo de catorce días otro candidato e investirlo, sin que en este segundo trámite participe el Jefe del Estado (art. 63.3). Sin embargo, si la Dieta Federal fracasa en la elección por mayoría absoluta, será el Jefe del Estado el que decidirá entre disolver el *Bunderstag* o nombrar Canciller al candidato que hubiera obtenido mayoría simple en esta última votación (art. 63.4).

delegados por cada Región, elegidos por el Consejo Regional de tal modo que quede garantizada la representación de las minorías. El Valle de Aosta tendrá un solo delegado. La elección del Presidente de la República se hará por votación secreta y mayoría de dos tercios de la asamblea. Después de la tercera votación será suficiente la mayoría absoluta.

¹² VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria...*, *op. cit.*, p. 117.

¹³ El artículo 54 de la Ley Fundamental de Bonn establece que el Presidente de la República será elegido por la Asamblea Federal, que está compuesta por los miembros de la Dieta Federal (*Bunderstag*) y por un número igual de componentes que serán elegidos por las asambleas representativas del pueblo de los distintos Estados, según los principios de la representación proporcional.

Nuestro país, que es una monarquía parlamentaria, está en una situación distinta en lo que se refiere a la autonomía del Jefe del Estado para proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. La redacción de los artículos 62d) y 99 CE, conectados con la institución del refrendo recogida en el artículo 64 CE, no deja margen de maniobra alguna al Jefe del Estado, más allá de dar formalidad jurídica a la decisión sobre la candidatura que tomen los partidos políticos con representación parlamentaria, y en caso de falta de acuerdo de éstos, proponer al candidato con mayor número de escaños¹⁴. Nuestro sistema está concebido para evitar cualquier participación activa del Monarca en la elección del candidato, en el bien entendido de que un Jefe del Estado que no tiene legitimidad democrática no puede tomar partido en el combate político¹⁵. Es una posición prudente, seguramente la única posible si se quiere hacer compatible la institución de la Monarquía con el principio democrático.

Al mismo tiempo, al Presidente del Congreso tampoco se le deja muchas opciones para buscar activamente un candidato viable. Él sí tendría legitimidad democrática para poder ejercer este papel, pero la Constitución le otorga la única función de refrendar un acto del Rey, lo que supone asumir la responsabilidad de su decisión, pero no sustituir la voluntad del mismo¹⁶. Que la decisión es fruto de la voluntad del Rey, no del Presidente del Congreso, se percibe claramente en el hecho de que es el primero el que efectúa la ronda de consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, sin que a dicha ronda le acompañe el Presidente del Congreso (art. 99.1 CE). Ciertamente es que la institución del refrendo supone que el refrendante asume la responsabilidad de lo que refrenda, pero difícilmente podrá considerarse relevante la participación en la decisión de quien no ha realizado las consultas que conducen a la misma¹⁷.

¹⁴ Como dice BELDA «lo único que resta por hacer al Monarca es proponer al candidato que le soliciten los representantes del pueblo. Si ellos no aclaran el contenido de la propuesta, la única opción objetiva es proponer al candidato con mayor número de votos en el Congreso de los Diputados» (BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 351).

¹⁵ GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «El papel del Rey», en *EL PAÍS*, 14 de septiembre de 2016.

¹⁶ Además de la función del refrendo, la única recogida en la Constitución, el Presidente del Congreso cumple el discreto pero relevante papel de proporcionar al Rey la relación de representantes y de Grupos, lo que evita situaciones problemáticas en un acto de difícil refrendo (GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *Estudios sobre el Gobierno*, INAP, Madrid, 2007, p. 123).

¹⁷ Lo máximo que se podría plantear es si el Presidente del Congreso podría negar su refrendo a una propuesta del Rey claramente arbitraria. Hay doctrina que sostiene que, en este supuesto, el Presidente del Congreso podría actuar como límite constitucional a una extralimitación del Rey en sus funciones, ya que como responsable de todo el proceso, tanto de la propuesta como de

B) LA VOTACIÓN

Otro factor crucial que define si un proceso de investidura pone el acento en la futura estabilidad del Gobierno o en facilitar la formación del mismo es el sistema de votación para la elección o ratificación de un Primer Ministro por parte del Parlamento.

Hay dos elementos, en mi opinión, que pueden decantar el sistema de votación hacia el bloqueo: la exigencia de mayoría absoluta y, sobre todo, la posibilidad de votar NO a una candidatura.

La exigencia de mayoría absoluta para superar el proceso de investidura no está muy generalizada en el Derecho Comparado, y suele utilizarse exclusivamente para una primera votación, que si se pierde, puede dar lugar a otras posteriores en las que ya no se exige este tipo de mayoría.

Así ocurre en Alemania. La Ley Fundamental de Bonn exige, en su artículo 63.2, «la mayoría de los miembros de la Dieta Federal» para que el candidato a Canciller supere la votación. El artículo 121 de la propia Constitución alemana precisa que esta mayoría se consigue a partir del número legal de sus miembros, no de los miembros presentes. Si no se supera esta votación, se da paso, en el plazo máximo de catorce días, a otra en la que ya no será necesaria la mayoría absoluta, sino la simple.

En Italia, la moción de confianza¹⁸ que, en ambas Cámaras —la Cámara de Diputados y el Senado¹⁹— debe superar el Presidente del Consejo para ratificarse en el puesto, ha de alcanzar a la mayoría de los presentes, con la condición previa de un *quorum* de la mayoría de los miembros²⁰. Mientras el artículo 48.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados interpreta que son considerados presentes los que expresan un voto favorable y uno contrario, es decir, fija mayo-

las consultas regias, no se le puede exigir un refrendo ritual para una propuesta inviable (TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, p. 58). Sin embargo, esta facultad del Presidente del Congreso no supone avanzar en el desbloqueo de un posible Gobierno, más bien es un límite más, seguramente razonable, a la capacidad de maniobra del Jefe del Estado.

¹⁸ En Italia se vota una moción de confianza presentada por la Cámara sobre el programa gubernamental expuesto por el Presidente del Consejo.

¹⁹ La necesidad de recibir la confianza de ambas Cámaras para superar la investidura de ratificación fue sometida recientemente a proceso de revisión constitucional. La reforma que el 4 de diciembre de 2016 se sometió a referéndum residenciaba en exclusiva la investidura del Presidente del Consejo en la Cámara de Diputados. Finalmente, fue rechazada.

²⁰ Así lo marca el artículo 64 de la Constitución italiana, que regula, con carácter general, las mayorías necesarias para los acuerdos en las Cámaras. Al no haber un precepto específico para las mociones de confianza, se aplica la regla general.

ría simple, el Reglamento del Senado (art. 107.1) señala que se trata de una mayoría de los senadores que participan en la votación, es decir, mayoría absoluta de los miembros presentes.

En Portugal y en Suecia se exige mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, pero no para respaldar la investidura, sino para rechazar al Primer Ministro que se somete a la votación²¹ y forzar así su renuncia. Es una especie de mayoría absoluta invertida.

El artículo 99.3 de nuestra Constitución exige mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados en una primera votación. En caso de no conseguirse, se somete la propuesta a votación cuarenta y ocho horas después, en cuyo caso la investidura se otorgaría por mayoría simple. La exigencia de mayoría absoluta es, en realidad, una formalidad un poco absurda, pues si el candidato cuenta solo con mayoría simple no hace más que retrasar cuarenta y ocho horas la investidura, y si no cuenta con la misma, no le otorga plazo suficiente para cambiar el parecer de la Cámara²². En realidad, podemos afirmar que en España se exige para la investidura mayoría simple, por lo que, en teoría, la votación no debería entorpecer excesivamente la formación de gobierno.

Sin embargo, existe otro factor en nuestro sistema de votación que sí incide en un posible bloqueo de una investidura: la opción de votar NO a un candidato.

En algunos países, la votación definitiva sobre el candidato se realiza sin la posibilidad de votar NO a ningún candidato.

En Alemania, por ejemplo, de la combinación del artículo 4 del Reglamento del *Bunderstag* con el artículo 63.4 de la Ley Fundamental de Bonn se deduce que en la segunda votación se debe inscribir en la papeleta (la votación es secreta) el nombre del candidato, en lugar de un SI o un NO²³. Se pueden presentar varias candidaturas. La que obtiene mayor número de papeletas, aunque no haya obtenido mayoría absoluta, puede ser nombrada Canciller por el Jefe del Estado, salvo que éste opte por la disolución del Parlamento.

En Japón, los parlamentarios realizan la votación de investidura de manera pública escribiendo en una papeleta su propio nombre y el del candidato propuesto para Primer Ministro (art. 18 del Reglamento de la Cámara Baja y art. 20 del Reglamento de la Cámara Alta). Gana el que obtiene más papeletas: si en

²¹ Artículo 192.4 de la Constitución de Portugal; Artículo 2 del Capítulo 6 de la Constitución de Suecia.

²² Una opinión en este sentido en AGUIAR DE LUQUE, L.: «La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del Derecho comparado», en *Revista de Derecho Político*, 6, 1980, pp. 76-77.

²³ VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria...*, op. cit., p. 81.

una segunda votación se produce un empate entre dos candidatos se sortea a quién se elige como Primer Ministro.

Ya en España, el artículo 165.11 del Reglamento del Parlamento Vasco señala que «en la votación pública por llamamiento para la investidura, cuando hubiera más de un candidato a lehendakari, los parlamentarios, al ser llamados para la votación pública nominal, responderán con el nombre de uno de los candidatos, o bien declararán que se abstienen». Por tanto, se permite que haya varias candidaturas a lehendakari, y lo más importante a los efectos de facilitar que no se produzca un bloqueo, se impide a los parlamentarios votar NO a alguna candidatura: han de votar por algún candidato o abstenerse. Se proclama candidato a quien haya obtenido un mayor número de votos. En caso de empate, la votación se debe repetir todas las veces que sean necesarias hasta que se produzca un desempate. Lo mismo ocurre en Asturias, donde el artículo 172 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias establece que, en la votación pública por llamamiento de la investidura, «los Diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o responderá “me abstengo”», siendo proclamado Presidente el que obtenga mayoría absoluta en primera votación, o logre el mayor número de votos en las posteriores.

Un sistema parecido es el que utiliza el propio Congreso de los Diputados para elegir a su Presidente. Según el artículo 37 de su Reglamento, en la elección del Presidente, cada Diputado escribe solo un nombre de papeleta, resultando elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, o en segunda votación, ya solo entre los dos más votados, el que haya alcanzado mayor número de votos.

El sistema de votación que establece el artículo 99.3 CE para la investidura del Presidente del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados contempla la necesidad de votar sobre una única candidatura y que ésta obtenga mayoría simple. Ello conlleva la posibilidad de votar NO, sin necesidad de oponer una alternativa. Con este sistema, es viable la existencia de una mayoría de bloqueo, que coincide en su negativa a apoyar un candidato, pero incapaz de ponerse de acuerdo en apoyar a otro, algo que sería jurídicamente imposible si el sistema de votación contemplara la posibilidad en exclusiva de votar a una candidatura o abstenerse.

C) LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO

Otro mecanismo constitucional encaminado a evitar el bloqueo de la investidura es la amenaza de disolución del Parlamento en caso de no conseguir, en

un determinado plazo, nombrar Presidente del Gobierno. Se puede interpretar que se trata de un mecanismo extremo de sanción contra el Parlamento incapaz de formar gobierno, diseñado como una forma de presión que le fuerce a investir a un Primer Ministro si quiere sobrevivir²⁴. También puede concebirse como una forma de evitar la formación de gobiernos inestables²⁵, como se desprende de lo señalado en el artículo 63.4 de la Ley Fundamental del Bonn, que otorga al Presidente de la República la opción entre nombrar al candidato más votado, sin mayoría absoluta, en la última votación, lo que presupone un gobierno sin apoyos suficientes, o disolver el Parlamento.

Sea como fuere, la mayoría de los sistemas constitucionales contemplan la disolución como posible salida a la no investidura, disolución que podríamos dividir en dos categorías: la potestativa y la automática.

La primera estaría compuesta por los sistemas que, tras constatarse el fracaso del proceso de investidura, otorgan la potestad de disolver el Parlamento al Jefe del Estado, sin que esta disolución sea para él un acto debido, sino solo una opción. Además de Alemania, ya reseñada, entran en esta categoría países como Bélgica²⁶, Italia²⁷ o Portugal²⁸.

²⁴ VINTRÓ CASTELLS, J: *La investidura parlamentaria...*, *op. cit.*, pp. 307-308.

²⁵ LÓPEZ GUERRA opina que no se puede deducir que esta fórmula suponga una presión para elegir Presidente del Gobierno, sino más bien un recurso al arbitraje del electorado, al que se encarga romper la situación de inmovilidad institucional [LÓPEZ GUERRA, L. (coord.): *Derecho Constitucional, volumen II*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 146].

²⁶ Artículo 46 de la Constitución de Bélgica: *El Rey no tendrá el derecho de disolver la Cámara de Representantes, a no ser que ésta por mayoría absoluta de sus miembros:*

1. *Bien rechace una moción de confianza al Gobierno federal y no proponga al Rey, en un plazo de tres días contado a partir del del rechazo de la moción, el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro.* 2. *Bien apruebe una moción de desconfianza al Gobierno federal y no proponga simultáneamente al Rey el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro. Las mociones de confianza y de desconfianza solo podrán ser votadas transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas después de la presentación de la moción. El Rey podrá además en caso de dimisión del Gobierno federal, disolver la Cámara de Representantes tras haber recibido su asentimiento expresado por la mayoría absoluta de sus miembros.*

²⁷ Aunque no existe un precepto concreto sobre la disolución de las Cámaras como solución al fracaso de la investidura, el artículo 88 de la Constitución italiana contempla la facultad genérica del Presidente de la República de disolver las Cámaras, facultad que no está restringida para esta situación.

²⁸ La potestad de disolver el Parlamento corresponde al Presidente de la República, salvo en los supuestos descritos por el artículo 172 de la Constitución portuguesa: prohibición de la disolución durante los seis meses posteriores a la elección de la Asamblea, en el último semestre del mandato presidencial y durante la vigencia del estado de sitio o emergencia. Por tanto, cuando la investidura se produzca tras la celebración de elecciones y constitución de la Asamblea, el Presidente tiene prohibido disolver hasta que transcurran seis meses.

La segunda categoría engloba a los países que contemplan la disolución automática del Parlamento, tras el fracaso continuado de los distintos intentos de investidura. Ya no se trata de una potestad del Jefe del Estado, sino de un acto debido. Países como Suecia²⁹ acompañan a España, cuyo artículo 99.5 señala que «si transcurrido el plazo de dos meses desde 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».

Durante bastantes años, se tuvo la convicción de que esta medida de presión era tan coercitiva que garantizaba, por sí misma, la investidura³⁰. Sin embargo, en el 2016 se ha demostrado que no es así. Los partidos valoran ir a nuevas elecciones como una posibilidad cierta de mejorar sus resultados, no como una situación inasumible. Como medida coercitiva ha sido un fracaso. También como posible solución: la proximidad entre los procesos electorales, seis meses entre sí, presupone que el mapa electoral no cambie significativamente³¹, y la composición de la Cámara siga reflejando la misma relación de fuerzas que condujo al bloqueo de la situación.

D) LA INVESTIDURA AUTOMÁTICA

Existe, en el Derecho autonómico y en la elección de los alcaldes, otra fórmula que puede desbloquear de manera expeditiva la formación de gobierno: la investidura automática.

En realidad, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas regulan la investidura de su Presidente de manera similar a como lo hace la Constitución Española respecto al Presidente del Gobierno, incluida la disolución automática de la Asamblea legislativa y la convocatoria de nuevas elecciones³².

²⁹ El artículo 3 del Capítulo 6 de la Constitución de Suecia señala que si se rechazan cuatro propuestas de candidato a Primer Ministro por el Parlamento éste se disolverá.

³⁰ RUBIO LLORENTE la llegó a calificar de «bomba de relojería» (RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, CEPC, Madrid, p. 178).

³¹ Así, de hecho, ocurrió en las elecciones del 26 de junio de 2016, convocadas para desbloquear la relación de fuerzas parlamentarias establecida en las elecciones del 20 de diciembre de 2015. El resultado fue que los grandes partidos apenas movieron su número de escaños: el PP obtuvo 137 por los 123 que tenía; el PSOE 85 por 90; Unidos Podemos y sus confluencias repitieron exactamente el mismo resultado que habían obtenido (71); y C's pasó de 40 a 32.

³² Varía, sin embargo, el plazo. La mayoría copian el artículo 99.5 CE y señalan que será de dos meses desde la primera votación de investidura. Así lo hacen Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia,

Pero existe una excepción³³ —Castilla la Mancha—, cuyo Estatuto de Autonomía, en su artículo 14.5 señala que «(...) en el supuesto de no alcanzarse esta mayoría (simple), se tramitarán sin debate sucesivas propuestas y si en ninguna de ellas se llegara, en el plazo de dos meses, a alcanzar la mayoría simple, quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños».

Un sistema similar se utiliza para la elección de los alcaldes en todos los municipios de España, regulada por el artículo 196 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que establece que en la sesión de constitución de los Ayuntamientos se elige al Alcalde por mayoría absoluta de los concejales, y «si ninguno de ellos (concejales) obtiene mayoría absoluta es proclamado Alcalde el Concejale que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo».

Se trata de una fórmula drástica de desbloqueo, que predetermina inevitablemente la formación de gobierno por el candidato del partido con más votos y escaños. Es una fórmula que prima de manera absoluta la formación de gobierno respecto a la posible futura estabilidad del mismo. Una fórmula que, por otra parte, no beneficia siempre al partido más votado, pues la inevitabilidad jurídica de su gobierno si no hay pacto entre las restantes fuerzas obliga a las mismas a pergeñar acuerdos que, de otra manera, hubieran sido más costosos de alcanzar. Por ejemplo, es bastante probable que el Grupo Parlamentario de Podemos hubiera tenido mucha más presión para evitar votar NO, el 4 de marzo de 2016, a la investidura del candidato socialista al Presidente del Gobierno si la conse-

Islas Baleares, La Rioja y Murcia. Aragón, Principado de Asturias y País Vasco establecen el plazo de dos meses desde la constitución de la Asamblea, cuando el procedimiento de investidura se produzca tras la celebración de elecciones. El artículo 173.7 del Reglamento del Parlamento de Navarra señala el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación de investidura. Ver ÁLVAREZ VELEZ, I.: «La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los presidentes de los Ejecutivos Autonómicos» en *Revista General de Derecho Constitucional*, 22, 2016, pp. 25-26.

³³ Hasta el 2007 había dos excepciones. El artículo 138.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece: «Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta de Andalucía el candidato del partido que tenga mayor número de escaños». Sin embargo, la vigencia de este artículo ha decaído desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que señala en el artículo 118.3: «Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones convocará nuevas elecciones».

cuencia de ese NO hubiera sido la investidura automática del candidato del partido más votado, Mariano Rajoy. De hecho, en Castilla-La Mancha, votaron SI a la investidura del candidato socialista, seguramente impelidos por la posibilidad de que la candidata del Partido Popular, el partido con más escaños, pudiera alcanzar la investidura automática.

5. LA NECESARIA REFORMA DEL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN

El proceso de investidura regulado en el artículo 99 CE, en combinación con nuestro sistema electoral y nuestro sistema de partidos, funcionó hasta las elecciones de 2015 de manera muy satisfactoria en la consecución de la formación de gobiernos, que además eran estables. Pero en cuanto un mapa de partidos más plural lo ha puesto a prueba ha demostrado importantes carencias. Es necesaria y urgente su reforma, en el marco de la no menos necesaria y urgente reforma de otros aspectos de la Constitución.

La situación en la que estuvo España durante la mayor parte de 2016 –prácticamente un año entero sin poder formar gobierno– es insólita en el Derecho comparado³⁴. No se puede negar que hay factores de la coyuntura política que explican este bloqueo: una cultura del pacto no demasiado desarrollada, ni en la sociedad ni en los actores políticos; la existencia de un número de escaños ocupados por partidos independentistas en pleno proceso de ruptura con la legalidad constitucional; las sospechas de corrupción estructural del partido más votado; la división de la izquierda.

Sin embargo, es precisamente en estas difíciles circunstancias en las que la Constitución debe ofrecer mecanismos que favorezcan que la institucionalidad funcione, cosa que no ocurrió. Para que en un futuro inmediato no se repita una situación parecida, podría ser de gran ayuda reformar tres aspectos concretos del artículo 99 CE.

— El establecimiento de plazos

En primer lugar, podríamos pensar en reformar el artículo 99 CE para incentivar que entre el cese del Gobierno y el debate de investidura transcurra un período de tiempo más acotado y limitado que el actual. Esto pasa inevitablemente por poner un plazo máximo para el período de consultas previo a la pro-

³⁴ Solo Bélgica, un país con un complejísimo equilibrio territorial, vivió un episodio parecido. Desde el 13 de junio de 2010 hasta el 7 de diciembre de 2011 estuvo con un gobierno en funciones.

puesta de un candidato (plazo 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 a la Cámara del cese del Presidente del Gobierno en el resto de supuestos que pueden dar lugar a un proceso de investidura), y otro para la convocatoria por el Presidente del Congreso del debate de investidura del candidato propuesto.

La inexistencia de estos dos plazos en nuestra Constitución puede conducir al absurdo de prolongar *sine die* el período en que el gobierno está en funciones³⁵. Aunque éste no es un escenario probable, el solo hecho de que se pueda producir denota una laguna importante de nuestro proceso de investidura que hay que corregir. Además, la imposición de plazos impedirá que entre las elecciones generales y el primer debate de investidura pasen más de dos meses, como ha ocurrido dos veces en el año 2016³⁶, un período de tiempo totalmente despro-

³⁵ Si existiera un plazo, aunque ningún candidato estuviera dispuesto a aceptar ser candidato a la investidura, se podría interpretar el agotamiento del mismo como el momento para iniciar los dos meses para la disolución automática, y evitar así la prórroga *sine die*. Al menos así se desprende del Dictamen 1985/2003 del Consejo de Estado sobre el proceso de investidura en la Comunidad de Madrid. El artículo 182 del Reglamento de la Asamblea de Madrid señala que «la propuesta (de candidato a la investidura del Presidente de la Comunidad de Madrid) deberá formalizarse en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Asamblea o, en su caso, desde la comunicación a ésta de la vacante producida en la Presidencia a la Comunidad de Madrid». Según el Consejo de Estado, a efectos de comenzar a contar el plazo de dos meses para la disolución automática que recoge el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, «el intento frustrado de formalizar la propuesta de un candidato en el plazo establecido de quince días equivale (en buena hermenéutica y subrayando el carácter esencial de su fin para entender una institución jurídica y aplicar correctamente cualquier norma) a la primera votación de investidura en la que un candidato no hubiera obtenido la confianza de la Asamblea». En la misma línea HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA señala «Por una parte, en aras de la claridad, el párrafo 1 del artículo 99 constitucional debería contemplar expresamente la opción de que el Rey constatará la imposibilidad de proponer a ningún candidato, y así lo comunicara al Presidente del Congreso, tal como, en la práctica, hizo. Y, en segundo lugar, tanto para la propuesta como para la comunicación de la imposibilidad de la misma, el párrafo debería incorporar un plazo, por ejemplo un mes desde la celebración de las elecciones» (HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: «El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional», en *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 67, 2016, <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-67/6663-el-articulo-99-de-la-constitucion-una-propuesta-de-reforma-constitucional>)

³⁶ Entre el 20 de diciembre de 2015, fecha de las primeras elecciones, y el 1 de marzo de 2016, fecha en que se inició el primer debate de investidura pasaron 71 días. Entre el 26 de junio, fecha de las segundas elecciones, y el 30 de agosto, fecha del segundo debate de investidura, pasaron 66 días.

porcionado para la negociación política que exige un primer intento de investidura³⁷.

— Repensar la función constitucional del Rey en el proceso de investidura

En segundo lugar, sería conveniente repensar si el Rey es la persona más indicada para ejercer la función de proponer un candidato a Presidente del Gobierno. Como ya hemos visto, el hecho de que sea el Monarca el que ejerza esta función, que es claramente política, conduce, cuando la composición del Congreso es compleja, a una disyuntiva que en ningún caso beneficia al sistema.

Por un lado, el Rey puede optar por ser activo en la búsqueda de una solución, proponiendo alternativas, implicándose en encontrar un candidato viable, lo cual sería una clara extralimitación de sus facultades constitucionales y de su propio papel como Jefe de Estado de carácter hereditario que, como tal, no está legitimado para actuar políticamente.

La segunda opción que le queda al Rey, que es la que ha desarrollado en el año 2016, es permanecer a la espera de lo que los líderes de los partidos le propongan. Es un papel pasivo, de mero receptor y transmisor de las decisiones que toman los partidos, que entronca mucho mejor con la función que le corresponde en la Constitución, pero que al mismo tiempo no ayuda en nada a un posible desbloqueo de un proceso de investidura. Digamos que en España carecemos de la figura activa en la búsqueda de un candidato viable a Presidente del Gobierno que sí poseen las Repúblicas, como la portuguesa o la italiana, donde el Jefe del Estado, ante la incapacidad de las formaciones políticas de ponerse de acuerdo, puede proponer candidatos, diferentes de los líderes de los partidos, que puedan suscitar un mayor apoyo parlamentario que éstos.

Para poder huir de esta dicotomía, se podría pensar en hacer lo que en su día hizo la reforma de la Constitución sueca de 1975 (art. 2 del Capítulo 6): sustraer esta función al Jefe del Estado y entregársela directamente al Presidente del Congreso de los Diputados. Éste tiene ahora un papel secundario —el de refrendante de la propuesta de candidato del Jefe del Estado— que no le deja margen de maniobra para cumplir activamente con la función de buscar candidato viable

³⁷ Lógicamente, este prolongado período de tiempo no es responsabilidad única de la actual regulación. De hecho, como señala DELGADO RAMOS, no hace falta cambiar la actual regulación legal y constitucional para conseguir acortar el plazo entre la celebración de las elecciones y la sesión de investidura incluso más allá del mes que suele durar, si hubiera voluntad política para ello (DELGADO RAMOS, D.: «Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿Es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?», en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012, pp. 203-216).

a la Presidencia del Gobierno: con la reforma propuesta sí podría desempeñar este rol.

Si esta nueva potestad constitucional se ciñera a buscar un candidato para desbloquear la situación, y no a favorecer de manera sectaria a su partido, la tercera autoridad del país podría ser una buena elección para sustituir al Monarca en el cumplimiento de la misma. Pese a ser consciente de que la actual cultura política española, donde el Presidente del Congreso muchas veces ha sido y es una correa de transmisión de los intereses del partido al que pertenece, hace poco recomendable esta solución, al carecer de la *auctoritas* y la neutralidad política, que no institucional, que la función requiere, creo que desde el punto de vista del funcionamiento del sistema sería lo más conveniente. Se corre el riesgo de que estuviera tentado de utilizar esta facultad de forma partidista (también se podrían poner límites que dificultaran esta posibilidad), pero al menos el Presidente del Congreso podría, si actúa correctamente, cumplir de manera satisfactoria con su cometido en una situación política compleja, cosa que a día de hoy no puede hacer el actual Jefe del Estado.

— Cambiar el sistema de votación

Por último, otra reforma que sería muy necesaria para impedir que el funcionamiento del Estado pueda quedar bloqueado en el proceso de investidura sería cambiar el sistema de votación por otro más próximo al utilizado en otros países, en algunas Comunidades Autónomas o en la elección a Presidente del Congreso, donde no es posible votar NO a una investidura, de tal manera que todos los diputados tuvieran que optar por alguna candidatura alternativa en lugar de simplemente rechazar la que se propone. Esta opción se podría dejar para la segunda y definitiva votación, quedando investido por tanto el que más votos afirmativos reciba. Esta reforma supondría, lógicamente, que pudiera presentarse más de un candidato a la investidura en la misma sesión. Con este nuevo sistema de votación, se neutralizaría jurídicamente la posibilidad del bloqueo, salvo el improbable supuesto en el que dos o más candidatos empaten en número de votos a favor.

Por otro lado, si lo que se trata es de evitar el «no gobierno», esta reforma parece más respetuosa con la voluntad de la Cámara que la investidura automática del candidato de la lista más votada en un plazo determinado, opción, desde mi punto de vista, excesivamente drástica. En un sistema parlamentario debe gobernar el que más apoyos parlamentarios tenga, que no tiene por qué ser el candidato de la lista más votada.

6. CONCLUSIÓN

En un sistema parlamentario, la investidura del Primer Ministro por el Parlamento es una institución que tiene como principal objetivo asegurar que el Poder Ejecutivo cuenta con el respaldo del Poder Legislativo, lo que garantiza la estabilidad de la legislatura. El problema puede surgir cuando este objetivo conduce a que la prueba de la investidura suponga un nivel de dificultad excesivamente alto para la formación del Gobierno, lo que puede desembocar en su bloqueo.

El artículo 99 de la Constitución Española regula un procedimiento de investidura que se encuadra entre los que, en aras de garantizar la futura estabilidad de la legislatura, no pone muchas facilidades para la formación del Gobierno. Por un lado, se otorga la función constitucional de proponer el candidato al Jefe del Estado, que como Monarca, no tiene margen de maniobra para realizar propuestas que puedan desbloquear una situación enquistada, como sí ocurre en otros sistemas parlamentarios de nuestro entorno. Por otro, se prevé un sistema de votación para la investidura en el que se permite votar NO a los candidatos que se presentan, sin necesidad de oponer una alternativa. Además, la falta de previsión de determinados plazos prolonga indebidamente el conjunto del proceso.

El Derecho Comparado regula soluciones, diferentes a las recogidas en nuestra Constitución, que ofrece a los actores políticos un marco más proclive a la formación del Gobierno. En un momento como el actual, en el que se está planteando seriamente la posibilidad de emprender una reforma constitucional, deberíamos fijarnos en lo que allí se hace para conseguir este objetivo, si queremos evitar que en un futuro, seguramente de más pluralidad de partidos que el que hemos vivido hasta ahora, se vuelva a reproducir la situación de bloqueo de 2016.

Debemos actuar sin duda en el campo de la cultura política, en el diálogo y la responsabilidad institucional. Pero también hay margen para mejorar la regulación constitucional del proceso, recogida en el artículo 99 CE, principalmente en tres campos: a) En la delimitación de plazos para el período de consultas previo a la propuesta de un candidato y para la convocatoria por el Presidente del Congreso del debate de investidura del candidato propuesto; b) En la revisión de la función constitucional de proponer un candidato a Presidente del Gobierno, que podría pasar a ser desempeñada por el Presidente del Congreso, siguiendo el modelo sueco; y c) En el sistema de votación, para que no sea posible votar NO a una investidura, de tal manera que los diputados tengan que optar por alguna candidatura alternativa en lugar de rechazar la que se les propone, como

ocurre en algunas Asambleas autonómicas y en otros países europeos. Todo ello para que la creciente pluralidad política no derive nunca más en una crisis institucional.

Title:

The avoidable blockade of the investiture: a proposal for reform.

Summary:

1. Introduction. 2. The investiture as reinforcement of the stability of the government and the democratic principle. 3. «Non-government» rather than an inestable government. 4. Constitutional mechanisms to prevent the «non government»: A) Manouverability of the head of state; B) The vote; C) The dissolution of the parliament; D) The automatic investiture. 5. The necessary reform of the article 99 of the Constitution. 6. Conclusion

Resumen:

En el año 2016 nuestro sistema institucional sufrió un prolongado bloqueo, al no ser capaz de formar un Gobierno. Dicho bloqueo se debió, principalmente, a factores relacionados con la coyuntura política. Sin embargo, también puso en evidencia que la regulación constitucional del proceso de investidura es francamente mejorable. Una mirada al Derecho comparado nos enseña que otros sistemas han sido capaces de evitar el bloqueo del procedimiento de formación del Gobierno en situaciones políticas parecidas a la nuestra. Tras el estudio de lo recogido en otros países, el artículo propone una reforma constitucional centrada en dotar de mayor margen de maniobra a la institución que propone el candidato a Presidente del Gobierno, en establecer plazos que acoten el proceso y en cambiar el sistema de votación de la investidura. El objetivo de la propuesta es dotar a nuestro sistema constitucional de instrumentos para evitar que se repita en un futuro próximo el bloqueo que hemos vivido.

Abstract:

In 2016 our institutional system suffered a prolonged blockade, not be able to form a Government. This was due, mainly, to factors relat-

ed with the political situation. However, it also put in evidence that the constitutional regulation of the process of investiture can be improved. A look at the comparative law teaches us that other systems have been able to avoid the blocking of the procedure for Government formation in political situations similar to ours. After the study of others countries regulation, the article proposes a constitutional reform focused on improving maneuverability to the institution that proposes the candidate to be President of the Government, in establishing deadlines that delimit the process and in changing the system of voting of the investiture. The purpose of the proposal is to provide to our constitutional system instruments to avoid, in the near future, a repetition of the lock that we experienced.

Palabras clave:

INVESTIDURA, GOBIERNO, REFORMA CONSTITUCIONAL, PARLAMENTO, JEFE DE ESTADO.

Key words:

INVESTITURE, GOVERNMENT, CONSTITUTIONAL REFORM, PARLIAMENT, HEAD OF STATE.