

La investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a la luz de la experiencia reciente

The investiture procedure in Spain: an analysis in light of the recent experience

Daniel López Rubio
Universidad Carlos III de Madrid
dalopezr@der-pu.uc3m.es

Recibido / received: 12/06/2017
Aceptado / accepted: 28/08/2017

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3811>

Resumen

Las elecciones generales de 2015 y 2016 en España han puesto fin a un período de más de tres décadas marcado por un claro bipartidismo. Hasta ese momento, los procesos de investidura no revistieron nunca una especial dificultad, lográndose de un modo relativamente rápido la formación de gobierno. La nueva situación política, que ha traído 315 días sin un gobierno en plenitud de funciones, aconseja revisar la normativa constitucional relativa a la elección del Presidente del Gobierno, reflexionando sobre la conveniencia o no de introducir algunas reformas.

Palabras clave

Investidura, elección del Presidente, gobierno parlamentario, funciones del Rey, reforma constitucional.

Abstract

More than three decades of a strong two-party system ended after the Spanish general elections of 2015 and 2016. Until then, investiture had never been particularly difficult and the formation of the government had taken place rapidly. The new political situation, that produced a 315-day span without government, suggests reviewing the constitutional rules for the election of the President of the Government and discussing whether or not some legal reforms are convenient.

Keywords

Investiture, election of the President, parliamentary government, the King's constitutional role, constitutional reform.

SUMARIO. 1. Un nuevo panorama político. 2. Regulación general del proceso de investidura. 3. El papel del Rey. 4. El papel del candidato.



5. El “reloj de la democracia”. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía. 8.
Apéndice: votaciones de investidura (1979-2016).

1. Un nuevo panorama político

Las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 generaron un vuelco en el sistema de partidos asentado en España en los últimos 30 años. Por primera vez, los dos grandes partidos políticos apenas lograban superar por unas décimas el umbral del 50% de los sufragios. Se ponía así fin a un período histórico en que, como puede observarse en la Tabla 1¹, la suma de sus votos llegó en ocasiones a más del 80% de los votos totales, y en que nunca había descendido por debajo del 65%.

Tabla 1

| Elecciones | Porcentaje acumulado de voto de los dos principales partidos |
|------------|--|
| 1979 | 65,24 (34,84 UCD + 30,40 PSOE) |
| 1982 | 74,47 (48,11 PSOE + 26,36 AP-PDP) |
| 1986 | 70,03 (44,06 PSOE + 25,97 AP-PDP-PL) |
| 1989 | 65,39 (39,60 PSOE + 25,79 PP) |
| 1993 | 73,54 (38,78 PSOE + 34,76 PP) |
| 1996 | 76,42 (38,79 PP + 37,63 PSOE) |
| 2000 | 78,68 (44,52 PP + 34,16 PSOE) |
| 2004 | 80,3 (42,59 PSOE + 37,71 PP) |
| 2008 | 83,81 (43,87 PSOE + 39,94 PP) |
| 2011 | 73,39 (44,63 PP + 28,76 PSOE) |
| 2015 | 50,72 (28,71 PP + 22,01 PSOE) |
| 2016 | 55,64 (33,01 PP + 22,63 PSOE) |

El paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista tuvo su más relevante consecuencia cuando llegó el momento de intentar formar un gobierno. Hasta el momento los procesos de investidura en España no habían tenido una especial dificultad. El líder del partido más votado siempre logró la Presidencia del Gobierno en la sesión parlamentaria convocada a tal efecto y, en la mayoría de los casos, de manera holgada en primera votación². El nuevo panorama político, con cuatro partidos con más de 40 escaños, y todos ellos alejados de la mayoría absoluta, provocó que la elección del nuevo jefe del ejecutivo se convirtiera en un rompecabezas al que las negociaciones no lograron dar solución alguna. 2016 se convirtió así en el año en que acontecieron situaciones nunca antes vistas en nuestro sistema político-constitucional. Por primera vez un líder político declinaba el ofrecimiento del Rey de ser candidato a la Presidencia del Gobierno. Por primera vez el Rey propuso como candidato al líder de una formación que no había ganado las elecciones. Por primera vez un candidato no obtuvo la confianza del Congreso

¹ Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior disponibles en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>

² Solo Leopoldo Calvo-Sotelo (1981) y José Luis Rodríguez Zapatero (2008) habían necesitado segunda votación para lograr la investidura.

de los Diputados en una sesión de investidura. Y por primera vez se procedió a la disolución automática de las Cortes Generales ante la imposibilidad de formar un gobierno tras dos meses desde la primera votación.

Celebradas las nuevas elecciones el 26 de junio de 2016, el reparto de fuerzas sufrió muy pocas variaciones. El bloqueo político se mantuvo otros 125 días y solo in extremis se logró evitar una nueva disolución de las Cámaras. Como se comprueba en la Tabla 2³, tras 37 años en que los procesos de formación de gobierno apenas duraban unos 44 días de media tras las elecciones, 2016 nos ha deparado 10 meses de interinidad.

Tabla 2

| Legislatura | Fecha elecciones | Fecha investidura | Días transcurridos |
|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| I (1979-1982) | 01-03-79 | 30-03-79 | 29 |
| II (1982-1986) | 28-10-82 | 01-12-82 | 34 |
| III (1986-1989) | 22-06-86 | 23-07-86 | 31 |
| IV (1989-1993) | 29-10-89 | 05-12-89 | 37 |
| V (1993-1996) | 06-06-93 | 09-07-93 | 33 |
| VI (1996-2000) | 03-03-96 | 04-05-96 | 62 |
| VII (2000-2004) | 12-03-00 | 26-04-00 | 45 |
| VIII (2004-2008) | 14-03-04 | 16-04-04 | 33 |
| IX (2008-2011) | 09-03-08 | 11-04-08 | 33 |
| X (2011-2015) | 20-11-11 | 20-12-11 | 30 |
| XI (2015-2016) | 20-12-15 | - | - |
| XII (2016-) | 26-06-16 | 29-10-16 | 125 (314) |

Todos estos acontecimientos nos llevan a la necesidad de reflexionar sobre el sistema de investidura diseñado por la Constitución de 1978, con el ánimo de analizar la pertinencia o no de su reforma. Un modelo multipartidista no tiene por qué conducir de manera obligada a un colapso del que sea imposible hacer emerger un gobierno. Pero sí resulta evidente que la formación del mismo se torna más compleja. La fragmentación parlamentaria obliga a los partidos a enarbolar la bandera del diálogo y la moderación, abandonando la mentalidad del veto y la línea roja. Carentes estas virtudes en el juego político español registrado en los últimos tiempos, el proceso de investidura ha devenido tortuoso.

El primer episodio de desbordamiento de un sistema bipartidista hasta ahora de férrea salud ha conducido a un período de 315 días sin gobierno en plenitud de facultades (solo nos superan en este ámbito Bélgica, con 541 días; Moldavia, con 528; y Camboya, con 352). Más allá de la necesaria asunción por las formaciones políticas de un sistema de valores en que prime la capacidad de cesión, la altura de miras y la responsabilidad institucional, imprescindibles en todo régimen parlamentario, parece saludable preguntarse, desde la óptica del Derecho Constitucional, por la oportunidad de introducir alternaciones en el marco jurídico del proceso de formación de Gobierno que puedan facilitar el logro de su objetivo y la superación de algunas de sus dificultades.

2. Regulación general del proceso de investidura

El artículo 99 de la Constitución española es el encargado de regular el proceso ordinario de designación del Presidente del Gobierno. La primera de las etapas de este proceso es protagonizada de manera inequívoca por el Jefe del Estado. A él

³ Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.congreso.es

corresponde iniciar una serie de consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y proponer, tras ellas, un candidato a través del Presidente del Congreso. El candidato propuesto por el Rey deberá exponer el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitar la confianza de la Cámara baja. Obtendrá ésta si logra la mayoría absoluta de los votos en primera votación. De no ser así, se celebrará una segunda cuarenta y ocho horas después en la que será suficiente la mayoría simple. De no lograr éxito en ninguna de las dos ocasiones, se tramitarán sucesivas propuestas del modo expuesto. En caso de que ninguna candidatura fuera capaz de obtener la investidura en los dos meses siguientes a la primera votación, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

El modo extraordinario de acceso a la Presidencia del Gobierno supone el triunfo de una moción de censura. En efecto, el carácter constructivo de que se dotó a esta figura implica la necesidad de propuesta de un candidato alternativo que sustituya al Presidente cuya censura se pretende. Pues bien, el artículo 114.2 de la Constitución subraya que, en el supuesto de que el Congreso apruebe la moción, el Presidente deberá presentar su dimisión y se entenderá investido de la confianza de la Cámara al candidato, que deberá ser nombrado Presidente del Gobierno por el Rey.

En este trabajo nos centraremos exclusivamente en el proceso ordinario que reglamenta el artículo 99 CE. En este primer apartado trataremos los siguientes puntos de análisis: a) supuestos desencadenantes del proceso; b) la exclusión del Senado; c) las personas llamadas a participar en las consultas regias; d) el doble carácter individual del proceso; e) las votaciones; y f) la convocatoria del Pleno de investidura. Analizaremos en los apartados siguientes, con algo más de detenimiento, los roles del Rey y del candidato, así como la disolución automática de las Cámaras como cláusula de cierre.

a) El artículo 99 CE establece que el proceso de investidura debe abrirse “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda”. El primero de los hitos que exigen la puesta en marcha del procedimiento implica, pues, la celebración de elecciones en el Congreso. En este sentido, importante resulta precisar que una renovación exclusiva del Senado no activaría la necesidad de una investidura. Como señala Revenga Sánchez (1988: 66), “la renovación del Senado, al igual que la celebración de elecciones locales o autonómicas, no guarda relación jurídica causal con el cese del Gobierno”. En efecto, el artículo 101.1 CE prevé el cese del Gobierno “tras la celebración de elecciones generales”, concepto que de modo claro alude a la renovación completa del Parlamento. El fenómeno de la disolución aislada del Senado, aunque poco probable desde el punto de vista político, es posible bajo la regulación del artículo 115 CE, que permite que el Presidente proponga la disolución de las Cortes Generales al completo, o de una sola de sus Cámaras integrantes.

Respecto a “los demás supuestos constitucionales en que así proceda”, debemos hablar de la pérdida de la confianza parlamentaria, de la dimisión y del fallecimiento del Presidente. Por pérdida de la confianza parlamentaria no podemos sino entender la que resulta de una cuestión de confianza, dado que, como vimos, de una moción de censura exitosa resulta la designación automática del candidato alternativo propuesto. Espín Templado (1982: 236) considera que la aprobación por el Congreso del planteamiento de una acusación por traición o delito contra la seguridad del Estado (artículo 102.2 CE) también constituye un caso de pérdida de la confianza parlamentaria que debe activar los trámites de la investidura. Revenga

Sánchez (1988: 90), en oposición a esta posibilidad, recuerda que “estamos en presencia de una mera iniciativa”, de manera que “hasta el momento en que exista una decisión judicial que ponga término al procedimiento incoado, el Presidente del Gobierno y los ministros, al igual que cualquier otro ciudadano, están protegidos por la presunción de inocencia”.

En lo relativo a la dimisión no puede sino recordarse la calificación que de ella realizó el Tribunal Constitucional en su sentencia 60/1982: “Cabe inferir del artículo 23.2 que, si todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder a cualquier cargo público, también tienen el de dimitir de ellos, decisión que se inserta en la esfera de la libre disposición individual”. Como es sobradamente conocido, en los años de vigencia del actual texto constitucional solo se ha producido una dimisión, la del Presidente Adolfo Suárez.

El supuesto de fallecimiento no requiere de precisión alguna. Ahora bien, se ha planteado en la doctrina la posibilidad de incorporar la incapacidad del Presidente como supuesto análogo capaz de activar el proceso de investidura. Bar Cendón (1985: 150) defiende esta opción siempre que la incapacidad resulte total e irreversible. No es partidario de esta tesis Vintró Castells (2007: 273), que recuerda cómo “el constituyente rechazó esta posibilidad al eliminar la Comisión Mixta Congreso-Senado la mención a la incapacidad del Presidente del Gobierno como causa del cese del Gobierno. Por ello, en términos estrictamente jurídico-constitucionales, no cabe la aplicación del artículo 99, sino la activación de los mecanismos de suplencia previstos por la Ley 50/1997, sin perjuicio eventualmente de la dimisión o la aprobación de una moción de censura”. Por consiguiente, parece claro que, para poder activar el proceso de investidura ante un caso de incapacidad grave del Presidente, debería antes darse su dimisión. Siempre quedaría a disposición de los diputados, de no llegar ésta, la moción de censura.

b) La Constitución dispuso que fuera solo el Congreso de los Diputados el responsable de otorgar la confianza necesaria para ostentar la Presidencia del Gobierno. Ausente pues el Senado del proceso de investidura, tampoco tiene capacidad alguna de romper el nexo fiduciario que de ella deriva. De este modo, y aunque la Cámara alta participa del control de la acción del Gobierno (artículo 66.2 CE), su labor en ningún caso podrá generar su cese obligatorio.

A lo largo del proceso constituyente no hubo prácticamente fisuras en el convencimiento de que debía ser solamente el Congreso quien asumiera la facultad de investir al Presidente del Gobierno⁴. Tan solo una enmienda planteada en el Senado por Fidel Carazo (Grupo Mixto) propuso, obviamente sin éxito, instaurar un proceso de doble confianza⁵.

Esta exclusión del Senado ha motivado que algunos autores duden de la conveniencia de que la disolución automática que propugna el 99.5 CE ante la imposibilidad de investir a un Presidente afecte a la Cámara alta. Así, por ejemplo, a juicio de Revenga Sánchez (1988: 41) “no parece lógico hacer copartícipe al Senado de la suerte de un Congreso incapaz de articular una mayoría, sin disponer al mismo tiempo su participación en la investidura”, a lo que añade que “el reenvío al

⁴ Para conocer con precisión el contenido de los debates constituyentes sobre el artículo 99 de la Constitución, resultan de imprescindible consulta Bar Cendón (1985: 144-147) Revenga Sánchez (1988: 20-44) y Vintró Castells (2007: 263-270).

⁵ La enmienda, número 226, no llegó a ser defendida por su autor, pues su incomparecencia en la sesión pertinente (7 de septiembre de 1978) la hizo decaer. El texto de la propuesta puede ser consultado en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>

electorado quedaría en puridad satisfecho con un pronunciamiento por su parte respecto a la composición de la Cámara que ha originado el impasse”. López Guerra (2016: 146) considera que el motivo principal para defender la disolución conjunta radica en la necesidad de evitar que se produzca “un desajuste entre las orientaciones políticas del Congreso y Senado, como podría ocurrir si las nuevas elecciones afectasen únicamente al primero”. A pesar de lo razonable del objetivo, lo cierto es que se pueden imaginar vías menos gravosas para su consecución. En efecto, el Presidente que resulte definitivamente investido podría, caso de confirmarse el desajuste entre las Cámaras, proceder a la disolución aislada del Senado por la vía del artículo 115 CE, en búsqueda de un resultado más homogéneo.

c) El proceso de investidura vigente en España presenta un doble carácter individual. Así, por un lado, los candidatos son propuestos por el Rey de uno en uno, sin que las presentaciones de sus programas y las votaciones sobre ellos puedan ser simultáneas. De Otto (1980: 150) subraya que esta intervención del Congreso “no es una elección, sino una votación: la Cámara no elige entre varios candidatos, sino que se limita a decir sí o no a la confianza que se solicita de ella”. Este método de elección entre candidatos diversos no es desconocido, en todo caso, en nuestro país, pues está presente en el proceso de designación de Lehendakari en el País Vasco y de Presidente del Principado de Asturias⁶.

Por otro lado, podemos hablar de carácter individual en el sentido de que la investidura solo recae sobre el Presidente, siendo la designación de sus Ministros un proceso autónomo de aquélla. Es el artículo 100 CE el que dispone que “los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”. El tenor literal del precepto no deja espacio para la duda: el Presidente posee plena libertad para configurar la composición de su Gobierno. El Congreso no tiene, pues, facultad alguna de condicionar al Presidente en este aspecto. Precisamente por ello, el candidato a ser investido no está obligado, en el momento de presentar su programa político, a revelar la composición del gabinete que pretende formar⁷, “por lo que hacerlo no sería más que un acto de cortesía parlamentaria” (Pérez Francesch, 1997: 179). Siendo así las cosas, resulta lógico que, en caso de ser retirada la confianza parlamentaria al Presidente, el Gobierno cese en bloque (101.1 CE).

El hecho de que este vínculo de confianza parlamentaria quede circunscrito a la persona del Presidente, siendo él el único facultado para nombrar y separar Ministros, supone el eje principal de un sistema constitucional que busca otorgar una clara preeminencia al Presidente del Gobierno, huyéndose, como señala Bar Cendón (1985: 172), de un “sistema de gabinete”.

d) El artículo 99 CE establece la obligación de que el Rey emprenda consultas con “los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria”. En los primeros compases del proceso constituyente

⁶ Este método también estuvo presente en la elección del Presidente de Extremadura hasta 1999, cuando fue sustituido por un sistema idéntico al del artículo 99 CE. Lo mismo ocurrió en la Comunidad Valenciana, que operó el cambio en 2006.

⁷ De hecho, tal y como expone Bar Cendón (1985: 174), la revelación de la composición del futuro Gobierno “es de todo punto disfuncional, pues contribuiría a desustanciar el debate de investidura, específicamente destinado al análisis del candidato a la presidencia y de su programa, atrayendo la atención hacia otro elemento personal constitucionalmente no previsto”.

el precepto llamaba a representantes de los grupos parlamentarios⁸, pero se decidió optar por la fórmula más amplia de “grupos políticos con representación parlamentaria”. Como expone Vintró Castells (2007: 276) “la práctica seguida desde 1979 y la mayor parte de los autores [...] han venido a coincidir en que por grupos políticos con representación parlamentaria deben entenderse las fuerzas políticas (partidos políticos en sentido estricto, coaliciones electorales, federaciones de partidos) que habiendo presentado candidatura a las elecciones han obtenido por lo menos un escaño”.

La Constitución no especifica si estos grupos deben ser exclusivamente los del Congreso de los Diputados. Contrario a esta opción es Torres del Moral (1981: 46-47), quien entiende que “las consultas deben extenderse necesariamente a los grupos políticos con representación en el Senado, a pesar de que la Cámara no tiene poder de investidura”. La práctica constitucional ha sido hasta la fecha contraria a esta tesis, no habiendo consultado nunca el Rey con representantes designados por los grupos políticos presentes en el Senado. En todo caso, sostiene Aguiar de Luque (1980: 72) que la previsión del artículo 99 CE no es más que un “techo mínimo”, de modo que nada impide que, llegado el caso, el Jefe del Estado decida ampliar el espectro de sus consultas⁹.

e) El candidato debe obtener, para resultar investido, la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En caso de no alcanzar tal mayoría, se someterá de nuevo a votación su propuesta cuarenta y ocho horas después, bastando en esta ocasión la mayoría simple¹⁰. El hecho de que en la primera votación sea exigido el voto afirmativo de la mitad más uno de los diputados, siendo suficiente el logro de más votos afirmativos que negativos al cabo de dos días no parece tener un excesivo sentido¹¹. Revenga Sánchez (1988: 33), considera esta previsión “un mero desiderátum vacío de consecuencias prácticas y dudosamente apto como medio de presión constitucional para aumentar la base parlamentaria del gobierno”. En la misma línea, Aguiar de Luque (1980: 77) subraya que “carece de sentido jurídico la

⁸ El artículo 97.1 del Anteproyecto de Constitución, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978, rezaba así: “Al comienzo de cada legislatura, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los Presidentes de ambas Cámaras de las Cortes Generales y los portavoces designados por los grupos parlamentarios, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”.

⁹ De la misma opinión es Bar Cendón (1985: 154), que considera que la fórmula constitucional es “propiamente una exigencia de mínimos, destinada a indicar al Monarca quiénes son realmente los sujetos decisivos de la confrontación política, cuya audiencia es inexcusable. Ello no tiene por qué excluir, pues, la posibilidad de que el Rey, en cualquier caso, pudiese ampliar su información consultando con otras personas cualificadas”.

¹⁰ Como expone Requejo Pagés (2004: 79), “la Constitución prefigura [...] un sistema de parlamentarismo corregido que permite la formación y continuidad de Gobiernos minoritarios. La posibilidad de investidura [...] por mayoría simple y el modelo de censura constructiva arbitrada como cauce para su derrocamiento blindan suficientemente al Gobierno”.

¹¹ Bastida Freijedo (1993: 9) comparte que, en sistemas donde hay un único candidato sometido a votación, “no tiene mucho sentido que se requiera mayoría absoluta en primera votación para luego bastar en una segunda votación sobre el mismo candidato la mayoría simple. No parece lógico que, pudiendo obtener la investidura por mayoría simple con el único apoyo de su grupo o con el adicional de un grupo pequeño de diputados a cambio de favores menores, el candidato se someta a pactos más amplios y a condiciones más gravosas con el único objeto de salir elegido unas horas antes por mayoría absoluta”. En cambio, allí donde se admiten varios candidatos al mismo tiempo “sí tiene sentido que en la primera votación se exija mayoría absoluta, porque, de no alcanzarse, sirve para calibrar los apoyos parlamentarios de cada candidato y permitir para la segunda vuelta acuerdos dirigidos a obtener más apoyos a favor que en contra y/o recibir más votos que el o los contrincantes”.

exigencia de mayoría absoluta en primera votación, pues si políticamente parece establecer presidentes de gobierno de dos categorías, desde el plano jurídico la dualidad es irrelevante y tiene un alcance meramente estético”. Debe añadirse, además, que esa dualidad puede lograrse de igual modo en un sistema con una única votación donde se exigiera mayoría simple: la distinción política entre los presidentes que obtuvieran la mayoría absoluta, pese a no ser necesaria, y aquellos que no lo hicieran, perviviría¹².

f) Propuesto un candidato por el Rey, en los términos que más adelante analizaremos en detalle, el Presidente del Congreso debe convocar el pleno de investidura. Ocurre, sin embargo, que el Reglamento del Congreso de los Diputados¹³ no prevé un plazo máximo de tiempo para ejecutar este deber. Parece claro lo intencionado de esta laguna, pretendiéndose así que el Presidente pueda controlar los tiempos a fin de conceder un cierto margen de maniobra al candidato para realizar las negociaciones que considere precisas de cara al logro de su objetivo. En favor de esta opción se muestra Bar Cendón (1985: 179), resaltando que “no sería demasiado correcto establecer un plazo rígido de tiempo al candidato propuesto por el Rey para presentarse al Congreso, pues conviene tener en cuenta que aquí la propuesta regia no incluye un Gobierno ya formado, sino solo a una persona, la cual, en principio, no solamente ha de preparar su programa, sino que ha de realizar las primeras gestiones para ver la posibilidad de formar un gobierno”.

Centrándonos en la práctica constitucional, en la Tabla 3¹⁴ puede comprobarse cómo, en aquellas ocasiones en que el logro de la investidura resultaba garantizado por la situación política, la convocatoria del Pleno apenas se demoró unos días. Por el contrario, cuando la aritmética parlamentaria ha sido más ajustada, la Presidencia del Congreso ha solido conceder margen suficiente al candidato para que pudiera buscar los apoyos necesarios para su investidura.

Tabla 3

| Legislatura | Fecha propuesta candidato | Fecha Pleno | Días transcurridos |
|------------------|---------------------------|-------------|--------------------|
| I (1979-1982) | 28-03-79 | 30-03-79 | 2 |
| | 10-02-81 | 18-02-81 | 8 |
| II (1982-1986) | 25-11-82 | 30-11-82 | 5 |
| III (1986-1989) | 17-07-86 | 22-07-86 | 5 |
| IV (1989-1993) | 27-11-89 | 04-12-89 | 7 |
| V (1993-1996) | 03-07-93 | 08-07-93 | 5 |
| VI (1996-2000) | 12-04-96 | 03-05-96 | 21 |
| VII (2000-2004) | 12-04-00 | 25-04-00 | 13 |
| VIII (2004-2008) | 07-04-04 | 15-04-04 | 8 |
| IX (2008-2011) | 04-04-08 | 08-04-08 | 4 |
| X (2011-2015) | 16-12-11 | 19-12-11 | 3 |

¹² Desde 1978, han obtenido la investidura por mayoría absoluta en primera votación: Adolfo Suárez en 1979; Felipe González en 1982, 1986, 1989 y 1993; José María Aznar en 1996 y 2000; José Luis Rodríguez Zapatero en 2004; y Mariano Rajoy en 2011. Por contra, resultaron elegidos en segunda votación Leopoldo Calvo Sotelo en 1981; José Luis Rodríguez Zapatero en 2008; y Mariano Rajoy en 2016. En el apéndice final pueden consultarse los resultados de todas las votaciones de investidura celebradas hasta la fecha.

¹³ Artículo 170 RCD: En cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 99 de la Constitución, y una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno, el Presidente de la Cámara convocará el Pleno.

¹⁴ Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.congreso.es

| | | | |
|----------------|----------------------|----------------------|---------|
| XI (2015-2016) | 02-02-16 | 01-03-16 | 28 |
| XII (2016-) | 28-07-16 25-10-16 | 30-08-16 26-10-16 | 33 1 |

Analizadas todas estas cuestiones, conviene detener ahora nuestra atención en tres importantes ámbitos del proceso de investidura que, a la luz de la experiencia reciente en nuestro país, pueden ofrecer mayor campo para el debate. Así, a continuación analizamos los papeles del Rey y del candidato, junto con la disolución automática de las Cámaras prevista en el 99.5 CE.

3. El papel del Rey

Resulta evidente que el sistema de elección del Presidente del Gobierno que configura la Constitución española de 1978 ha otorgado el papel de protagonista al Congreso de los Diputados. En efecto, es la Cámara la que va a otorgar de un modo expreso la confianza precisa para poder acceder a la jefatura del poder ejecutivo. A diferencia de lo previsto en otras monarquías europeas como Reino Unido, Bélgica o Países Bajos, donde el Rey opera de modo directo el nombramiento del primer ministro (aunque no ya de un modo libre, sino buscando al líder que posea mayor apoyo parlamentario), en España el nombramiento regio no es más que una formalidad que opera como último paso de un proceso decisorio del Parlamento. De este modo, el constituyente español descartó aquellos sistemas de confianza implícita para acoger la necesidad de una manifestación expresa de la misma.

Torres Muro (2012: 319) explica cómo en 1978 se decidió “implicar lo menos posible al titular de la Corona en el juego político diario, y no cabe duda de que la decisión sobre quién ha de ser el Presidente del Gobierno es una de una carga política muy importante, de la que aquél debe mantenerse, en la medida de lo posible, al margen”. Asignado, pues, el protagonismo indiscutible el Parlamento, al Rey se le confieren dos intervenciones secundarias en el proceso: a) la propuesta de candidato y b) el nombramiento de aquél que obtenga la investidura del Congreso. Analicemos cada una de ellas en profundidad.

a) Como requisito previo a la propuesta de candidato, la Constitución exige al Rey mantener consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, tal y como vimos con anterioridad. Ocurre que en ningún sitio se ha dispuesto cuándo deben emprenderse estas consultas, lo que nos da pie aquí a un breve comentario. En principio, el Rey puede conocer cuáles serán los grupos políticos con cuyos representantes deberá reunirse la misma noche de las elecciones (o pocos días después si se quiere aguardar a que los posibles recursos hayan quedado solventados¹⁵). Nada obligaría, pues, a esperar hasta la constitución del Congreso de los Diputados, máxime si recordamos el hecho de que no son aquí los grupos parlamentarios, que se constituyen en el plazo de 5 días desde la sesión constitutiva de la Cámara¹⁶, los llamados a participar en el proceso. Sin embargo, la práctica constitucional ha sido la de arrancar la ronda de consultas una vez hubiera quedado constituido el Congreso y elegido su Presidente¹⁷. Así, de media se ha tardado unos 26 días en iniciar las consultas desde la celebración de

¹⁵ A todos ellos, con indicación del plazo en que pueden quedar resueltos, se refiere Delgado Ramos (2012).

¹⁶ Artículo 24.1 RCD.

¹⁷ Esta práctica se ha engarzado con la exigencia que realiza el artículo 4.2 RCD de que el Presidente del Congreso comunique al Rey la constitución del Congreso.

elecciones (véase la Tabla 4¹⁸). En la única ocasión en que el proceso de investidura se ha puesto en marcha tras una dimisión (la de Adolfo Suárez), con toda lógica las consultas fueron celebradas al día siguiente de producirse el supuesto desencadenante, no existiendo razón alguna para demorarlas.

Tabla 4

| Legislatura | Fecha elecciones | Fecha inicio consultas | Días transcurridos |
|------------------|------------------|------------------------|--------------------|
| I (1979-1982) | 01-03-79 | 24-03-79 | 23 |
| II (1982-1986) | 28-10-82 | 23-11-82 | 26 |
| III (1986-1989) | 22-06-86 | 16-07-86 | 24 |
| IV (1989-1993) | 29-10-89 | 23-11-89 | 25 |
| V (1993-1996) | 06-06-93 | 30-06-93 | 24 |
| VI (1996-2000) | 03-03-96 | 02-04-96 | 30 |
| VII (2000-2004) | 12-03-00 | 10-04-00 | 29 |
| VIII (2004-2008) | 14-03-04 | 05-04-04 | 22 |
| IX (2008-2011) | 09-03-08 | 02-04-08 | 24 |
| X (2011-2015) | 20-11-11 | 14-12-11 | 24 |
| XI (2015-2016) | 20-12-15 | 18-01-16 | 29 |
| XII (2016-) | 26-06-16 | 26-07-16 | 30 |

Celebradas las reuniones con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, el Rey ha de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. Pese a la sencillez de la fórmula, tres son al menos los espacios que arroja para la reflexión. En primer lugar, debe señalarse que el Rey no está obligado a realizar una propuesta. En efecto, si de las conversaciones mantenidas con los líderes políticos no emerge en el Jefe del Estado el convencimiento de que alguno tenga ya opciones de formar una mayoría parlamentaria suficiente para lograr la investidura, nada le obliga a formalizar una propuesta. Esta situación ha acontecido en dos ocasiones: tras la primera ronda de consultas celebrada a raíz de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, en que el Rey no propuso candidato por declinar el ofrecimiento al respecto Mariano Rajoy¹⁹; y tras la tercera y última ronda de consultas realizada tras aquellas elecciones²⁰.

Cuando la situación política que resulte del contenido de sus conversaciones con los líderes llamados a consultas no ofrezca un candidato claro que pueda aunar (o intentar aunar) los apoyos necesarios, la ausencia de propuesta regia sirve a los fines de otorgar más tiempo a las fuerzas políticas para negociar. Inaceptable

¹⁸ Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.congreso.es y hemeroteca del diario ABC.

¹⁹ En comunicado de la Casa de S.M el Rey de 22 de enero de 2016 se indicaba simplemente que el Rey había ofrecido la candidatura a Mariano Rajoy, y que éste, pese a agradecer el ofrecimiento, la había declinado. Tras ello, indicaba una próxima reunión con el Presidente del Congreso a fin de emprender una nueva ronda de consultas.

²⁰ En aquella ocasión, el comunicado emitido por la Casa de S.M el Rey el 26 de abril de 2016 rezaba así: "Su Majestad el Rey, tras valorar la información que le han trasladado los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en las consultas, ha constatado que no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza. En ese sentido y de acuerdo con lo expuesto el pasado 12 de abril en la convocatoria de estas consultas, Su Majestad el Rey ha comunicado al Sr. Presidente del Congreso, Don Patxi López Álvarez, que no formula una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Todo ello a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución".

resultaría, sin embargo, que el Rey se negara por convicciones de carácter personal a proponer candidato cuando el panorama político sí ofrezca de manera evidente un líder capaz de lograr la investidura. La Corona estaría entrando en un juego político al que debe ser ajena, y vería amenazada su propia supervivencia.

En segundo lugar, tampoco existe ningún plazo previsto para que el Rey formalice su propuesta tras la realización de las consultas. En este sentido, nada impediría que el Rey adoptara unos días de reflexión para meditar sobre el contenido de su decisión. O que aguardara a que el previsible candidato culminara las negociaciones precisas para asegurar el éxito de su propuesta en el Congreso. Sea como fuere, la realidad ha sido que el Jefe del Estado ha manifestado siempre su propuesta de manera inmediata tras el fin de las reuniones con los líderes políticos (véase la Tabla 5²¹). Tan sólo con la propuesta de Leopoldo Calvo-Sotelo la decisión se demoró varios días, y ello por razones de fácil comprensión: el Rey quiso esperar a conocer el resultado del Congreso de UCD en el que se esperaba que el entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía resultara elegido sucesor de Adolfo Suárez.

Tabla 5

| Legislatura | Fechas inicio/fin consultas | Fecha propuesta candidato | Días transcurridos |
|------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------|
| I (1979-1982) | 24-03-79 / 27-03-79 | 28-03-79 | 1 |
| | 30-01-81 / 06-02-81 | 10-02-81 | 4 |
| II (1982-1986) | 23-11-82 / 25-11-82 | 25-11-82 | 0 |
| III (1986-1989) | 16-07-86 / 17-07-86 | 17-07-86 | 0 |
| IV (1989-1993) | 23-11-89 / 27-11-89 | 27-11-89 | 0 |
| V (1993-1996) | 30-06-93 / 02-07-93 | 03-07-93 | 1 |
| VI (1996-2000) | 02-04-96 / 12-04-96 | 12-04-96 | 0 |
| VII (2000-2004) | 10-04-00 / 12-04-00 | 12-04-00 | 0 |
| VIII (2004-2008) | 05-04-04 / 07-04-04 | 07-04-04 | 0 |
| IX (2008-2011) | 02-04-08 / 04-04-08 | 04-04-08 | 0 |
| X (2011-2015) | 14-12-11 / 15-12-11 | 16-12-11 | 1 |
| XI (2015-2016) | 18-01-16 / 22-01-16 | Sin candidato | - |
| | 27-01-16 / 02-02-16 | 02-02-16 | 0 |
| | 25-04-16 / 26-04-16 | Sin candidato | - |
| XII (2016-) | 26-07-16 / 28-07-16 | 28-07-16 | 0 |
| | 24-10-16 / 25-10-16 | 25-10-16 | 0 |

En tercer y último lugar, nos centraremos en el contenido de la propuesta regia. En línea de principio puede decirse que aquí la decisión del Rey tiene carácter discrecional, en el sentido de que las consultas realizadas previamente tienen un carácter preceptivo pero no vinculante (Bar Cendón, 1985: 159). Ocurre, sin embargo, que la realidad política limitará de manera inequívoca esta facultad regia²². Así, en caso de que un partido político ostente la mayoría absoluta, parece claro que el Rey deberá proponer al líder del mismo como candidato. La discrecionalidad se incrementa, en palabras de Vitró Castells (2007: 288) “cuando el abanico de fuerzas políticas existentes en el Congreso no ofrece una clara solución política de

²¹ Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.congreso.es y hemeroteca del diario ABC.

²² En este sentido, entiende Álvarez Vélez (2016: 7) que “el Rey está sujeto a la obligación constitucional de proponer al candidato que goce de mayores expectativas de obtención de la confianza del Congreso”.

gobierno”. En estos casos, la lógica parece imponer una determinada manera de proceder por parte del Rey: por regla general deberá proponer al candidato cuya fuerza política sume más escaños. Ahora bien, no deberá aplicarse esta regla en el supuesto de que los demás partidos logren cerrar acuerdos por los cuales alcancen la mayoría. La matización es importante, pues sería absurdo proponer al líder del grupo mayoritario si otros partidos ya han conseguido armar una coalición suficiente de gobierno. La votación de aquél estaría condenada al fracaso, y se estaría dilatando la constitución de un gobierno.

En este sentido, el control operado por el Presidente del Congreso parece imprescindible. El artículo 64.1 CE dispone que la propuesta de candidato ha de ser por él refrendada. Parece razonable que este refrendo no sea únicamente de legalidad (esto es, acreditativo del cumplimiento de los requisitos constitucionales) sino también de oportunidad (Bar Cendón, 1985: 164). Con gran claridad lo expuso en su día Satrustegui Gil-Delgado (1979): “[El Presidente del Congreso] no está obligado a refrendar y transmitir al Congreso cualquier propuesta de candidato formulada por el Rey. Dado que la responsabilidad implica poder de decisión, el Presidente de la Cámara podrá negar su refrendo y en realidad deberá hacerlo si la propuesta del Rey no se inscribe en la mayoría parlamentaria que los partidos previamente han articulado”.

En escenarios de fuerte fragmentación política, resulta ya acreditada como válida por la práctica constitucional la posibilidad de que el candidato propuesto no tenga, al tiempo de su designación como tal, cerrados los acuerdos necesarios para lograr la investidura. En este caso la decisión del Rey tendría el significado de fomentar la puesta en marcha de los trabajos necesarios para lograr esos acuerdos por parte del líder que, a la luz de las informaciones extraídas en las consultas, más opciones tenga de lograrlos. El primer ejemplo se produjo en 1996. El Partido Popular ganó las elecciones por un estrecho margen, quedando lejos de la mayoría absoluta. Pues bien, el Rey propuso a José María Aznar como candidato a pesar de que todavía no tenía suscritos los pactos necesarios para asegurarse la victoria en la votación de investidura. El conocido Pacto del Majestic se cerró dos semanas después de la propuesta regia.

Con la situación política que emergió de las contiendas electorales de 2015 y 2016, se ha vuelto a dar esta figura del candidato “explorador”. Así, el líder del Partido Socialista Obrero Español, Pedro Sánchez, aceptó ser candidato pese a no tener suscrito en el momento de hacerlo ningún apoyo ajeno al de su formación política. Misma situación se produjo con Mariano Rajoy tras las elecciones del 26 de junio. En ambos casos, los acuerdos que ambos líderes lograron con el partido Ciudadanos (a la postre insuficientes para lograr la investidura) fueron posteriores a la propuesta del Rey. Más allá de la conveniencia política o no de esta opción, el hecho de que, como veremos, el plazo de dos meses previsto para disolver las Cámaras en caso de que ningún candidato obtenga la investidura empiece a correr desde la primera votación infructuosa, hace aconsejable que alguno de los líderes de los partidos con mayor peso parlamentario asuman este rol de exploración y puesta en marcha del plazo.

Finalmente, debe resaltarse que nada impide que el Rey pueda reiterar como candidato a un líder cuya propuesta de gobierno haya fracasado previamente en la investidura. Sería perfectamente posible que, tras derrota en las dos votaciones, el líder en cuestión logre cerrar los pactos necesarios para tener éxito en una nueva sesión. Esta situación se ha dado en una ocasión: Mariano Rajoy fue propuesto como candidato tras las elecciones del 26 de junio. En aquella primera ocasión no logró ser investido. Al cabo de unas semanas, tras el cambio de postura del Partido

Socialista Obrero Español (que acordó abstenerse en la segunda votación), el Rey volvió a proponer como candidato a Mariano Rajoy, que logró ser investido por mayoría simple.

La experiencia vivida en nuestro país en 2016 debe hacernos reflexionar sobre la conveniencia de que el Rey mantenga la facultad de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. Aunque puede decirse con rotundidad que la labor realizada por el Jefe del Estado ha sido de una neutralidad exquisita (y así ha sido percibida por los españoles²³), puede resultar una posición arriesgada cuando el reparto de fuerzas en la Cámara sea demasiado ajustado. Dos medios de comunicación de primer orden llegaron a publicar informaciones en que relataban un cierto malestar en el seno del Partido Popular por la designación regia de Pedro Sánchez como candidato²⁴. Aunque de manera pública ninguna formación ha cuestionado el rigor de la actuación del Rey, en momentos de fragmentación y crispación política, la labor de propuesta de candidato puede llevar aparejada una fuerte tensión. Deberá estarse al modo en que se desarrollen los acontecimientos en un futuro de similares rasgos, pero podría llegar a ser saludable, en defensa de la institución de la Corona, que la facultad de propuesta pasara a manos del Presidente del Congreso²⁵.

Podría reflexionarse también sobre la conveniencia de sustituir el sistema de investidura actual por un modelo de elección al estilo del presente en País Vasco y Asturias. Como explicamos en el apartado 2, en este sistema se admite la propuesta de más de un candidato, y ello a iniciativa de los grupos políticos con representación parlamentaria (artículo 165.2 del Reglamento del Parlamento Vasco) o bien de cinco parlamentarios (artículo 170.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias). Si se deseara otorgar un papel al respecto al Rey, perfectamente podría ser el de proponer solemnemente al Congreso a los candidatos indicados por los grupos. En este caso su discrecionalidad sería nula, al igual que ocurre en su labor de nombramiento formal del Presidente investido por la Cámara. Sea como fuere, lo más destacable de los modelos vasco y asturiano es el hecho de que los candidatos son sometidos a una votación conjunta en la que los parlamentarios solo pueden pronunciarse a favor de uno de los candidatos o abstenerse²⁶. La imposibilidad de

²³ Según sondeo de Metroscopia, cuyos resultados fueron difundidos por el diario El País el 18 de junio de 2016 (en plena situación de bloqueo), el 73% de los españoles aprobaba la labor del Rey.

²⁴ Así, el diario El Mundo publicó el 9 de febrero de 2016 cómo se produjo “malestar por la actuación del Rey” tras el bloqueo provocado por los resultados electorales del 20 de diciembre de 2015. En información firmada por Marisol Hernández, se indicaba que Mariano Rajoy hubiera preferido que no se propusiera ningún candidato y poder “explorar fórmulas legales para poder convocar elecciones sin que nadie acudiera previamente a la votación del Congreso”. A idéntico malestar se refería el diario El País en información del 24 de marzo de 2016, firmada por Natalia Junquera.

²⁵ Esta posibilidad, por lo demás presente en los sistemas de todas las Comunidades Autónomas salvo País Vasco y Asturias, fue defendida en el proceso constituyente a través de enmienda presentada al Anteproyecto de Constitución por el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, Heribert Barrera. En su justificación, la enmienda razonaba del siguiente modo: “el Rey puede encontrarse implicado en las luchas políticas al deber tomar la responsabilidad de designar candidatos a la Presidencia del Gobierno. Parece preferible que el monarca se mantenga por encima de posibles conflictos entre partidos y entre personas y en ningún caso pueda manifestar preferencias que podrían comprometer sus altas funciones moderadoras y arbitrales”. El contenido de las enmiendas es accesible desde <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

²⁶ Artículo 165.11 del Reglamento del Parlamento Vasco: En la votación pública por llamamiento para la investidura, cuando hubiera más de un candidato a lehendakari, los

voto en contra asegura que, por más complejo que sea el reparto de fuerzas en la Cámara, no se producirán vetos y siempre se logrará elegir a un Presidente. La única opción de que el proceso se estanque se daría en caso de empate entre dos candidatos, a cuya resolución se encomienda la repetición de las votaciones.

Este sistema, pues, no sólo es interesante por la protección que hace de la Corona, excluyendo su capacidad de decisión por más compleja que sea la situación política, sino que también asegura que, en cualquier escenario, incluido el nuevo multipartidismo nacido de las elecciones de 2015 y 2016, se logrará formar un gobierno.

b) El nombramiento formal del candidato investido por el Congreso de los Diputados corresponde al Rey (artículo 99.3 CE). Escaso análisis podemos emprender de esta previsión. Como explica Bar Cendón (1985: 188), estamos ante un “acto necesario u obligado”. Por lo demás, parece clara la conexión del acto con el papel de símbolo del Estado que corresponde por mandato constitucional al Rey. Al igual que ocurre en la propuesta de candidato, es el Presidente del Congreso quien ha de refrendar el nombramiento (artículo 64.2 CE).

4. El papel del candidato

Formalizada la propuesta del Rey a través del Presidente de la Cámara, el candidato “expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara” (99.2 CE). Tres son en este caso las cuestiones a dilucidar: a) la naturaleza del programa a presentar; b) la posibilidad de que un líder político decline el ofrecimiento del Rey de ser candidato; y c) la posibilidad de que el candidato propuesto por el Rey renuncie a acudir a la sesión de investidura.

a) En la exposición de su programa, parece claro que el candidato debe ofrecer las principales líneas de actuación que seguirá el gobierno cuya formación se pretende. El Reglamento del Congreso de los Diputados no fija límite de tiempo alguno para el discurso²⁷, por lo que el candidato puede llegar a descender a medidas relativamente concretas. Ha de quedar claro, en todo caso, que ni la Constitución ni el Reglamento fijan un contenido obligatorio del programa²⁸, por lo que el grado de concreción será algo a decidir por el candidato. De hecho, dotar al programa de mayor o menor detalle no deja de ser parte del mensaje político del candidato. Así, por ejemplo, si quien está solicitando la confianza lo hace en busca de la reelección como Presidente, es razonable que el grueso de su exposición haga referencia a la necesidad de mantener lo actuado en su anterior mandato, sin que sea de esperar una larga batería de nuevas medidas. Los diputados serán, pues,

parlamentarios, al ser llamados para la votación pública nominal, responderán con el nombre de uno de los candidatos, o bien declararán que se abstienen.

Artículo 172 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: La votación para la elección del Presidente se realizará de forma pública y por llamamiento. Los Diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o responderán “Me abstengo”.

²⁷ Artículo 171.2 RCD: A continuación [tras lectura de la propuesta por uno de los Secretarios], el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.

²⁸ Esta ausencia de exigencia alguna sobre el contenido del programa contrasta con la regulación realizada por la Constitución portuguesa de 1976 en su artículo 188: “En el programa de gobierno constarán las principales orientaciones políticas y medidas a adoptar o a proponer en los diversos ámbitos de la actividad gubernamental”.

libres de utilizar los rasgos que presente el programa como parte de sus argumentos en favor o en contra del candidato.

Sobre su naturaleza, no hay duda de que estamos ante una exposición meramente política cuyo cumplimiento habrá de ser verificado a través de las diversas estructuras e instituciones del control parlamentario, sin que quepa asignarle obligatoriedad jurídica alguna²⁹. A priori, una desviación radical del programa expuesto en su día por el candidato debería implicar la necesidad de que el Presidente busque revalidar la confianza parlamentaria a través de la cuestión de confianza, pero lo cierto es que este procedimiento es de ejercicio plenamente discrecional.

Es evidente, asimismo, que el intento de cesar al Presidente a través de una moción de censura no procede únicamente en los casos en que su gobierno se desvíe del programa ofrecido en la investidura. En efecto, el gobierno podría estar dando perfecto cumplimiento a lo prometido en su día por el candidato, y pese a ello existir un grupo de diputados (al menos una décima parte) que no consideren adecuado para la buena marcha del país la continuidad del Presidente y su equipo. En definitiva, la Constitución no exige como supuesto de hecho para poder poner en marcha una moción de censura la desviación por parte del Presidente del programa expuesto en su investidura.

b) Si el Rey ofrece a un líder político ser candidato, ¿puede éste declinar el ofrecimiento? Parece obvio que sí. El derecho de acceso a cargos públicos no puede convertirse en una obligación impuesta a ningún ciudadano. La práctica ha confirmado esta posibilidad, habiendo rechazado el líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, el ofrecimiento del Rey de ser candidato tras la primera ronda de consultas celebrada a raíz de las elecciones del 20 de diciembre de 2016.

¿Qué ocurriría, no obstante, si ningún líder político quisiera asumir la candidatura a la Presidencia del Gobierno? Como veremos en el último apartado de este trabajo, la disolución de las Cámaras por imposibilidad de formar un gobierno solo procede cuando han transcurrido dos meses desde la primera votación fallida de investidura. En ausencia de votación alguna, y sin ningún líder que quiera poner en marcha el proceso (aunque fuera a través de una candidatura “mártir”), el país quedaría sumido en un bloqueo institucional total. En estas circunstancias extraordinarias, la facultad regia de moderar el normal funcionamiento de las instituciones nos permite reflexionar sobre dos posibles opciones en manos del Rey: la primera consistiría en obligar a uno de los líderes de las formaciones políticas con representación parlamentaria a presentar su candidatura a la sesión de investidura³⁰. Siendo el único objetivo de esta actuación activar el citado plazo de dos meses, bastaría con que el candidato se sometiera a la primera votación, pudiendo renunciar tras ella a continuar con el proceso. La segunda implicaría una constatación regia de la imposibilidad de proponer candidato alguno, debiendo en todo caso esta declaración del Rey ser aceptada por todos los líderes de las formaciones políticas con representación parlamentaria, y refrendada por el Presidente del Congreso. Ambas opciones tienen claros inconvenientes: así,

²⁹ Así lo entiende Aguiar de Luque (1980: 75), que destaca que “el programa a que se refiere la Constitución es un acto personalísimo del candidato a presidente del gobierno, una declaración de intenciones, cuyo contenido y valor está supeditado a su posición parlamentaria, pero a la que no se puede asignar ninguna virtualidad jurídica”.

³⁰ De manera similar, Torres del Moral (2016) y Revenga Sánchez (2017: 117) plantean que en este supuesto habría de ser el Presidente del Gobierno en funciones quien asumiera la responsabilidad de actuar como sujeto desencadenante del plazo de dos meses contemplado en el artículo 99.5 CE.

mientras la primera choca con el evidente derecho a no concurrir a una investidura, la segunda lo hace con la ausencia de un plazo que obligue al Rey a formular una propuesta (¿a partir de qué momento sería razonable la emisión de aquella constatación?) Sea como fuere, estamos ante un caso “de laboratorio”, pues resulta difícil imaginar que ningún dirigente desee asumir el rol de candidato³¹.

c) Si un líder político acepta el ofrecimiento del Rey y pasa a ser candidato, ¿puede negarse posteriormente a acudir a la sesión de investidura? Aunque la Constitución utiliza la forma imperativa para indicar que el candidato “expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara”, la lógica jurídica obliga a ofrecer una respuesta positiva al interrogante. Como dijimos con anterioridad, el derecho de acceso y desempeño de cargos públicos incluye la facultad de dimitir, por lo que parece claro que el candidato puede renunciar a su papel cuando lo considere oportuno. En este sentido, considera Bar Cendón (1985: 183) que “no hay vínculo fiduciario alguno entre el candidato y el Rey, o el Congreso, que permita a cualquiera de estas dos instancias el oponerse en base al mismo a esta renuncia”. Considero, no obstante, que en circunstancias extremas como las anteriormente descritas, el Rey podría no aceptar la retirada del candidato. La necesidad de que el período de interinidad sea lo más breve posible, a cuyo servicio se ha previsto la amenaza de disolución de las Cortes Generales del 99.5 CE, haría posible que en determinados casos el Rey impidiese la renuncia del candidato con el objetivo de que, tras el fracaso de su primera votación, se activara el plazo de dos meses. Así, solo cabría esta negativa del Jefe del Estado en un escenario sumamente extraordinario que reuniese dos requisitos: i) ser la primera propuesta del Rey, sin que se haya celebrado previamente ninguna sesión de investidura y, por tanto, sin que aquel plazo esté en marcha; y ii) no existir ningún otro líder dispuesto a asumir el papel de candidato para explorar posibles acuerdos. De nuevo, el hecho de que el fin último sea la puesta en marcha del plazo permite afirmar que el candidato solo debe someterse a la primera votación, pudiendo renunciar posteriormente a continuar con el proceso de investidura.

5. El “reloj de la democracia”

Si tras dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato hubiera obtenido la investidura, el Rey disolverá las Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso (artículo 99.5 CE). Esta cuenta atrás, bautizada por un conocido político como “el reloj de la democracia”, supone, en términos de López Guerra (2016: 161), “un recurso al arbitraje del electorado, encargado así de romper la situación de inmovilidad institucional que supone el no nombramiento de un Presidente”. Sobre esta auténtica “bomba de relojería” (Rubio Llorente, 1997: 178) serán tres las cuestiones a analizar: a) el imprescindible cambio del *dies a quo* en este plazo; b) la imposibilidad de disolver las Cámaras sin el transcurso de los dos meses; y c) otras alternativas ante la imposibilidad de lograr una investidura exitosa.

a) La regulación constitucional ha dispuesto que el plazo de dos meses arranque tras la primera votación fallida. Ocurre que este hito adolece de una indeterminación total: es imposible saber cuándo se producirá esa votación a la luz

³¹ Solozábal Echavarría (2017: 58) sugiere la posibilidad de contar con un candidato no parlamentario que asuma el papel de desbloquear la situación. En la medida en que estaríamos ante una candidatura puramente ficticia y sin recorrido ulterior, ello debería facilitar la consecución de un nombre que no despertara recelos en ninguna formación política.

de la ausencia de plazos tasados para i) iniciar la ronda de consultas; ii) proponer un candidato; y iii) convocar el Pleno de investidura. Ello puede provocar que en determinadas circunstancias la primera votación tarde muchos días en llegar, lo que no parece especialmente deseable en una materia en la que la rapidez para solventar la situación de interinidad existente es un valor de gran importancia. Así las cosas, parece razonable fijar un momento concreto a partir del cual se active la cuenta atrás, siendo imaginables diferentes opciones: la primera sería utilizar el día de constitución del Congreso (modelo seguido en Aragón y Asturias); podría también emplearse el día de la celebración de elecciones (modelo seguido en Navarra); finalmente, también podría recurrirse al día en que concluya la primera ronda de consultas regias, aunque el hecho de que el Rey no tenga un calendario tasado en este ámbito desaconseja su empleo como *dies a quo*.

b) En el supuesto de que, ante una situación de bloqueo político, nadie concurra a la votación de investidura, ¿pueden disolverse las Cámaras sin haber agotado el plazo de dos meses previsto en la Constitución? En 2016, dada la complejidad vivida en el proceso de designación de Presidente del Gobierno, surgieron algunas voces, de carácter más periodístico que académico, que defendieron esta posibilidad. Ninguna tesis fue especialmente concreta, pero todas pasaban por aplicar la opinión vertida por el Consejo de Estado en el año 2003 sobre el proceso de investidura de Presidente de la Comunidad de Madrid. El propio Gobierno en funciones³² llegó a defender este precedente como aplicable al caso que nos ocupa.

Debemos, por tanto, analizar la naturaleza y contenido de este informe para poder responder a la incógnita que nos ocupa. Pues bien, en 2003 se celebraron elecciones a la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Pese a que los resultados arrojaron la posibilidad de un gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida (superando la suma de ambas formaciones al Partido Popular por tan solo un diputado³³), el día de constitución de la Asamblea se produjo la sonada ausencia de dos diputados socialistas (Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez)³⁴. Dado el revuelo político causado, así como el significativo vuelco que ello generaba en el reparto parlamentario de fuerzas, inicialmente ninguno de los líderes de las formaciones políticas con representación en la Asamblea accedió a ser candidato a la investidura. En este punto es obligado señalar que la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de investidura es idéntica a la del artículo 99 CE, con la única salvedad de que es el Presidente de la Asamblea quien ha de proponer candidato, teniendo además un plazo tasado para ello de quince días desde la constitución de la Cámara.

Ante la inicial ausencia de candidato alguno, surgió la duda acerca de la fecha a partir de la cual debía contabilizarse el plazo de dos meses previsto para la disolución de la Asamblea y convocatoria de nuevas elecciones. Esta cuestión, junto con la referida a si era posible proceder a tal disolución por acuerdo mayoritario de

³² Tras rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del día 29 de enero de 2016, la Vicepresidenta del Gobierno en funciones, Soraya Sáenz de Santamaría, fue preguntada por un periodista sobre si era posible acudir a nuevas elecciones sin que mediara una investidura fallida. En su respuesta, la Vicepresidenta afirmó entender que en la materia existe “un vacío constitucional” pero subrayó que “los precedentes de informes de otras instituciones sobre casos similares al nuestro están ahí”. (Transcripción de la rueda de prensa disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2016/cmrrp20160129.aspx>).

³³ El Partido Popular obtuvo 55 escaños, 47 logró el Partido Socialista Obrero Español, y 9 Izquierda Unida.

³⁴ Detallada crónica de aquella crisis institucional se encuentra en Pajares Montolío (2006).

la Cámara sin que hubieran expirado los dos meses, fueron planteadas al Consejo de Estado por el Presidente de la Comunidad en funciones.

En su dictamen, de 26 de junio de 2003, el Consejo de Estado afirmó lo siguiente en relación al primer interrogante:

“(…) 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. Esta interpretación soslaya la que (ad absurdum) llevaría a vedar el inicio del cómputo del plazo de dos meses previsto en el artículo 18.5 del Estatuto e impedir que se alcance -quizás indefinidamente- la propia finalidad perseguida con la imposición estatutaria de tal plazo: apurar durante dos meses toda posibilidad de que sea designado un Presidente de la Comunidad y celebrar nuevas elecciones si la designación no ha tenido lugar cuando los dos meses hayan transcurrido”.

Tras esta afirmación, el Consejo añadió, de manera lógica, que en ningún caso era posible proceder a la disolución de la Asamblea ante la ausencia de candidato y sin haberse agotado el plazo de dos meses. Así, el dictamen señaló:

“El que al inicio del cómputo de dicho plazo no se haya siquiera conseguido presentar o proponer a la Asamblea un candidato no convierte por sí en definitiva e indefectible la falta de candidatos a la investidura, de modo que permita prescindir de la realización de las gestiones y consultas tendentes a conseguir que el procedimiento de elección de un Presidente de la Comunidad llegue a buen fin. La certidumbre moral, la probabilidad o la razonable previsión de que durante esos dos meses no habrá un candidato que pueda ser investido no legitima la inactividad ni autoriza a operar ‘como si’ tal plazo -impuesto por prescripción estatutaria- no existiera o ‘como si’, por decisión según el arbitrio de los grupos o de la propia Asamblea, cupiera optar entre respetarlo o neutralizarlo o eliminarlo”.

Por consiguiente, escaso sentido tenían las apelaciones a este dictamen en defensa de la posibilidad de disolver las Cortes Generales y celebrar nuevas elecciones sin que se diera previamente una investidura fallida y se agotara el plazo de dos meses abierto tras ella. El transcurso de éste es, por tanto, imprescindible. A la misma conclusión llegó en su día Revenga Sánchez (1988: 223), explicando que la salida a este tipo de situaciones de bloqueo en que se manifieste la ausencia de candidato alguno por la imposibilidad de armar una mayoría suficiente, solo puede darse a través de la investidura “de un candidato que asuma el compromiso de presidir un Gobierno de transición, con inmediata disolución de las Cámaras y ulterior convocatoria de nuevas elecciones”.

Queda tan sólo por resolver si puede aplicarse por analogía la conclusión del dictamen sobre el hecho de que la constatación de la imposibilidad de proponer candidato a la investidura equivale a una primera votación fallida. A priori, como supra dijimos, resulta complejo trasladar esta solución al ámbito del artículo 99 CE. Y ello porque, a diferencia del Presidente de la Asamblea de Madrid, el Rey no tiene fijado plazo alguno para tener que operar su propuesta³⁵. Así, ¿en qué momento se

³⁵ Blanco Valdés (2017: 92) ha sugerido la posibilidad de introducir un plazo tasado (un mes desde la constitución del Congreso) para la propuesta regia de candidato a la Presidencia. Sin embargo, el autor no anuda a la ausencia de propuesta al término del plazo la consecuencia de la activación del término de dos meses para disolver las Cámaras, sino que plantea que en tal caso el Rey habrá de convocar nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

podría producir la constatación regia de esta imposibilidad? Dada esta notable dificultad, se hace más razonable la opción que planteábamos previamente: el Rey ha de buscar un líder dispuesto a protagonizar una candidatura “mártir”, pudiendo de manera excepcional llegar a imponerla en base a sus facultades moderadoras. Sirvan en todo caso estos apuros en la búsqueda de una solución satisfactoria como potente argumento en defensa de la reforma del *dies a quo* que antes proponíamos.

c) En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha previsto una cláusula de cierre distinta a aquella por la cual queda disuelto el Parlamento y convocadas nuevas elecciones si tras dos meses ningún candidato obtiene la investidura. Su Estatuto de Autonomía decreta que, tras el transcurso de este plazo, queda automáticamente designado como Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. Con una cláusula de este tipo, como dice Bastida Freijedo (2001: 69), “no se busca otorgar al candidato con más escaños la confianza parlamentaria; únicamente designarlo Presidente de la forma más rápida posible”. En este sentido, Pérez Royo (1986: 16) habla de manifiesta inconstitucionalidad en esta previsión: “el supuesto que se contempla es el de la investidura de un candidato que no alcanza la mayoría ‘relativa’, es decir, un candidato contra el que se pronuncia expresamente la mayoría de la Asamblea. Quiebra, por tanto, el principio básico del régimen parlamentario que establece la Constitución para las Comunidades Autónomas y quiebra de manera radical”. Cabe añadir a estos argumentos el hecho de que un ejecutivo así formado tendría, a priori, prácticamente asegurada una ingobernabilidad total (Aragón Reyes, 2017: 22). En resumen, parecen existir poderosas razones en defensa del mantenimiento de la llamada al electorado como cláusula de cierre del proceso de investidura nacional.

6. Conclusiones

Tras el vigesimoquinto aniversario de la Constitución Española, y haciendo balance de todos los procesos de investidura realizados hasta la fecha, Revenga Sánchez (2004: 506) escribía lo siguiente: “El artículo 99 es una de las disposiciones de la Constitución que suele aparecer en los repertorios anotados huérfana de referencias legislativas o jurisprudenciales, y ello porque 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”. La reflexión es certera y creo que ha conservado gran actualidad hasta el año 2016. Sin embargo, el nuevo multipartidismo que emergió de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, y que fue revalidado el 26 de junio de 2016, ha abierto algunas fisuras en el sistema de elección del Presidente del Gobierno.

La principal modificación que debería ponerse encima de la mesa tiene que ver con la actitud de los partidos políticos. El tacticismo, la mala fe en las negociaciones, la demonización del adversario y la falta de responsabilidad institucional son los principales palos en la rueda del proceso de formación de gobierno en contextos de fragmentación parlamentaria. En un clima de tolerancia y respeto, muy probablemente, no se habría producido bloqueo institucional alguno tras las elecciones de 2015. El hecho de que, tristemente, no debamos esperar con demasiado optimismo un cambio en este sentido obliga a meditar la conveniencia de incorporar modificaciones como las planteadas en este trabajo.

Así, en primer lugar, el papel regio de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno ha adquirido una importancia extraordinaria ante la ausencia de mayorías claras y rotundas. Aunque la labor realizada en este sentido por Felipe VI ha sido de una neutralidad ejemplar, considero beneficioso, para aislar a la Corona

de peligrosas turbulencias políticas, conferir esta facultad al Presidente del Congreso.

En segundo lugar, deberíamos abrir el debate sobre la oportunidad de introducir un sistema de pluralidad de candidatos en el que, no pudiendo los diputados utilizar votos negativos, se asegure una rápida solución al proceso de elección del Presidente.

Finalmente, es imprescindible alterar el *dies a quo* del plazo de dos meses previo a la disolución de las Cámaras tras el fracaso del proceso de investidura. La indeterminación de la regulación actual no resulta compatible con la necesidad de que la situación de interinidad sea solventada del modo más rápido posible, a cuyo servicio trabaja tal amenaza de disolución. Confiar en que siempre existirá un líder dispuesto a activar el reloj pese al riesgo de ser vapuleado políticamente en una sesión de investidura negativa resulta irresponsable.

En el supuesto de que se llegara a proceder a la reforma constitucional del artículo 99 -lo que exigiría su aprobación por mayoría de 3/5 de ambas Cámaras y la superación de un referéndum popular en caso de que lo solicitaran 1/10 de los miembros de Congreso o Senado (solicitud que el nuevo reparto de fuerzas hace más probable)- no debería olvidarse una corrección relevante, aunque no conectada directamente con el buen término del proceso de investidura. Nos referimos a la disolución del Senado a la finalización del plazo del párrafo quinto del artículo 99. Carece de utilidad someter a este trance -de coste económico no desdeñable- a una Cámara sin responsabilidad alguna en la elección del Presidente.

Han sido 315 días los que España ha permanecido sin un gobierno en plenitud de funciones. Como decía al comienzo de este trabajo, el multipartidismo no tiene por qué conducir de manera inexorable a este tipo de bloqueos institucionales, pero sí es evidente que introduce nuevos retos y complejidades al proceso. En este contexto, y en previsión de que el nuevo reparto de fuerzas no sea un hito puntual en nuestra historia electoral, deberíamos, al menos, reflexionar sobre estas posibles reformas.

7. Bibliografía

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1980), "La estructura del proceso de formación de gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado", *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, pp. 61-81.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (2016), "La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes de los ejecutivos autonómicos", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 22.
- ARAGÓN REYES, M. (2017), "Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, pp. 15-34.
- BAR CENDÓN, A. (1985), "Artículo 99". En: ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, pp. 137-192.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1993), "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, pp. 1-31.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2001), "De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno", *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 5, pp. 39-70.

- BLANCO VALDÉS, R. (2017), “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, pp. 63-96.
- DE OTTO, I. (1980), “La posición constitucional del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, pp. 139-182.
- DELGADO RAMOS, D. (2012), “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, pp. 203-216.
- ESPÍN TEMPLADO, E. (1982), “El Gobierno”. En: DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. (Dir.), *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, pp. 230-242.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2016), “El Gobierno”. En LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN TEMPLADO, E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P. y SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *Derecho Constitucional*. Volumen II. 10ª Edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 131-150.
- PAJARES MONTOLÍO, E. (2006), “Madrid (25 mayo 2003-31 diciembre 2005)”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L. (1997), “Investidura, programación y dirección política”, *Revista de Derecho Político*, núm. 42, pp. 173-183.
- PÉREZ ROYO, J. (1986), “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, pp. 7-32.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988), *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2004), “Veinticinco años de formación del gobierno”, *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, pp. 503-522.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2017), “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, pp. 97-120.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2004), “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 73-89.
- RUBIO LLORENTE, F. (1997), *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1979), “El Rey y el Presidente del Congreso, en la formación de Gobierno”, *El País*, 10-03-1979. Disponible en: http://elpais.com/diario/1979/03/10/espana/289868404_850215.html
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2017), “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, pp. 35-61.
- TORRES DEL MORAL, A. (1981), “Los grupos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, pp. 21-66.
- TORRES DEL MORAL, A. (2016), “Lecciones de la pasada (no) investidura”, *El Mundo*, 22-07-2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/07/22/5790fb15468aeb25508b4612.html>
- TORRES MURO, I. (2012), “La reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del Presidente del Gobierno”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, pp. 315-334.
- VINTRÓ CASTELLS, J. (2007), *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid

8. Apéndice: votaciones de investidura (1979-2016)

| Candidato | A favor | En contra | Abstenciones | Ausencias | Confianza otorgada |
|----------------------------------|-----------------------------------|---|------------------------------------|---|--------------------|
| Adolfo Suárez (30-03-79) | 183 (UCD, CD, PSA, PAR, UPN) | 149 (PSOE, PCE, PNV, EE, UN, UPC, ERC) | 8 (CiU) | 10 (5 diputados del PSOE, 1 de CD, 1 de PNV, 3 de HB) | Sí |
| Leopoldo Calvo-Sotelo (20-02-81) | 169 (UCD, UPN, 3 diputados de CD) | 158 (PSOE, PCE, PNV, PSA, EE, UN, UPC, ERC) | 17 (CiU, PAR, 6 diputados de CD) | 6 (2 diputados del PSOE, 1 de PSA, 3 de HB) | No |
| Leopoldo Calvo-Sotelo (25-02-81) | 186 (UCD, CD, CiU, PAR, UPN) | 158 (PSOE, PCE, PNV, PSA, EE, UN, UPC, ERC) | 0 | 6 (3 diputados del PSOE, 3 de HB) | Sí |
| Felipe González (01-12-82) | 207 (PSOE, CDS, PCE, EE) | 116 (CP, UCD) | 21 (CiU, PNV, ERC) | 5 (1 diputado del PSOE, 2 de AP, 2 de HB) | Sí |
| Felipe González (23-07-86) | 184 (PSOE) | 144 (CP, CDS, CiU, PDP, IU, EE, PAR, CG, UV, AIC) | 6 (PNV) | 16 (11 CP, 5 HB) | Sí |
| Felipe González (05-12-89) | 167 (PSOE, AIC) | 155 (PP, IU, CDS, CiU, PA, UV, EA, EE) | 6 (PNV, PAR) | 4 (HB) | Sí |
| Felipe González (09-07-93) | 181 (PSOE, CiU, PNV) | 165 (PP, IU, CC, UV, EA, ERC) | 1 (PAR) | 3 (2 HB, 1 IU) | Sí |
| José María Aznar (04-05-96) | 181 (PP, CiU, PNV, CC) | 166 (PSOE, IU, BNG, EA, ERC) | 1 (UV) | 2 (HB) | Sí |
| José María Aznar (26-04-00) | 202 (PP, CiU, CC) | 148 (PSOE, IU, PNV, BNG, EA, ERC, IC-V, PA, CHA) | 0 | 0 | Sí |
| José Luis R. Zapatero (16-04-04) | 183 (PSOE, IU-IC, ERC, CHA, BNG) | 148 (PP) | 19 (CiU, PNV, EA, NB) | 0 | Sí |
| José Luis R. Zapatero (09-04-08) | 168 (PSOE) | 158 (PP, ERC, UPyD) | 23 (CiU, PNV, IU-ICV, BNG, CC, NB) | 1 (PSOE) | No |
| José Luis | 169 | 158 (PP, | 23 (CiU, PNV, | 0 | Sí |

| | | | | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------------|---|----|
| R. Zapatero (11-04-08) | (PSOE) | ERC, UPyD) | IU-ICV, BNG, CC, NB) | | |
| Mariano Rajoy (20-12-11) | 187 (PP, FAC, UPN) | 149 (PSOE, CiU, IU-ICV- CHA, UPyD, ERC, BNG, Compromís, GB) | 14 (Amaiur, PNV, CC-NC) | 0 | Sí |
| Pedro Sánchez (02-03-16) | 130 (PSOE, C's, NC) | 219 (PP, P's- ECP-Marea, ERC, DiL, PNV, Compromís, IU-UP, EHB, UPN, FAC) | 1 (CC) | 0 | No |
| Pedro Sánchez (04-03-16) | 131 (PSOE, C's, NC, CC) | 219 (PP, P's- ECP-Marea, ERC, DiL, PNV, Compromís, IU-UP, EHB, UPN, FAC) | 0 | 0 | No |
| Mariano Rajoy (31-08-16) | 170 (PP, C's, UPN, CC, FAC) | 180 (PSOE, UP-ECP- Marea, ERC, PDC, PNV, Compromís, EHB, NC) | 0 | 0 | No |
| Mariano Rajoy (02-09-16) | 170 (PP, C's, UPN, CC, FAC) | 180 (PSOE, UP-ECP- Marea, ERC, PDC, PNV, Compromís, EHB, NC) | 0 | 0 | No |
| Mariano Rajoy (27-10-16) | 170 (PP, C's, UPN, CC, FAC) | 180 (PSOE, UP-ECP- Marea, ERC, PDC, PNV, Compromís, EHB, NC) | 0 | 0 | No |
| Mariano Rajoy (29-10-16) | 170 (PP, C's, UPN, CC, FAC) | 111 (15 diputados del PSOE, UP- ECP-Marea, ERC, PDC, PNV, Compromís, EHB, NC) | 68 (PSOE) | 0 | Sí |