

INFORME

LA «INVESTIDURA SIN CANDIDATO» Y LOS SUCEDÁNEOS DE INVESTIDURA: UNAS EXTRAÑAS INNOVACIONES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO**THE “INVESTITURE WITHOUT CANDIDATE” AND THE ERSATZ INVESTITURES: SOME STRANGE INNOVATIONS IN REGIONAL PARLIAMENTARY LAW**por **Guillermo de Lázaro Redruello**

Doctorando en Derecho, Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar este artículo / Citation:
de Lázaro Redruello, Guillermo (2023):
La «investidura sin candidato» y los sucedáneos
de investidura: unas extrañas innovaciones en el
derecho parlamentario autonómico, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 26.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0206>

RESUMEN

Desde 2016, la doctrina ha prestado gran atención a la hipótesis de que el procedimiento de investidura no pudiera ser aplicado por falta de candidatos. A este supuesto ya se enfrentó en 2003 el Consejo de Estado, y concluyó que la imposibilidad de proponer candidato equivale a una investidura fallida. En los últimos años, varias Comunidades Autónomas han aplicado, a su manera, el dictamen del órgano consultivo, permitiendo que el presidente de la Cámara pueda provocar la disolución de la legislatura sin necesidad de una primera votación negativa. Este trabajo analiza los problemas teóricos y prácticos de esta nueva tendencia.

Palabras clave: investidura, disolución del Parlamento, reglamento parlamentario, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Cataluña.

ABSTRACT

Since 2016, the doctrine has paid great attention to the hypothesis that the investiture procedure could not be applied for lack of candidates. The Council of State was already confronted with this scenario in 2003, and concluded that the impossibility of proposing a candidate is equivalent to a failed investiture. In recent years, several Autonomous Communities have applied in their own way the report of the advisory body, allowing the Speaker of the House to trigger the deadline for dissolution of the legislature without the need for a first negative vote. This paper analyzes the theoretical and practical problems raised by this new trend.

Keywords: investiture, dissolution of Parliament, parliamentary rules of procedure, Community of Madrid, Region of Murcia, Catalonia.

I. INTRODUCCIÓN

A escala autonómica, el procedimiento de investidura está configurado de manera bastante uniforme. Casi todas las CC. AA. han hecho una adaptación de las previsiones del art. 99 CE, con dos modificaciones relevantes: el presidente de la Asamblea asume las funciones del rey, y la selección del jefe de Gobierno ha de hacerse entre los miembros de la Cámara. Siguiendo el patrón constitucional, la práctica totalidad de las Comunidades ha establecido asimismo una cláusula de disolución automática para el supuesto de que, transcurrido un lapso determinado —normalmente de dos meses—, ningún candidato resulte investido. Además, han introducido en sus reglamentos parlamentarios unos plazos para proponer candidato y/o para celebrar la sesión de investidura, que no existen a nivel estatal.

Un sistema semejante entraña el riesgo más o menos remoto de que todos los aspirantes a la jefatura de Gobierno se nieguen a ser designados como candidatos —normalmente, por saberse incapaces de lograr la confianza de la Cámara—. Cuando eso sucede, la cláusula de disolución automática no se llega a activar, al no producirse una primera investidura fallida. Enfrentado a esta dificultad, el Consejo de Estado elaboró en 2003 la doctrina del «acto equivalente», que convierte la comunicación de la imposibilidad de presentar candidato, aceptada por la Cámara, en el acto inicia la cuenta atrás para la convocatoria electoral.

En los últimos años, varias Comunidades se han valido de este dictamen. En 2019, la Asamblea de Madrid modificó su reglamento para permitir una insólita «sesión de investidura sin candidato», previsión que fue utilizada por primera vez tras las elecciones de mayo de ese año. Por esas fechas, la Asamblea de Murcia también reformó su reglamento, para hacer posible una disolución a falta de candidatos. En 2020, el presidente del Parlamento de Cataluña informó al pleno de que no podía proponer candidato, hecho al que, sin base legal, se le atribuyeron los mismos efectos que una investidura fallida.

Este trabajo expone algunos de los problemas de aplicación que presenta el procedimiento de investidura, especialmente aquellos aflorados desde 2016, que han ocasionado una reinterpretación académica del mismo dirigida a facilitar la disolución automática. Se analiza también la doctrina del Consejo de Estado sobre esta cuestión, poniendo de manifiesto sus debilidades y la aplicación desviada de que ha sido objeto en diversos Parlamentos autonómicos. Asimismo, se examinan críticamente las citadas reformas de los reglamentos parlamentarios y la constitucionalidad de la praxis reciente.

II. LA DISOLUCIÓN AUTOMÁTICA, CLAVE OCULTA PARA COMPRENDER EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA

De todos los apartados del artículo 99 CE, el quinto es el que menos atención ha recibido. La mayoría de los manuales se limitaban a mencionar su contenido y muchos de ellos incluso obviaban toda alusión. La razón principal del desinterés por este precepto es que se percibía «casi como una cláusula de estilo, ya que no era plausible que hubiese que aplicarlo» (Tudela Aranda, 2020: 188). Esa convicción derivaba de la creencia generalizada en que las previsiones constitucionales allanaban la designación del jefe del Ejecutivo y estaban exentas de toda dificultad. Así lo exponía Revenga (2003-2004: 506): «la letra del artículo [99] se nos aparece en términos tan diáfanos, que es difícil concebir conflictos, a propósito de su aplicación, que no sean de aquel tipo que solemos calificar desdeñosamente como “hipótesis de laboratorio”». La primera disolución automática empujó a muchos la conclusión opuesta: «del artículo 99

CE se deriva un número casi ilimitado de interrogantes» (Corona Ferrero, 2018: 352), pues existen en él «importantes lagunas [...] que pueden resultar en una insalvable situación de bloqueo» (Bar Cendón, 2018: 3614), lo que comporta «riesgos desconocidos de colapso sistémico ante la inviabilidad de la investidura presidencial» (Rallo Lombarte, 2020: 19).

Pensar que el procedimiento de investidura desemboca de manera inexorable en el nombramiento de un presidente daba una imagen incompleta y sesgada de aquel: implicaba atribuirle unos resultados satisfactorios que dependían enteramente del sistema de partidos. Solo se empezó a tomar conciencia de la problemática del art. 99 CE cuando se comprobó que este no era un trámite ritual y que la realidad política podía alejarse considerablemente del supuesto «normal»; fue tal circunstancia la que despertó un inusitado interés académico por este precepto y espoleó un cambio de perspectiva en su tratamiento. Cuando se analiza el proceso de formación de Gobierno asumiendo que el otorgamiento de la confianza puede ser inviable en una legislatura dada, se aprecia con claridad que la cláusula disolutiva tiene una relevancia mucho mayor de la que aparenta. Aunque no se soliera dedicar más de una página a glosarla, lo cierto es que su mera existencia ha influido indirectamente, de un modo u otro, en las interpretaciones académicas de las demás fases del procedimiento. Las distintas lecturas del art. 99 CE pueden considerarse un reflejo de actitudes doctrinales opuestas respecto a la disolución automática.

En las primeras décadas de andadura constitucional, la disolución obligatoria de unas Cámaras recién constituidas se percibía como un riesgo grave, pero fácil de esquivar; en gran medida porque no se entendía muy bien qué causas podrían desencadenarla. No se contemplaba que múltiples y profundas discrepancias políticas pudieran imposibilitar cualquier investidura –cosa que también descartaron los constituyentes¹—. Más bien, se pensaba que una nueva llamada a las urnas sería el producto accidental de una escasez de candidaturas a la presidencia, de lo inadecuado de estas o de la falta de tiempo suficiente para negociar. Por ello, se defendía que rey debía demorar su primera propuesta hasta que los grupos hubieran llegado a un acuerdo mayoritario o, alternativamente, se aceptaba que el candidato postergase su comparecencia ante el Congreso el tiempo necesario para asegurar el éxito de las negociaciones con otros partidos. Asimismo, se admitía que los candidatos que previsiblemente serían derrotados renunciaban a la nominación, al suponerse que así dejarían paso a otros más viables. De fracasar el primer candidato, se daba por hecho que el monarca debía aprovechar el plazo de dos meses para tramitar sucesivas propuestas, al presumirse que, de ese modo, aumentarían las probabilidades de que el Congreso encontrase un aspirante satisfactorio. Estas precauciones procesales sugeridas por multitud de autores pretendían evitar que la disolución constituyese un posible obstáculo a la formación de Gobierno.

En los últimos años, la doctrina ha ido asimilando que los resultados electorales pueden impedir toda investidura. Esa constatación ha obligado a hacer una relectura pragmática del art. 99 CE, ajustada a la nueva realidad. En primer lugar, no es posible seguir sosteniendo que el monarca tiene un deber incondicionado de presentar candidatos con visos de triunfar. Dadas las circunstancias de 2016, el grueso de los autores comprendió que la demora en la sustanciación de la investidura no iba a facilitar el acuerdo, sino a prolongar la parálisis; en vez de alabarse la flexibilidad que aporta la

1. Afirma Arnaldo Alcubilla (2017: 317) que el art. 99 CE es hijo de un «buenismo del constituyente», porque «en el espíritu constructivo y cooperativo o consensual de la época no se atisbaba la posibilidad de que tras una primera frustración [...] quedaran cegadas o imposibilitadas cualesquiera otras alternativas cualesquiera otra candidaturas sucesivas».

indeterminación temporal, se echaron en falta plazos perentorios. Por la misma razón, se entendió que sería igualmente estéril pretender que el monarca formulara las «sucesivas propuestas» que le ordena el art. 99.4 CE: bastaría con una sola, cuyo único objetivo sería dar cuerda al «reloj electoral». Estas nuevas exégesis revelan que la disolución automática dejó de verse como un peligro que debe ser evitado a toda costa, y empezó a percibirse como la única salida a un *impasse* en la formación de Gobierno.

Este cambio de actitud frente a la llamada «repetición electoral» coincidió con la detección de un problema técnico difícil de solventar: que no pudiera formarse un Gobierno, pero tampoco pudieran disolverse las Cortes. Puesto que todos los presidenciables se saben condenados al fracaso, sería posible que ninguno de ellos aceptase ser nominado y, en consecuencia, que no se iniciara el «plazo dos meses, a partir de la primera votación de investidura». Y así sucedió durante unos días: en enero de 2016, los líderes de los dos principales partidos se negaron a asumir ese rol². No era la primera vez que ocurría algo así —existían precedentes a escala autonómica—, pero fue este episodio el que desató una verdadera obsesión doctrinal por remediar la posible falta de candidatos. Se publicaron un sinnúmero de propuestas de reforma del art. 99 CE y de desarrollos normativos *ad hoc*, así como de nuevas interpretaciones más o menos forzadas del texto constitucional, casi todas ellas dirigidas a asegurar la disolución en ausencia de candidatos, o bien a conseguir como fuera una investidura fallida: se defendió la imposibilidad de rechazar la candidatura ofrecida por el rey o de renunciar a ella, se barajó la idea de hacer al presidente en funciones aspirante nato en defecto de voluntarios y se buscaron atajos extra-constitucionales para disolver las Cámaras.

En definitiva, la necesidad de aplicar el apartado quinto del art. 99 CE ha inducido un brusco viraje hermenéutico de 180 grados en relación a los otros cuatro. Mientras la literatura anterior a 2016 tenía como norte evitar la disolución, la prioridad de la doctrina posterior a esa fecha es justamente despejar el camino a una nueva convocatoria electoral. Las peripecias políticas de aquel año y las reacciones académicas que suscitaron generaban la sensación de que «en las actuales circunstancias, el artículo 99 ha pasado a ser un procedimiento de disolución de las Cortes en primer lugar y, secundariamente, si hay suerte, funcionará como procedimiento de designación del Presidente del Gobierno» (de Lázaro, 2018: 40). Acontecimientos posteriores han confirmado con creces esta incómoda conclusión.

III. LA PROBLEMÁTICA DEL *DIES A QUO* Y LOS INTENTOS DE RESOLVERLA

La mayor dificultad técnica que presenta la cláusula de disolución automática tiene que ver con la fecha desde la que se computa el término que obliga a decretarla. O, dicho de manera más precisa, con el hecho que activa este automatismo. Según cuál sea el *dies a quo* fijado por la norma, el tiempo útil para formar Gobierno podrá ser ampliado o estará taxativamente limitado. Paralelamente, la disolución será más bien «semi-automática», si su puesta en marcha depende de un acto de voluntad; o automática en todos los sentidos, si adviene incluso en el supuesto de una total pasividad de los actores.

2. El 22 de enero, el rey *ofreció* a Mariano Rajoy ser propuesto como candidato, y este *declinó* la oferta por falta de apoyos. Al mismo tiempo, Pedro Sánchez comunicó que únicamente aceptaría ser nominado tras la previa derrota del líder de la primera fuerza. El 2 de febrero, el secretario general del PSOE aceptó finalmente ser el único candidato de la fugaz XI Legislatura.

En concreto, en nuestro ordenamiento se plantean dos tipos de problemas en relación al cómputo de este límite temporal:

- a) El de un *dies a quo* referido a un hecho incierto: la primera votación de investidura fallida. El acto que hace correr el plazo para la disolución puede retrasarse indefinidamente o no llegar a verificarse³.
- b) El de un *dies a quo* inexorable, pero que no se extiende a todos los supuestos en los que es forzoso designar un presidente: la constitución de la Cámara o la jornada electoral. Tales referencias temporales suponen que la disolución automática resultará inaplicable si la imposibilidad de investir a un candidato se verifica mediada la legislatura —que es cuando más útil podría resultar para alterar la correlación de fuerzas existente—.

De estas dos hipótesis problemáticas, la segunda aún no se ha materializado, mientras que la ausencia de candidatos se ha hecho sentir en varias ocasiones. La primera vez, en junio de 2003 en la Asamblea de Madrid⁴. La segunda vez en Navarra, tras las elecciones de 2007⁵. El tercer ejemplo, ya citado, ocurrió a nivel estatal en enero de 2016. El cuarto episodio se dio en Cataluña en 2018⁶ y el quinto en esa misma Comunidad en 2020⁷. Aunque son pocos los precedentes patológicos, importa señalar que casi todos los ordenamientos parlamentarios de nuestro país están expuestos a una de esas situaciones indeseables⁸. La inexistencia de candidatos puede suceder a nivel nacional y en doce CC. AA., mientras que el de la imposibilidad de disolución automática a lo largo de la legislatura afecta a Asturias⁹, Navarra y Aragón. Estas dos últimas Comunidades son ejemplos interesantes porque, huyendo de uno de los inconvenientes, han caído de lleno en el otro¹⁰.

En el Estatuto aragonés de 1982, el plazo para intentar formar Gobierno se computaba desde el día de «la constitución de las Cortes de Aragón» (art. 22.3), previsión que

3. Ya sea porque el órgano proponente no encuentra a un presidenciable dispuesto a solicitar la confianza en la Cámara o porque el candidato demora su comparecencia en el pleno hasta asegurarse los apoyos necesarios para su investidura. O, incluso, porque tras ser propuesto, renuncia a la candidatura, al anticipar que sería rechazada.

4. El aspirante con más opciones, Rafael Simancas, rechazó inicialmente ser propuesto como candidato, para evitar recibir los votos de dos «tránsfugas» de su propio partido. Finalmente, cambió de opinión y su investidura fallida inició el plazo para la disolución de la Asamblea.

5. Las discrepancias internas en el tercer partido (PSN) respecto a qué alternativa de Gobierno respaldar (UPN o NaBai), condujeron a que ninguno de los presidenciables aceptarse ser propuesto hasta lograr el compromiso en firme de la fuerza clave.

6. La designación como candidato del prófugo Carles Puigdemont fue impugnada ante el Tribunal Constitucional al amparo del art. 161.2 CE, lo que provocó la suspensión del acto y la imposibilidad de celebrar el debate de investidura telemático que sus partidarios habían planeado (ATC 5/2018). La posterior propuesta de Jordi Sánchez tampoco pudo someterse a votación, al estar este en prisión provisional. Así las cosas, el procedimiento de investidura quedó bloqueado durante dos meses, hasta que la derrota del tercer candidato —Jordi Turull— puso por fin en funcionamiento el «reloj electoral».

7. Tras la inhabilitación del presidente Joaquim Torra, no se propuso ningún candidato para reemplazarle, pues los partidos acordaron acudir a elecciones cuanto antes, evitando la celebración de un debate de investidura.

8. Solo dos Comunidades están libres de estos inconvenientes: Castilla-La Mancha —donde el fracaso parlamentario desemboca en el nombramiento como presidente del candidato de la primera fuerza— y País Vasco —donde el término para la disolución se computa desde la convocatoria del pleno por el presidente—.

9. En Asturias, tal inconveniente es más teórico que real, pues dado su sistema de elección por mayoría *relativa* —que no *simple*, como en el art. 99 CE—, la disolución solo está llamada a intervenir en caso de empate entre dos candidatos.

10. Las vivencias de 2016 podría llevar a alguna Comunidad a cambiar el *dies a quo* estándar de la primera votación de investidura por otro referido al comienzo de la legislatura, en línea con las sugerencias doctrinales de los últimos años. Así ha sucedido con la proposición de reforma del Estatuto de Murcia presentada en diciembre de 2019 —y retirada dos años después—, que pretendía fijar como *dies a quo* la constitución de la Asamblea (art. 43.3).

no contemplaba los demás supuestos de cese. La doctrina tuvo «claro que se trata de una laguna legal» (Giménez Abad, 2001: 284), un «error del legislador que elaboró el Estatuto, que no tiene otra solución que su reforma» (Bar Cendón, 1985: 251), y se defendía que el plazo de dos meses debía computarse «desde la primera votación de investidura» (Chueca Rodríguez, 2005: 302). Sin embargo, el nuevo texto estatutario de 2007 ha mantenido intacta la redacción de su predecesor en su art. 48.3. Las Cortes aragonesas se conformaron con suplir esa carencia normativa a través del reglamento parlamentario. Su actual art. 217.3 (anterior art. 160.3) establece que el término que obliga a disolver se computará desde la primera votación de investidura para los demás supuestos de cese del Gobierno.

En Navarra, el problema detectado fue el inverso: los actores políticos comprobaron en 2007 que la propuesta de un candidato podría retrasarse indefinidamente, sin que operase la amenaza de disolución. Por ese motivo, el plazo de un mes a partir de la primera votación de investidura fue sustituido en la reforma estatutaria de 2010 por otro de tres meses contados desde la fecha de las elecciones (art. 29.4). En este caso, el reglamento parlamentario (art. 173.7.a) se limita a reproducir el Estatuto y ninguna norma prevé qué sucede cuando la imposibilidad de formar Gobierno se verifique mediada la legislatura.

Es preciso preguntarse si los inconvenientes del *dies a quo* constituyen lagunas jurídicas. Podría entenderse que las Comunidades que solo permiten la disolución al comienzo de la legislatura han instituido una asimetría deliberada¹¹. También cabría defender que aquellos ordenamientos que exigen al menos una investidura fallida, lo hacen por buenas razones. Téngase en cuenta que en derecho comparado es infrecuente que la disolución advenga por inactividad de los sujetos políticos¹². En la gran mayoría de los países que prevén un automatismo de este tipo, la disolución solo se produce tras la constatación del fracaso en varias votaciones¹³. Es lógico que así sea, al fin y al cabo, la disolución ha de ser la *ultima ratio* frente a una situación de bloqueo, debiendo «agotarse, con carácter previo a tan drástica solución, todas las alternativas posibles» (de Alba Bastarrechea, 2007: 332). Sin embargo, cuando «de manera declaradamente irreversible, nadie aceptara ser candidato a la investidura», es fácil considerar «inútil y [...] absurdo el cumplimiento mismo de la norma» (Garrorena, 2005: 1213). Por eso, desde 2016, la práctica totalidad de la doctrina española ha estimado que la presunción de que existirá al menos un candidato es una laguna o defecto del art. 99 CE.

Los análisis más rigurosos entendieron que el supuesto de una negativa generalizada de los líderes políticos podría resolverse mediante la designación de un «candidato pro forma» o *de paja*, que se prestase a una derrota instrumental. En verdad, la necesidad de llegar a ese extremo es poco verosímil a nivel nacional¹⁴. En todo caso, está claro

11. De la misma manera que los Estatutos de Asturias (art. 35.3) y Murcia (art. 33.3) excluyen la disolución automática si el procedimiento de investidura infructuoso fuera consecuencia del rechazo de una cuestión de confianza.

12. Una disolución por el simple agotamiento de los plazos para formar Gobierno, sin necesidad siquiera de un primer intento, solo está prevista en la Constitución de Serbia (art. 109).

13. Es relevante apuntar que la actual regulación sueca —que es la que más se parece al sistema español de investidura y, especialmente, al modelo autonómico—, exige que el presidente del *Riksdag* haga cuatro propuestas de candidato antes de proceder a convocar nuevas elecciones (Cap. 6, art. 5 del Instrumento de Gobierno).

14. Si los dirigentes de los dos principales partidos rehusasen solicitar la confianza del Congreso, a buen seguro aceptaría encantado la propuesta regia el líder de la tercera fuerza. Y la perspectiva de ceder el foco a un grupo rival de menor importancia les disuadiría de declinar la candidatura ofrecida por el monarca. Sin embargo, ser propuesto por el presidente de un Parlamento regional no otorga la misma relevancia política que comparecer en el Palacio de las Cortes como «candidato del rey», por eso es menos improbable que la ausencia de aspirantes ocurra a nivel autonómico.

que el eventual recurso a personas ajenas a la Cámara no es viable a nivel autonómico, pues los diecisiete presidentes deben ser miembros del respectivo Parlamento. De modo que si ninguno de los diputados aceptase someterse a una votación de investidura, las réplicas estatutarias del art. 99.5 CE se volverían inaplicables. Existe, por tanto, al menos formalmente, una verdadera laguna jurídica, toda vez que el objetivo de la norma puede verse frustrado por una sucesión de conductas legítimas.

Ahora bien, ¿cómo puede colmarse ese vacío legal? ¿Es conciliable con el Estatuto añadir un *dies a quo* diferente? Hay quien considera que el antedicho precepto del reglamento de las Cortes de Aragón no vulnera el Estatuto, «sino que regula un supuesto que no ha sido concretado en esta norma» (Matía Portilla, 2008: 377). ¿Pero, puede tal fuente introducir supuestos nuevos de disolución? Este interrogante emparenta con las célebres polémicas de los años 80 y 90 sobre la incorporación de la facultad disolutoria a los ordenamientos autonómicos por vía legislativa. Diversas leyes aprobadas en esa época presentaron el silencio estatutario sobre tal atribución presidencial como una laguna¹⁵. Semejante tesis, hartamente discutible, tendría más fundamento en relación a la disolución automática. En todo caso, de aceptarse la creación de formas de disolución mediante una fuente de rango infra-constitucional o infra-estatutario, esta solo podría ser la ley, en tanto que instrumento normativo de alcance general. Una disposición que teóricamente solo rige intramuros de la Cámara no puede tener la capacidad de arrancar un proceso electoral, porque la continuidad o finalización de la legislatura no es un asunto interno del Parlamento. Es, por tanto, un «exceso [...] tener que colmar una laguna del Estatuto, por el Reglamento de la Asamblea, nada menos que en materia de disolución de la misma» (Ortega Álvarez, 2011: 197). Ha de ser la norma institucional básica «la que prevea los supuestos de término anticipado del mandato parlamentario, pero no la norma interna del Parlamento» (Arnaldo Alcubilla, 2020: 375).

IV. LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL «ACTO EQUIVALENTE A LA INVESTIDURA FALLIDA» Y SU RECEPCIÓN EN VARIOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

El 17 de junio de 2003, el presidente en funciones de la Comunidad de Madrid solicitó al Consejo de Estado su parecer sobre varias cuestiones relacionadas. Singularmente, sobre cuándo se empieza a contar el plazo estatutario de dos meses en defecto de votación de investidura. Esta petición obtuvo respuesta en el Dictamen 1985/2003, de 26 de junio. Según el criterio del órgano consultivo, «el escrito del Presidente de la Asamblea razonado y suficientemente expresivo de que no está en condiciones de proponer ningún candidato para la investidura», seguido de «la manifestación de voluntad recepticia del Pleno en relación con dicha comunicación ha de producir igual efecto útil que una primera votación de investidura fallida, porque revela lo mismo —de hecho y de Derecho—, esto es la inexistencia a la sazón de un candidato que obtenga la confianza de la Asamblea para ser investido como Presidente de la Comunidad».

El Consejo de Estado incurre en múltiples errores¹⁶. En primer lugar, confunde el supuesto de hecho sobre el que se le interroga —la negativa de los presidenciables a ser candidatos— con otro que nada tiene que ver, y que no genera duda hermenéutica alguna: que no haya persona «que, estando dispuesta a ser candidato, tenga expectativas

15. La mayoría de la doctrina española, al igual que la práctica totalidad de la doctrina europea, entiende que no cabe crear supuestos de disolución no previstos en la ley fundamental.

16. Para una exposición más extensa de las incoherencias de este informe, véase el artículo de la letrada De Alba Bastarrechea (2007) o el libro de Rallo Lombarte (2020: 126-133).

razonables de obtener la confianza parlamentaria». En segundo lugar, atribuye una relevancia jurídica determinante al lapso para designar candidato, previsión reglamentaria que «tiene naturaleza de Derecho dispositivo» (Marazuela Bermejo, 2008: 312), pues su incumplimiento no puede acarrear consecuencias jurídicas. Por último, el órgano consultivo también cree imprescindible respetar el plazo de dos meses que marca el Estatuto para la disolución... pero omite que la literalidad del Estatuto impide tener iniciado ese término por otro acto que no sea una investidura fallida¹⁷.

Además, este dictamen contradice la escasa jurisprudencia constitucional relativa a esta cuestión. En su sentencia 16/1984, sobre el procedimiento de investidura en Navarra, el Tribunal Constitucional declaró que «la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia [...] sin restringir su elección a una opción única». El Consejo de Estado abraza una postura diametralmente opuesta: considera que incluso una primera y única propuesta fallida debe descartarse, pues tacha de «intolerable desdoro» la celebración de una votación de investidura «de resultado negativo previsto (y hasta cierto) con el único fin de escenificar el cumplimiento de la letra de la norma». Es decir, niega todo valor al procedimiento iniciado sin garantías de éxito¹⁸.

Finalmente, el citado informe no tuvo que aplicarse en la coyuntura que lo motivó, pero no tardaría en ser rescatado y puesto en práctica. En julio de 2007, la presidencia del Parlamento de Navarra hizo suya una lectura simplificada de la doctrina del Consejo de Estado, obviando incluso la comunicación al pleno de la imposibilidad de presentar candidato. En su lugar, procedió a dictar una «resolución interpretativa» del reglamento parlamentario —que, en realidad, *suplía* al propio Estatuto—, por la que el simple agotamiento del plazo para proponer candidato se equiparaba a una primera votación de investidura fallida¹⁹. Esta exégesis dejó huella en el Estatuto, cuyo art. 29.4 pasó a explicitar la posibilidad de que «no se presentara ningún candidato».

En enero de 2018, los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña elaboraron un informe en el que rechazaron la interpretación hecha en Navarra sobre la doctrina del «acto equivalente»²⁰. A juicio de los letrados de esta asamblea, el mero transcurso del plazo reglamentario para hacer la nominación no puede equipararse a una investidura fallida porque ello «supondría la creación, mediante una interpretación analógica y extensiva, de un supuesto de disolución anticipada excepcional»²¹ y porque «conferiría al presidente del Parlamento la facultad exorbitante de provocar la disolución anticipada de la cámara». Sin embargo, al mismo tiempo consideraron que no era descartable adoptar el criterio del Consejo de Estado y comunicar al pleno la imposibilidad de proponer candidato, lo que sí constituiría «un acto equivalente a la primera votación fallida».

17. Tanto es así que llega a afirmar que, en caso de que posteriormente hubiera una primera investidura fallida, el plazo de dos meses no empezaría con ella, sino con el *acto equivalente* previo.

18. Este planteamiento ignora que, en un sistema con disolución automática, el debate de investidura adquiere una finalidad adicional: mostrar a los electores las razones del bloqueo, a fin de permitirles revisar el sentido voto.

19. Resolución de la Presidencia por la que se aprueba la norma supletoria para el cómputo del plazo previsto en el art. 171. 7ª del Reglamento del Parlamento de Navarra (BOPN nº 4, de 18 de julio de 2007).

20. «Informe jurídic sobre els terminis legals i estatutaris relatius a la investidura del president de la Generalitat de Catalunya atès l'ajornament de la sessió plenària del 30 de gener de 2018». Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/242217>

21. El argumento de los letrados de este Parlamento autonómico está tomado literalmente del informe del Consejo de Estado, si bien este se refería a la posibilidad de disolver inmediatamente por acuerdo del pleno, sin esperar a que concluyeran los dos meses, algo que en la Cámara catalana ni se planteaba.

En un informe posterior, de septiembre de 2020²², los letrados de la Cámara catalana aceptaron ya sin reservas una interpretación muy laxa de la doctrina del Consejo de Estado, según la cual,

«el “acto equivalente” es una fórmula de desbloqueo que debe entenderse en sentido material y, por tanto, no necesariamente ligada a una determinada forma como la que se indica en su dictamen [...]. Puede haber otras fórmulas igualmente idóneas como la comunicación razonada a los grupos parlamentarios de la imposibilidad de proponer un candidato, mediante una resolución de la presidencia, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña».

La argumentación del primer informe de los letrados de la Cámara catalana es más sólida que la del segundo y, sin embargo, su conclusión es inconsistente con las razones que aducen. La doctrina del «acto equivalente» supone, en sí misma, y en cualquiera de sus interpretaciones, la creación de un supuesto nuevo de finalización de la legislatura, distinto del que prevé el Estatuto. Resulta irrelevante que se respete o no el plazo de dos meses, que este se tenga por iniciado con una comunicación del presidente al pleno o por la inacción de este, en cualquier caso se está capacitando a este órgano unipersonal para provocar unilateralmente la disolución de la Cámara que dirige.

Los dos informes catalanes, al igual que la resolución navarra, omiten un requisito clave de la doctrina del Consejo de Estado: «la manifestación de voluntad recepticia del Pleno». Y es que, incluso si se aceptara la posibilidad de suplir una votación de investidura negativa, el único acto que podría asimilarse a ella sería un acuerdo de la Cámara, no una declaración de su presidente. Como se ve, la doctrina del «acto equivalente» solo ha servido para legitimar en abstracto la posibilidad de ignorar el procedimiento de investidura. Para los órganos que la han aplicado, lo menos importante era esclarecer cuál es ese «acto equivalente».

V. LA «INVESTIDURA SIN CANDIDATO» EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MADRID DE 2019

El 7 de febrero de 2019, la Asamblea de Madrid aprobó por unanimidad su nuevo reglamento, cuyo art. 182.3 tiene como propósito declarado dar respuesta a la hipótesis de la ausencia de candidatos²³. Lo más llamativo de este novedoso precepto es que denomina «sesión de investidura» a un pleno en el que ningún candidato comparece para exponer su programa, ni se celebra una votación sobre la concesión o negación de la confianza parlamentaria. Es claro que la convocatoria del pleno de investidura nunca puede preceder a la presentación de un candidato en un sistema que encomiende tal función a un órgano específico —especialmente, si compete al propio presidente del Parlamento²⁴—. En ausencia de candidato, falta el objeto sobre el que versa tal

22. «Informe sobre les diverses qüestions que es poden plantejar derivades de l'eventual cessament del president de la Generalitat a conseqüència d'una condemna penal ferma que l'inhabiliti per a l'exercici del càrrec». Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/123550263>

23. Art. 182.3: «En el supuesto de que, tras la consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Cámara, la Presidencia de la Asamblea no pudiera proponer al Pleno un Diputado como candidato a la Presidencia de la Comunidad, aquella fijará la fecha para la celebración de la sesión de investidura. En dicha sesión, si la referida situación continuara, se dará cuenta al Pleno de la imposibilidad de proponer un candidato, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, abriéndose un turno de intervención de diez minutos por Grupo Parlamentario para explicar su posición. Constatado en dicha sesión de investidura que ningún candidato habría obtenido la confianza de la Asamblea, en los términos establecidos en el citado artículo 18 del Estatuto, comenzará a computarse el plazo de dos meses previsto en su apartado 5».

24. Solamente puede invertirse ese orden lógico en un sistema en el que la presentación de candidatos corresponda a los grupos o a una fracción de parlamentarios, como sucede en el País Vasco (art. 165.1 y 2 RPV) y en Asturias (art. 3.1 de la Ley 6/1984), respectivamente.

sesión, la «premisa para su desarrollo» (Marazuela Bermejo, 2008: 312). ¿Por qué usar una nomenclatura tan manifiestamente errónea? Parece haberse pensado que, si se designaba a este acto con el nombre de aquel al que suple, sería posible atribuirle también idénticos efectos. En realidad, bautizar con un oxímoron a esta innovación procedimental le da un aroma bastante sospechoso.

El nuevo art. 182.3 reproduce casi literalmente una propuesta lanzada meses antes por Arévalo Gutiérrez (2018: 155), a la sazón director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Este autor esbozó la que, a su juicio, era «una solución mucho más lógica y sencilla» que tener que recurrir a «debates forzados acerca de programas irreales con candidatos ficticios»²⁵. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre la redacción por él sugerida y la que ahora consta en la norma. Mientras que su propuesta llamaba a verificar «que no existe un candidato dispuesto a exponer su programa político y requerir la confianza de la Cámara», el actual texto reglamentario exige constatar algo muy distinto: «que ningún candidato habría obtenido la confianza de la Asamblea».

En este nuevo precepto encontramos exactamente la misma confusión que impregnaba el informe del Consejo de Estado: identifica la ausencia de candidatos con la imposibilidad de que resulten investidos cualquiera de los diputados dispuestos a postularse. Si lo que se regula es lo primero, puede sostenerse que se está colmando una laguna estatutaria. Pero si se disciplina el fracaso de cualquier posible candidato, lo que se está haciendo, simple y llanamente, es ignorar el Estatuto, que ya daba respuesta a esa hipótesis. La dicción literal del artículo comentado carece incluso de sentido gramatical: es lógicamente imposible «constatar» que ningún candidato «habría obtenido» la confianza; esto último solo se puede *conjeturar*. Lo que podría «constatarse» es que ningún candidato la *ha obtenido*.

Además de existir una confusión respecto a qué hecho debe ser verificado, el reglamento guarda silencio sobre cómo debe comprobarse, e incluso acerca de quién debe hacerlo. Que la Cámara se niegue a otorgar su confianza a cualquier diputado solo podría demostrarse mediante, al menos, una votación. Pero la peculiar «sesión de investidura» que introduce el reglamento no prevé votación alguna. En cambio, la ausencia de candidatos es una circunstancia que solo puede constatarse interrogando a la Cámara si algún diputado desea serlo. Bastaría con que hubiera un solo voluntario entre los presentes para desmentir la declaración presidencial de que es imposible proponer candidato. Esa hipótesis debería hacer inaplicable el art. 182.3 RAM. Sin embargo, —como se verá— no es eso lo que ha sucedido. Y es que este precepto enuncia un supuesto de hecho pero, en realidad, regula otro distinto, que no precisaba una normativa nueva.

El aspecto más grave de esta «investidura sin candidato» es que sustituye la expresión de la voluntad de la Cámara por la apreciación subjetiva de su presidente, que, dando por hecho una absoluta disciplina de grupo, extrapola los resultados de sus consultas con los portavoces²⁶. Es cierto que, como apunta Morales Arroyo (1990: 293-294), el trámite de consultas está concebido desde la premisa de la disciplina de partido, y es natural que los reglamentos de las Cámaras reconozcan ese fenómeno innegable del parlamentarismo actual. Ahora bien, una cosa es que el diseño de los procedimientos presuma esa realidad a efectos organizativos y preparatorios del trabajo

25. Empero, este autor acepta que su iniciativa puede calificarse de «mutación constitucional».

26. Solamente en Extremadura el presidente de la Asamblea podría constatar por sí mismo la «imposibilidad de proponer candidato» sin incurrir en ese vicio, pues aquel solo puede nominar a aquellas personas que, a su vez, le hayan sugerido un cuarto de los diputados.

parlamentario, y otra muy distinta es extender tal presunción a la toma de decisiones, y hacerlo, además, *iuris et de iure*. Cuando se trata de conformar la voluntad de la Cámara, el principio general que debe aplicarse sin excepción es el de la libre formación de mayorías, como resultado del voto individual de los parlamentarios.

En suma, el nuevo art. 182.3 del reglamento de la Asamblea de Madrid contradice abiertamente el art. 18.5 del Estatuto —análogo al 99.5 CE— y es incompatible con principios básicos de nuestro sistema parlamentario. Su enrevesada y ambigua redacción permite que el máximo representante de la Cámara se niegue a designar candidato si considera que ninguno de ellos va a obtener la confianza, lo que entraña un evidente riesgo de manipulación partidista. Esta disposición representa, además, una completa inversión de la doctrina precedente sobre el procedimiento de investidura. En el pasado era un lugar común que la prudencia política aconseja «al Presidente de la Asamblea madrileña no presentar ningún candidato mientras no cuente con el apoyo de la mayoría absoluta (*sic*) de ésta para evitar el riesgo de una ulterior disolución parlamentaria automática» (Torres del Moral, 2008: 515). Este procedimiento habilita a no presentar a candidato alguno... pero precisamente para generar tal riesgo de disolución.

VI. LA DISOLUCIÓN A FALTA DE CANDIDATOS EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MURCIA DE 2019

El 7 de marzo de 2019 se aprobó un nuevo Reglamento de la Asamblea de Murcia, cuyo art. 164.2 establecía que la Cámara quedaría disuelta si ningún candidato hubiera obtenido la confianza en el plazo de dos meses desde la constitución de la Cámara. Tal disposición pugnaba con el Estatuto, que fija como *dies a quo* la primera votación de investidura (art. 31.1). Advertida esta contradicción, el 7 de mayo se publicó en el Boletín Oficial de la Asamblea una «corrección de errores», que dio una nueva redacción a dicho artículo. Se añadió un segundo párrafo al apartado primero, que reproducía lo establecido en el Estatuto, mientras que el art. 164.2 pasó a regular el supuesto de que ningún diputado «hubiera aceptado ser propuesto» como candidato; en tal caso, el plazo para la disolución se contaría desde la sesión constitutiva.

Este precepto tiene un objetivo similar a la introducida en la Asamblea de Madrid, pero su formulación es menos alambicada. El supuesto de hecho al que se refiere está mejor delimitado, pues no es una nebulosa «imposibilidad de proponer candidato», sino una más precisa ausencia de voluntarios²⁷. Sin embargo, el modo de acreditar esa circunstancia es aún más incierto que en el texto madrileño. El reglamento murciano omite la celebración de un pleno a tal efecto, y no menciona la comunicación del presidente de la Cámara —aunque, seguramente, ese sería el modo de aplicar este artículo—. De cualquier manera, esta norma no contempla un «acto equivalente» a la investidura con el que se active el automatismo disolutorio, por lo que se aleja aún más de la doctrina del Consejo de Estado.

En Murcia, la disolución se impone por mandato reglamentario, sin necesidad de actuación ulterior de ningún órgano. Es decir, lo que hace el nuevo reglamento de la Asamblea es sustituir sin más el *dies a quo* fijado en el Estatuto, que pasa a operar subsidiariamente, en función de la voluntad de los actores políticos. Dado que no existe un instrumento expreso para confirmar la falta de aspirantes, la disolución

27. Y, a diferencia del reglamento madrileño, el murciano no confunde la falta de presidenciables con la imposibilidad de conceder la confianza.

podría producirse por el simple transcurso del tiempo, tanto si el presidente no puede presentar candidato, como si no quiere hacerlo. En definitiva, esta norma interna de la Cámara transgrede de forma ostensible la inmediatamente supraordenada, y conlleva el mismo riesgo de manipulación partidista que el texto madrileño.

VII. LA «CONSTATACIÓN DE LA IMPOSIBILIDAD DE PROPONER CANDIDATO»: CRÓNICA DE DOS PINTORESCAS SESIONES

El 10 de julio de 2019, la Asamblea de Madrid estrenó el art. 182.3 de su Reglamento celebrando una «sesión de investidura sin candidato», que los medios calificaron de «surrealista». El presidente de la Cámara comenzó dando «cuenta al Pleno de la imposibilidad de proceder a proponer un candidato», tras lo cual tomaron la palabra los portavoces. Un suceso muy similar se vivió en el Parlamento catalán el 21 de octubre de 2020, cuando su presidente leyó al pleno una «resolución» de su autoría, por la que él mismo «constataba» que no le había sido posible presentar un candidato, y comunicaba tal circunstancia «a efectos del inicio del cómputo del plazo de dos meses [...]»²⁸. Este acto atípico, que seguía la recomendación de los letrados parlamentarios contenida en su informe del mes anterior, precipitó la convocatoria de las elecciones del 14 de febrero de 2021²⁹.

En Cataluña, este proceder carecía siquiera de respaldo reglamentario y nadie pretendió que aquello constituyera una «sesión de investidura», pero se trató esencialmente de la misma escena vivida en Madrid un año antes, con muy leves diferencias formales. En ambas ocasiones, se hizo una interpretación a beneficio de inventario del dictamen del Consejo de Estado: la «manifestación de voluntad recepticia del Pleno» brilló por su ausencia y los presidentes, lejos de presentar un escrito «razonado y suficientemente expresivo», se limitaron a hacer escuetas aseveraciones, eludiendo incluso explicitar por qué no les fue posible proponer candidato.

La diferencia más significativa entre ambas sesiones no fue de orden formal, sino político: en el Parlamento catalán, la aplicación selectiva de la doctrina del Consejo de Estado fue pacífica, pues el presidente de la Cámara —quizá consciente de lo endeble y forzado de aquella— solo la puso en práctica tras obtener el acuerdo de todos los grupos, como reconocieron varios portavoces en sus intervenciones³⁰. En la Asamblea de Madrid, por el contrario, al existir un precepto reglamentario al que acogerse, el presidente se sintió legitimado para aplicarlo según su propio criterio, prescindiendo del parecer de los grupos. De hecho, lo aplicó en contra de la voluntad de dos de ellos. Pese a que la reforma del reglamento había contado con el respaldo unánime de la Cámara, la sesión puso de manifiesto que ese acuerdo en las palabras escondía un desacuerdo en sus implicaciones.

El cabeza de lista del PSOE, Ángel Gabilondo, rechazó la interpretación del reglamento que hizo el presidente al convocar esta sesión. Negó que hubiera una imposibilidad de nominar candidatos, porque él mismo manifestaba su disposición a solicitar la confianza: «había y hay candidato; lo que ha faltado es que el Presidente

28. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, nº 116, 21 de octubre de 2020, XII legislatura, pp. 4-5.

29. El decreto 147/2020, por el que se disuelve la Cámara catalana, declara dictarse «en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 66 y 67.3 del Estatuto», como si la insólita comunicación al pleno estuviera expresamente prevista. Las elecciones convocadas ilegalmente mediante ese instrumento fueron suspendidas también ilegalmente por el decreto 1/2021 —anulado por la sentencia del TSJC de 1 de febrero—.

30. Véanse, en particular, las intervenciones de Carlos Carrizosa, Miquel Iceta y Alejandro Fernández. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, nº 116, 21 de octubre de 2020, XII legislatura, pp. 5, 8 y 12.

lo haya propuesto». Y añadió que no renunciaba a su «derecho de ser propuesto como candidato» (*sic*)³¹. Más incisivo fue el portavoz de Más Madrid, Íñigo Errejón, que acusó al presidente de la Asamblea de haber «retorcido el Reglamento» y de comportarse «más como miembro de su Grupo Parlamentario que como Presidente de la Asamblea», sentando un «precedente peligroso»: que, «en lugar de votar los diputados aquí, se vota en el despacho del Presidente, y el Presidente interpreta cuál será después el resultado que pueda salir en el Pleno»³². Quien dirigía el debate no se sintió interpelado por esas afirmaciones que cuestionaban su conducta y evitó defenderse. Su intervención de cierre se limitó a un breve aserto: «constatado en esta sesión que ningún candidato habría obtenido la confianza [...], comenzará a computarse el plazo de dos meses [...]»³³.

Los extractos anteriores muestran que la insólita *sesión de investidura de nadie* merece sobradamente el calificativo que le dedicaron los medios. Fue un pleno absurdo, y no solo por el oxímoron con el que se bautizó, sino por su mismo desarrollo: el presidente comenzó anunciando la imposibilidad de proponer candidato y, ante la evidencia en contrario, manifestada por boca de uno de los portavoces, terminó por «constatar» una suposición ajena a la circunstancia que teóricamente justificaba recurrir a esta previsión. Sin embargo, al obrar así, el presidente de la Asamblea no hizo más que representar para el público la contradicción que anida en el reglamento. Los peligros potenciales de la nueva norma se confirmaron el día de su primera aplicación. El pretendido «no poder» se reveló como un *no querer*, que dejó al presidente de la Cámara al descubierto y enfrentado con buena parte de sus miembros. Pero todo ello estaba previsto en el tenor literal del art. 182.3 RAM, lo que permite dudar de que esta disposición fuera concebida realmente con el objetivo declarado.

El caso catalán fue un alarmante ejemplo de derogación singular tácita del Estatuto, efectuada por el consenso de las fuerzas políticas y por razones de pura comodidad. Este proceder ilegítimo pone de manifiesto que los partidos están en condiciones de crear el supuesto de hecho que inutiliza las competencias del presidente de la Cámara: al negarse aquellos a sugerirle un nombre, este ha de buscar salidas creativas *contra legem*. El incidente madrileño es más preocupante si cabe, porque el máximo representante de la Cámara incumplió de manera injustificada su deber institucional³⁴, a fin de preservar los intereses de dos grupos que ni siquiera suman la mayoría³⁵, y lo hizo al amparo de un precepto aberrante, que da una apariencia de licitud a semejante alarde de parcialidad³⁶.

31. Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 3, 10 de julio de 2019, XI Legislatura, p. 72.

32. Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 3, 10 de julio de 2019, XI Legislatura, pp. 60-61.

33. Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 3, 10 de julio de 2019, XI Legislatura, p. 73

34. De Alba (2007: 323) insiste en la necesidad de considerar como «acto debido» del presidente la propuesta del candidato. Esta interpretación sería inaplicable si verdaderamente ningún diputado quisiera ser propuesto; pero, si alguien se ofrece voluntario, el presidente debe considerarse obligado a proponerlo.

35. La convocatoria de una «investidura sin candidato» buscó un triple objetivo político: iniciar cuanto antes la cuenta atrás para la disolución, a fin de presionar con tal amenaza a un grupo cuyo apoyo se intentaba obtener (Vox); pero hacerlo eludiendo que la aspirante con más opciones (Díaz Ayuso) sufriera el desgaste de una primera derrota y, al mismo tiempo, evitando entregarle el altavoz de una sesión de investidura a quien se perfilaba como líder de la oposición (Gabilondo).

36. Rallo Lombarte considera infundado «el recelo ante una actuación partidista de la Presidencia del Parlamento en la investidura» (Rallo Lombarte, 2020: 149). Este autor solo analiza la experiencia catalana, obviando el previo episodio madrileño, que es un ejemplo muy elocuente de partidismo.

VIII. CONCLUSIÓN

La crisis de 2016 demostró que la composición de una Cámara puede hacer inviable la formación de Gobierno. En tal supuesto, solo cabe aplicar formalmente el art. 99 CE, con el verdadero objetivo de convocar nuevas elecciones. Esa experiencia motivó que las interpretaciones doctrinales de tal precepto dejaran de favorecer la formación de Gobierno y pasaran a priorizar la disolución. Al mismo tiempo, surgió una obsesión académica por resolver el supuesto improbable de la ausencia de candidatos. Este es el clima intelectual que ha propiciado la exhumación del informe del Consejo de Estado de 2003 —que contiene una interpretación forzada y contradictoria de la norma— y su utilización para legitimar maniobras políticas oportunistas e incompatibles con nuestro ordenamiento.

So pretexto de colmar una laguna, el presidente de la Cámara y/o los partidos se han arrogado la capacidad de ignorar el procedimiento de investidura a conveniencia. Es secundario que la primera votación fallida se intente sustituir con una reforma del reglamento, con una resolución interpretativa, con una declaración del presidente de la Cámara o con un acuerdo del pleno: en cualquiera de los casos, se está creando un supuesto de disolución nuevo, sin base legal. Por supuesto, esa vulneración de la norma máxima es tanto más inaceptable cuando se lleva a cabo sustituyendo la expresión de voluntad de la asamblea por la sospecha personal de su presidente, y se otorga *de facto* a este la capacidad de disolver aquella, sin que sus miembros tengan posibilidad de evitarlo. En este caso, además de una vulneración del Estatuto, se perpetra una completa perversión del procedimiento.

La aplicación del art. 99 CE en 2016 era en sí misma inquietante, pero la experiencia comentada en este trabajo ha superado los pronósticos más pesimistas: en vez de provocarse una investidura fallida para activar el «reloj electoral», se ha acabado haciendo esto último para evitar una investidura fallida. De una aplicación pro-forma del derecho se ha pasado a su simple y llana inaplicación. Todo ello ha desvelado dos peligros latentes en el actual modelo de investidura: el de una total mediatización de las competencias del presidente del Parlamento por los grupos (caso catalán) y el de un uso partidista de las funciones institucionales de este órgano (caso madrileño). Si estos episodios no inducen a repensar la vigente configuración de nuestro régimen parlamentario, al menos deberían servir para desechar, de una vez por todas, el manido informe del Consejo de Estado. No hay «desdoro» alguno en «escenificar el cumplimiento de la norma»; eso siempre será mejor que escenificar su incumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2018): Título IV: Del Gobierno y de la Administración. En Arévalo Gutiérrez, A. (dir.). Introducción a la Constitución Española de 1978. Madrid: Editorial Dykinson.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (2017): El artículo 99 de la Constitución. Hipótesis para su revisión. En E. Aranda Álvarez (coord.). Lecciones constitucionales de 314 días con el gobierno en funciones. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 303-320.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (2020): Artículo 56: Disolución anticipada del Parlamento. En Domínguez Vila, A. y Rodríguez-Drincourt Álvarez, J. R. (dirs). Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Madrid: BOE, pp. 371-378.
- BAR CENDÓN, A. (1985): Artículo 22. En Bermejo Vera, J. (dir.). Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 241-253.
- BAR CENDÓN, A. (2018): El Presidente del Gobierno: dirección y liderazgo. En Pendás García, B. (dir.), España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3597-3618.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (2005): El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón: ¿cambio y continuidad? En Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº Extra 8, pp. 281-306.
- CORONA FERRERO, J. M. (2018): A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española. En Corts: Anuario de derecho parlamentario, Nº. Extra 31, pp. 345-366.
- DE ALBA BASTARRECHEA, E. (2007): La disolución sancionatoria: la VI legislatura de la Asamblea de Madrid. En Corts: Anuario de derecho parlamentario, Nº 19, pp. 313-341.
- DE LÁZARO REDRUELLO, G. (2018): Viejas y nuevas interpretaciones del artículo 99 de la Constitución. En: Revista General de Derecho Constitucional, Nº. 28.
- GARRORENA MORALES, Á. (2005): Artículo 31: El Presidente de la Comunidad Autónoma. En García Canales, M. y Garrorena Morales, Á. (coords.). Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Murcia: Asamblea Regional de la Región de Murcia, pp. 1197-1236.
- GIMÉNEZ ABAD, M. (2001): El Presidente y el Gobierno de Aragón. En VV. AA Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas. Zaragoza: El Justicia de Aragón, pp. 269-320.
- MARAZUELA BERMEJO, A. (2008): Artículo 18. En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº Extra 1. Especial Monográfico: Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pp. 299-319.
- MATÍA PORTILLA, F. J. (2008): El Presidente de la Junta. En Sáez Hidalgo, I. (dir.). Derecho público de Castilla y León. Valladolid: Lex Nova, pp. 363-420.
- MOHRHOFF, F. (1953): La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes (histoire, politique, droit constitutionnel et parlementaire comparé, procédure). Roma: Carlo Colombo.
- MORALES ARROYO, J. M. (1990): Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2011): Modelo de Gobierno y sistema de fuentes en el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura. En Solozábal Echavarría, J. J. (coord.). El nuevo Estatuto de Extremadura. Madrid: Marcial Pons, pp. 195-210.
- RALLO LOMBARTE, A. (2020): Inestabilidad y Constitución ignota (2015-2020). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2003-2004): Veinticinco años de formación del Gobierno. En Revista de Derecho Político, núms. 58-59, pp. 503-522.
- TORRES DEL MORAL, A. (2008): El Presidente de la Comunidad de Madrid. En Álvarez Conde, E. y Plaza de Diego, R. (dirs.). Derecho público y Administración de la Comunidad de Madrid, 1983-2008: XXV Aniversario de la Comunidad de Madrid, Tomo I, Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública/ Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 509-536.
- TUDELA ARANDA, J. (2020): Crisis política (y social) y Derecho constitucional. En Teoría y realidad constitucional, Nº 46, p. 173-210. ■