

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 70/1 enero-junio 2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7012022>

RALLO LOMBARTE, Artemi, *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, 516 pp., ISBN 978-84-259-1860-5.

<https://doi.org/10.18543/ed.2508>

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

RALLO LOMBARTE, Artemi, *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, 516 pp., ISBN 978-84-259-1860-5.

<https://doi.org/10.18543/ed.2508>

Publicado en línea: junio 2022

La monografía *Investiduras fallidas y constitución ignota (2015-2020)* del profesor Rallo Lombarte nos muestra cómo en este último quinquenio la política estatal española «ha puesto a prueba» nuestra Carta Magna de forma que nunca hubiera imaginado el constituyente de 1978. Los motivos de las últimas investiduras fracasadas se nos plantean en esta obra con rigor, y se proponen acertadas soluciones constitucionales a las mismas. Todo ello, junto con el acertado análisis de otros episodios constitucionales que han marcado la reciente política multipartidista y en la que el profesor Rallo supone el mejor orador en esta narración, por su dilatada experiencia académica y política.

En su primer capítulo, se nos expone el proceso de transición del bipartidismo que rigió en nuestro país hasta finales de 2015, hasta la fecha del 20 de diciembre de 2015, en la que todo el sistema cambió. Un bipartidismo que el profesor denomina acertadamente como imperfecto en la medida en que los nacionalismos regionales hicieron que no solo existieran dos

fuerzas representadas en las Cortes. El libro expone, con numerosas citas demoscópicas, cómo se produjo el paso al multipartidismo asimétrico, con la aparición de nuevas configuraciones políticas en el ámbito estatal: Podemos, Ciudadanos y Vox, que pusieron en jaque la gobernabilidad española.

Los principales sucesos que han afectado a las investiduras se analizan a continuación, las cuales se han generado desde junio de 2016, con las mejoras electorales de Podemos, siguiendo con «el vértigo de la formación naranja» (p. 45) al llegar a los 57 diputados en abril de 2019, hasta llegar a nuestra actualidad, donde la formación de Vox ha hecho que el PP se vea obligado, como afirma el autor, a debatirse entre «traicionar su compromiso ideológico-electoral o garantizar la estabilidad institucional» (p. 48) para permitir la investidura de un gobierno de izquierdas.

El profesor detalla cómo la falta de mayoría absoluta en el Congreso «se topa casi automáticamente con una *mayoría absoluta de bloqueo*» (p. 51), poniendo como ejemplo paradigmático

los sucesos tras las elecciones de 28 de abril de 2019, donde «tuvo como colofón unos resultados significativamente negativos» (p. 55). Se añade a la exposición cómo influyeron las decisiones de la Mesa de la Cámara Baja para afectar al *quorum* de las votaciones de investidura que sucedieron a dichos comicios de abril del 2019. La *mayoría de bloqueo* afectó también, como se expone, a grandes decisiones de Estado, como la aprobación de los presupuestos generales de los años 2017 y 2019.

El capítulo segundo de esta monografía analiza, con detalle, la primera investidura fallida de principios del 2016. En ésta, el papel del monarca fue entonces más relevante que nunca, ya que hasta la fecha «los partidos asumían la plena responsabilidad de sustraer a la Corona de cualquier margen decisorio que comprometiera su neutralidad» (p. 75). El profesor expone cómo sucedió el devenir de los hechos en el que el partido mayoritario, encabezado por Rajoy, rechazó formar gobierno y se encargó una «investidura imposible» (p. 69) a Sánchez y nos vimos abocados a la «disolución sancionatoria y automática» (p. 93) del artículo 99.5 CE.

En su capítulo tercero, el profesor Rallo nos narra cómo el «bucle diabólico» (p. 113) de la política española se repitió durante el proceso de la segunda investidura fallida del último quinquenio (que tuvo lugar en abril de 2019) donde se sucedieron «las permanentes apelaciones del candidato socialista a la responsabilidad institucional de las derechas para favorecer su investidura mediante la abstención» (p. 100) para acabar igualmente

en un proceso fallido y «aceptar como normal la hipótesis de la repetición electoral» (p. 112).

En el capítulo cuarto, el autor nos expone la problemática y las reformas necesarias ante un procedimiento de investidura y se aborda la posibilidad de que un candidato decida no someterse a la investidura cuando se la proponga el monarca; si bien concluye que «no existe desdoro alguno en la celebración de una investidura fallida» (p. 131). Sobre esta posibilidad de evitar dicho trámite de investidura e iniciar el cómputo del famoso plazo de dos meses, el profesor analiza el informe del Consejo de Estado 1985/2003 apartándose de su criterio, que considera «un quebrantamiento frontal del artículo 99 CE» (p. 129).

A continuación, el autor plantea una hipótesis acertada, como es la posibilidad constitucional de que sea el Presidente del Congreso de los Diputados quien asuma la ronda de consultas al amparo de la dicción literal del artículo 99.1 CE. Considera el profesor Rallo que ello permitiría convertirlo en «un muñidor de los votos» (p. 142) para la investidura y ayudaría a gestionar esta compleja tarea que ha venido ejerciendo el monarca en el actual multipartidismo asimétrico español.

Concluye este capítulo con un interesante debate sobre si es necesaria la disolución del Senado cuando resulta fallida la investidura, teniendo en cuenta que quien provoca la repetición electoral es el Congreso de los Diputados. Se incide también en la relevancia de controlar los plazos cuando se produce la propuesta regia del candidato a presidente y la posible reforma de los

mismos, donde se produce el difícil «dilema entre la flexibilidad y rigidez en los trámites que integran el procedimiento de investidura» (p. 163).

En su capítulo quinto, el autor plantea alternativas para evitar las investiduras fallidas mediante un consenso político que así ha sido posible en otros países de Europa (como Alemania). Asimismo, se analizan las propuestas de reformas legales para solucionar las investiduras fallidas haciendo uso de la opción vasca de impedir los votos negativos en la investidura, descartándola el profesor inmediatamente, puesto que el artículo 99 CE es claro y «no admite vericuetos o subterfugios hermenéuticos» (p. 197). Respecto a la posible introducción de una barrera electoral nacional del 3 %, se analiza la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de proporcionalidad y, amparado también en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el autor considera que «no tendría excesivas dificultades para superar el filtro constitucional» (p. 209).

Se ofrece seguidamente un análisis del derecho comparado con el sistema italiano y el griego, que establecen primas a los partidos mayoritarios que han ganado las elecciones para evitar investiduras fallidas, descartando el autor su posibilidad constitucional española, por la exigencia de proporcionalidad y de una circunscripción provincial, reguladas en el artículo 68 CE; siendo este último argumento el que también hace al profesor descartar la propuesta de la segunda vuelta que propone el *ballottage* francés.

Finaliza este capítulo quinto el autor refiriéndose a la posible reforma

del artículo 99 CE para permitir que, en caso de no conseguirse la mayoría necesaria, se considere inmediatamente investido el candidato del partido más votado o que ha tenido más escaños en el Congreso, como en el modelo local y en algunos de los modelos autonómicos españoles; algo que el profesor defiende «para impedir la repetición como recurso constitucional anómalo e indeseable para la salud de las instituciones democráticas» (p. 243).

Se plantean asimismo otras herramientas, como la posibilidad de disolución discrecional ante el presidente de las cámaras del artículo 115 CE o la necesidad de potenciar la reforma para la creación de una cuestión de confianza legislativa para evitar posibles debilidades en el gobierno y futuras investiduras fallidas. Asimismo, se plantea la necesidad de potenciar la reforma de la potestad presupuestaria «acorde con la complejidad actual» (p. 255). Si bien, se finaliza el capítulo indicando que los problemas para investir gobiernos «no proceden de la Constitución, sino de la política, y es en la política donde se deben buscarse y encontrarse las soluciones» (p. 262).

El último capítulo de esta monografía se dedica a episodios constitucionales inéditos recientes que el profesor Rallo incluye acertadamente, puesto que muchos son, en gran medida, causa o consecuencia de las últimas investiduras fallidas. Se analiza primeramente el periodo transcurrido de Gobierno en funciones en el último quinquenio, donde se hace especial hincapié en el difícil control al Gobierno en funciones que se produjo en 2016, incidiendo en «la exigencia

constitucional de un pleno ejercicio de dicha facultad constitucionalmente nunca puesta en duda» (p. 270). Se analizan aquí otras cuestiones de peso, como la posibilidad también de que durante el Gobierno en funciones se puedan presentar recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, en este último capítulo del libro se analizan los habituales vetos del Gobierno a enmiendas y proposiciones de leyes de la oposición ligadas al proyecto de Presupuestos Generales; una práctica de obstruccionismo del ejecutivo que el Tribunal Constitucional ha rechazado por considerar dichos vetos «un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)» (STC 24/2018 y pp. 312-313). Se analiza, asimismo, el veto cómplice de la Mesa del Congreso al prorrogar discrecionalmente *sine die* los plazos de enmiendas a iniciativas, lo que supone un «reproche político-constitucional de primera magnitud» (p. 326).

Continúa el capítulo analizando el papel de la moción de censura en este último quinquenio, tanto de la única victoriosa en democracia, la de Sánchez en 2018, como aquellas que fueron testimoniales (como la de Podemos en 2017 y la de Vox en 2020) o como la «amenaza» de moción que presentó Ciudadanos en 2018 para forzar una repetición electoral; utilidades de la moción legítimas pero que «el constituyente nunca imaginó que su obra pudiera servir a fines tan alejados para los que se diseñó» (p. 340).

Una reseña especial la dedica el autor a la revalorización del Senado como cámara de representación territorial, que ya tuvo un papel protagonista durante el debate de la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña, analizando el profesor la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta coerción estatal a la autonomía catalana. También se expone el uso comisionado de investigación de «banquillo Parlamento» (p. 391) en la XII Legislatura. Por último, también tuvo un papel destacado también la Cámara Alta cuando en diciembre de 2018 rechazó el techo de gasto que había aprobado previamente el Congreso de los Diputados, y aquí el autor analiza cómo una previsión legal del artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012 «posibilita al Senado colocarse en posición de igualdad con el Congreso de los Diputados», lo que «altera la arquitectura constitucional» (p. 388).

El siguiente apartado se dedica a la preeminencia del decreto ley en los gobiernos de Rajoy y Sánchez «como instrumento legislativo ordinario inevitable para un gobierno minoritario... en un parlamento multipartidista» (p. 419); lo que el autor analiza mediante los decretos leyes de los «viernes sociales» (p. 420) y el papel de la Diputación Permanente para la convalidación de aquellos dictados durante el *interregnum*.

Especial referencia se hace también en este capítulo a las *nonatas* reformas constitucionales que se han intentado en este último quinquenio, comenzando por las que no pasaron de proyecto y continuando con la relativa a la evaluación del estado autonómico «que nació envuelta de expectativas sociales

notables» (p. 438) pero acabó igualmente extinguiéndose. Otras propuestas de reformas fueron relativas a los aforamientos, a las personas con discapacidad y al lenguaje inclusivo y a la defensa del sistema público de pensiones. El profesor explica cómo la falta de consenso claro o «la inexistente imperiosa necesidad de tal reforma» (p. 455) en otros casos impidieron que todas ellas salieran a la luz.

El capítulo sexto y último de esta monografía, como no podía ser de otra manera, está dedicado al impacto que ha tenido la COVID-19 en el ámbito constitucional. Pone el profesor sobre el papel la polémica desatada sobre si el estado de alarma era el instrumento constitucional adecuado para declarar el confinamiento domiciliario frente al estado de excepción. El autor se considera finalmente «defensor» del estado de alarma indicando además que el debate sobre si debía utilizarse este o el estado de excepción «resultó altamente estéril en términos prácticos, por cuanto nadie ponía en duda las medidas adoptadas por el Gobierno... sino la modalidad de emergencia» (p. 492).

Asimismo, se expone cómo el estado de alarma tuvo un impacto sobre las excepciones del derecho de manifestación, exponiendo la doctrina del

TC que establece que toda prohibición de estas requiere de una «motivación específica» (p. 497). Se destaca también cómo la calidad democrática no se vio interrumpida durante el estado de alarma, ya que siguieron funcionando las Cortes Generales.

Se concluye el libro añadiendo un efecto colateral del estado de alarma, como fue la geolocalización, ya que la Secretaría de Estado de Digitalización encargó, con motivo de la COVID-19, diversas actuaciones que han afectado notablemente a nuestro derecho a la protección de datos, que no ha sido suspendido por ningún estado excepcional, un ámbito que el profesor conoce sobradamente por su trayectoria profesional y académica en la materia.

En conclusión, esta monografía recensionada nos narra los principales hechos constitucionales del último quinquenio, con el detalle y el rigor necesarios para poder comprender el tortuoso viaje que hemos vivido recientemente en la política estatal española, y qué soluciones constitucionales deben aplicarse. En definitiva, un ensayo necesario para constitucionalistas, pero también para el público en general, que debe conocer dónde hemos errado para poder decidir nuestro futuro político.

Jaime Clemente Martínez

Profesor asociado de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I de Castelló