

INCIDENCIA DE LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CONFIANZA CONGRESO- GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

TRC, nº 52, 2023, pp. 147-171
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción II. La dificultad para llegar a la investidura y la prolongación del gobierno en funciones III. Aprobación de una moción de censura. IV. De cara al futuro

I. INTRODUCCIÓN

No es necesario recordar el cambio en el sistema de partidos en nuestro país que se inicia en 2011, se confirma con las elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando para luego reducirse: de cuatro partidos grandes y medianos de ámbito nacional, pasamos a 5 en 2019, de nuevo cuatro en 2023.

Una sola cifra para empezar: en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones. En las segundas elecciones de 2019, con una participación algo menor (baja de 71,76% a 69,87%), esta cifra se mantiene, aunque hacen falta seis partidos para llegar a 20 millones y medio de votos y son diecinueve las candidaturas que obtienen escaño en el Congreso de los Diputados. En julio de 2023, aunque se aprecia la subida de los dos partidos grandes, que

alcanzan juntos casi 16 millones de votos, son cuatro que prorrogan el bibliquismo (PP, PSOE, VOX y SUMAR) los que suman 22 millones y 322 escaños.

El Parlamento fragmentado ha provocado grandes cambios en la organización y el funcionamiento de las Cámaras¹, pero también ha tenido efectos más profundos, que atañen a las instituciones políticas y a las relaciones que mantenían entre sí. En este contexto ha de abordarse el examen de la incidencia que la fragmentación política ha tenido sobre la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno² y los instrumentos sobre los que gravita aquella: la investidura y la moción de censura.

En efecto, el nuevo multipartidismo da lugar a una fragmentación parlamentaria (en el Congreso, el Senado es otro costal, pues sigue produciéndose la acentuación del movimiento pendular, como ha podido comprobarse en 2023, en que el PP alcanza la mayoría absoluta) con efectos evidentes y trascendentes que giran en torno a la relación de confianza del Congreso con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales: dificultades para llegar a la investidura, con la consecuencia de largos períodos de gobierno en funciones; y la aprobación de la primera moción de censura en cuarenta años de democracia constitucional. Son estos los dos aspectos que vamos a examinar por separado para llegar a conclusiones.

II. LA DIFICULTAD PARA LLEGAR A LA INVESTIDURA Y LA PROLONGACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Lo que hasta entonces se había desarrollado ordenadamente, en los más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1978, en cuanto a la sucesión de los actos a) fin de legislatura por disolución anticipada, b) elecciones y c) investidura de un gobierno de uno de los dos grandes partidos PP y PSOE, por mayoría absoluta o suficiente para gobernar en solitario o apoyándose en pactos de legislatura con las minorías nacionalistas, se ha roto, dando lugar a problemas inéditos, resueltos con nuevas interpretaciones de la Constitución o con innovaciones en la práctica constitucional.

Expongamos primero los hechos por orden cronológico para después resumir el resultado.

1 He dedicado varios trabajos a la incidencia de la fragmentación política sobre las Cortes Generales (García-Escudero Márquez, 2017, 2018, 2019), sobre la base de los cuales se ha elaborado y actualizado el presente estudio, en el marco del Proyecto de investigación Coordinado PID2019-104414GB-C31 "Diseño Constitucional y Calidad Democrática" (DICOCADE), Subproyecto 1 "Control y Responsabilidad Política en el Estado Constitucional con especial referencia al parlamento en el contexto multinivel" (CORE). Una primera versión fue expuesta como ponencia en las II Jornadas parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados los días 30 y 31 de enero de 2023 sobre "El Parlamento fragmentado y la forma de gobierno". Véase también Nieto-Jiménez (2022).

2 Una visión más amplia presenta García-Escudero Márquez (2020a).

1. 2015-2016: XI y XII legislaturas

1.1. No investidura: la fallida XI legislatura

El resultado de las elecciones generales de diciembre de 2015 evidencia la incapacidad para gobernar en solitario de PP o PSOE: el primero cuenta con 123-122 escaños (según que se tomen los números de las listas electorales o del grupo parlamentario, caso Gómez de la Serna), el segundo con 90.

Las alianzas posibles para formar gobierno, salvo que se alcanzara una *Grosse Koalition* a la alemana³, precisaban de la integración de uno de los nuevos partidos o coaliciones (Podemos, 69 escaños, y Ciudadanos, 40 escaños), que en consecuencia se incorporan a un grupo de cuatro imprescindibles, frente al anterior bipartidismo más o menos imperfecto). Sin la abstención de alguno de los cuatro, la alianza de otros dos que no sean los de mayor número de escaños tampoco permitiría llegar a la investidura.

Con las elecciones de 20 de diciembre de 2015 se abre un período largo de gobierno en funciones, cuyo desenlace, tras tres rondas de consultas del Rey, se produce a primeros de mayo de 2016, sin que hasta entonces se supiera a ciencia cierta en cada momento cuál iba a ser tal desenlace (investidura o elecciones), en función del estado de la negociación o posiciones de los partidos.

En este período se suceden varias situaciones inéditas:

- a) en la primera ronda de consultas del Rey (18-22 enero 2016), el líder de la lista más votada renuncia a someterse a la investidura o, en los términos del comunicado de la Casa Real, declina ser candidato como el Rey le había ofrecido⁴. Destacamos la relevancia de este primer comunicado, que inauguraría lo que podemos calificar de nueva convención constitucional. En adelante, los comunicados de la Casa de SM El Rey permitirán seguir los vericuetos del proceso de propuesta de candidato a Presidente
- b) se produce por primera vez en nuestra historia constitucional una segunda ronda de consultas (27 enero-2 febrero), tras la que el Rey propone como candidato al líder de la segunda lista más votada (Partido Socialista, Pedro Sánchez), que se ofrece para intentar ser investido (*intentar* porque

3 Un análisis cratológico de los efectos previsibles de una *Grosse Koalition* en España, mirando a Irlanda y Alemania, en Ruiz Robledo (2016): sería un pésimo negocio para el PSOE, que perdería mucho electorado en beneficio de Podemos.

4 Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 22 de enero de 2016. "... En el transcurso de la última consulta, celebrada con Don Mariano Rajoy Brey, Su Majestad el Rey le ha ofrecido ser candidato a la Presidencia del Gobierno. Don Mariano Rajoy Brey ha agradecido a Su Majestad el Rey dicho ofrecimiento, que ha declinado. 3. Su Majestad el Rey ha informado al Señor Presidente del Congreso de los Diputados, Don Patxi López Álvarez, de la decisión de Don Mariano Rajoy Brey..."

todavía no cuenta con los apoyos necesarios y por sí solo dispone apenas de algo más de la cuarta parte de miembros del Congreso de los Diputados)

- c) no entraré en las vicisitudes políticas de las negociaciones a dos o tres bandas, con pactos y rupturas, que comienzan con un hecho tan inusual como que el tercer partido ofrezca en directo un pacto en el que se atribuye una vicepresidencia y varios ministerios, antes de que el propio candidato conozca tal oferta
- d) también por primera vez en nuestra democracia constitucional, el candidato no resulta investido en primera (por mayoría absoluta) ni en segunda votación (por mayoría simple, transcurridas 48 horas)⁵. La primera votación marca el inicio del plazo de dos meses para la disolución de las Cámaras, ex art. 99.5 de la Constitución: el plazo terminaría el 2 de mayo, en el deseo de celebrar elecciones el 26 de junio.
- e) el Rey renuncia a abrir nuevas consultas de modo inmediato y así se lo comunica al Presidente del Congreso para su traslado a los grupos políticos con representación parlamentaria⁶.

El fracaso de la investidura supone el inicio de nuevas negociaciones por el candidato anterior, esta vez en serio, pues ningún partido –salvo el PSOE, obviamente– parecía dispuesto desde el principio a que la primera propuesta del Rey culminara en la investidura.

Tras el cierre de un pacto a dos insuficiente entre PSOE y Ciudadanos, y la ruptura de negociaciones de un pacto a tres casi antes de comenzar, con declaraciones acusatorias por las distintas partes, la Casa Real (12 de abril) informa de la convocatoria para la última semana de abril de dos días de consultas, que permitieran en su caso proponer un candidato que pudiera ser investido; en otro caso, anuncia que el Rey no propondría nuevo candidato: si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, el Rey procedería en el momento oportuno a disolver las Cámaras y convocar elecciones⁷.

5 Resultados primera votación, 2 marzo 2016: 130 a favor (PSOE, Ciudadanos), 219 en contra (resto, salvo 1 abstención de Coalición Canaria. Segunda votación, 4 marzo 2016: 131 a favor (PSOE, Ciudadanos y CCanaria), 219 en contra.

6 Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 7 de marzo de 2016, tras la audiencia al Presidente del Congreso que le trasladó oficialmente el resultado del debate de investidura celebrado entre los días 1 y 4 de marzo: "... Su Majestad ha comunicado al Señor Presidente del Congreso su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución...".

7 Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 12.04.2016 "... La finalidad de las consultas es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, S.M. el Rey puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones

La declaración del Rey con quince días de antelación se interpretó como una llamada a los partidos políticos, con tiempo suficiente, para que persiguieran los pactos que permitirían evitar las elecciones, a la vez que el anuncio anticipado de que si de las consultas a celebrar no se percibiera la posibilidad de investidura, S. M. no propondría un nuevo candidato, saliendo así al paso de las críticas de inactividad que pudieran formularse en ese último momento.

Como es sabido, el desenlace de este intrincado argumento se produce una vez celebrada una tercera y última ronda de consultas los días 25 y 26 de abril. El Rey, constatado que no existe un candidato con los apoyos necesarios para ser investido, comunica al Presidente del Congreso que no formulará nueva propuesta⁸ y el día 3 de mayo procede a la disolución de las Cámaras en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución y a la convocatoria de elecciones para el día 26 de junio⁹.

Continúa así un largo periodo de gobierno en funciones que alcanzaría 314 días, entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año¹⁰.

generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el referendo del Presidente del Congreso... En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el Sr. Presidente del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura. Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, S.M. el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el referendo del Presidente del Congreso”.

8 Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 26 de abril de 2016. “...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.”

9 Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, publicado en el BOE nº 107, del mismo 3 de mayo. Por primera vez no se ha aplicado el art. 42 LOREG que, referido a las elecciones anticipadas o por expiración del mandato de las Cortes Generales, Asambleas autonómicas y corporaciones locales, prevé la publicación del decreto de convocatoria al día siguiente de su expedición, entrando en vigor el mismo día de su publicación y celebrándose las elecciones el día quincuagésimo cuarto posterior. Bien es verdad que el citado artículo no contempla la disolución del art. 99.5 CE, a la que se refiere el art. 167. 4 LOREG sólo en relación con el referendo del Presidente del Congreso, pero una interpretación sistemática y análoga habría debido llevar a la conclusión que la expedición del Real Decreto de disolución y su publicación debían producirse también en este supuesto en días sucesivos, como dispone con carácter cuasi general el art. 42. Sería la LO 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el art. 99.5 CE, la que solucionaría esta cuestión en sentido aplicado por el RD citado (nueva disposición adicional 7ª.1 LOREG).

10 El desarrollo de la XI y los inicios de la XII legislatura hasta llegar a la investidura pueden verse en García-Escudero Márquez (2017), así como en Giménez Sánchez (2017): 215 ss.

1.2. Investidura tras segundas elecciones: la XII legislatura

La XII legislatura se abre con un panorama parlamentario futo de las elecciones de 26 de junio de 2016 que continúa siendo incierto. Pese al ascenso del Partido Popular, sus escaños (137), sumados a los de Ciudadanos (32) y al de Coalición Canaria, no llegan a la mayoría absoluta necesaria para que su candidato resulte investido en primera votación, ni en una segunda si no cuenta con al menos la abstención de 11 miembros del Congreso¹¹.

Aquí también se repiten las rondas de consultas, más separadas en el tiempo y por una investidura fallida.

- La primera ronda de consultas tiene lugar un mes después de las elecciones, los días 26 a 28 de julio de 2016. Tras ellas, el Rey propone como candidato a la Presidencia del Gobierno a Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular.
- Aunque en un principio se suscitan algunas dudas sobre si el candidato se someterá a la investidura, la sesión tiene finalmente lugar los días 30 de agosto a 2 de septiembre, sin que se obtenga la mayoría requerida para la investidura ni en primera ni en segunda votación¹².

Entre el intento fallido de investidura¹³ y la segunda ronda de consultas, ya con el fantasma de unas terceras elecciones en el aire¹⁴ si el Partido Socialista persistía en la postura de no abstenerse en segunda votación, se produce la dimisión del Secretario General del PSOE Pedro Sánchez y el nombramiento de una Comisión Gestora. Reunido el Comité Federal el 23 de octubre de 2016 aprobó una

11 Resultados de las elecciones al Congreso: PP 137 escaños; PSOE 85; Unidos Podemos 71 ; C's 32; ERC-Catsí 9; CDC 8; PNV 5; EH BILDU 2; CCA-PBC 1.

12 Primera votación de investidura 31 de agosto de 2016: 170 votos a favor (PP, C's, CCA), 180 en contra, 0 abstenciones. Este resultado se repite el 2 de septiembre en la segunda votación.

13 El paréntesis se alarga también por la celebración el 25 de septiembre de las elecciones autonómicas en País Vasco y Galicia, cuyos resultados tendrán bastante que ver en los acontecimientos políticos que se desencadenan a continuación.

14 Las cuales, debido a la fecha de la primera votación de investidura que determina la disolución a los dos meses si no se ha investido a ningún candidato, tendrían lugar el 25 de diciembre, día de Navidad. Para hacer frente a esta eventualidad, el 3 de octubre el Grupo Parlamentario Popular presenta una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG, que sería tomada en consideración el 18 de octubre y tramitada por lectura única y urgencia en ambas Cámaras, siendo aprobada por el Senado el 25 de octubre sin introducir modificaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados (Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución). La Ley responde al objetivo de acortar el período electoral en una semana, de 54 a 47 días, para evitar la desafortunada pero buscada coincidencia de fechas antes señalada.

resolución fijando la posición política del Grupo en la sesión de investidura¹⁵, consistente en el voto negativo en la primera votación y abstención en la segunda.

Con este cambio de posición, el Rey celebra consultas (previamente anunciadas para el día siguiente de la reunión del Comité Federal del PSOE¹⁶) los días 24 y 25 de octubre, y propone nuevamente candidato a Mariano Rajoy, que es investido finalmente Presidente en segunda votación el 29 de octubre de 2016¹⁷, al borde de los dos meses desde la primera votación de investidura, celebrada el 31 de agosto, cuyo transcurso hubiera supuesto una nueva disolución por aplicación del artículo 99.5 CE.

1.3. El Gobierno en funciones

En el largo periodo de gobierno en funciones, distinguimos dos etapas: en la primera, correspondiente a la fallida XI legislatura, además de la paralización de distintas funciones de las Cámaras, entre ellas la legislativa, asistimos a incidentes y conflictos resueltos por el Tribunal Constitucional en cuanto al control sobre el Gobierno en funciones, cuestión en torno a la cual se produjo la mayor polémica, también con situaciones inéditas, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones¹⁸ que al final de la XI legislatura conducen a la presenta-

15 Carta del Portavoz del Grupo, Antonio Hernando, publicada el día 26 de octubre en eldiario.es y otros medios.

16 Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 11 de octubre de 2016: "...La finalidad de las consultas es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, S.M. el Rey puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Presidenta del Congreso... En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, la Señora Presidenta del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura... Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, S.M. el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo de la Presidenta del Congreso".

17 Resultados primera votación, 27 octubre de 2016: 170 a favor, 180 en contra, 0 abstenciones, igual que en la primera investidura fallida. Segunda votación, 29 octubre, con 349 votos emitidos (Pedro Sánchez había renunciado esa misma mañana a su escaño): 170 a favor, 111 en contra, 68 abstenciones (PSOE). Rompieron la disciplina de voto 15 diputados socialistas, entre ellos los 7 del PSC. La carta de 7 diciembre 2016 en que se comunica la imposición de una multa de 600 euros a los 15 diputados díscolos en *ABC*, 18 diciembre 2016.

18 El 10 de marzo de 2016, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes envía al Presidente del Congreso un escrito en relación con la inclusión de la comparecencia del Ministro de Defensa en funciones en el orden del día de una sesión de la Comisión de Defensa, a celebrar el 17 de marzo, señalando que es criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjunta, que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control —entre las que se encuentra la comparecencia—, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que en caso de discrepancia con el criterio del Gobierno, se dispondría de las oportunas vías jurisdiccionales para resolverlo. A este escrito

ción de un conflicto entre órganos constitucionales por el Congreso de los Diputados¹⁹; el siguiente paso sería la ausencia del Gobierno en sesiones plenarias de control²⁰. La STC 124/2018, de 14 de noviembre de 2018 resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los Diputados en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN, concluyendo que el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones (FJ 9).

Tras las elecciones de 2016, ya en la XII legislatura, encontramos dos diferencias principales respecto del primer periodo de gobierno en funciones:

- se tramitan dos proposiciones de ley durante el período de gobierno en funciones, que culminan en su aprobación como leyes²¹, la segunda precisamente para acortar el nuevo proceso electoral en la eventualidad de una nueva aplicación del artículo 99.5 CE²².

responde el Presidente del Congreso de los Diputados el 14 de marzo en carta a la que a su vez replica la Vicepresidenta del Gobierno el 16 de marzo. Finalmente, el Ministro no asiste a la sesión de la Comisión, como tampoco ningún otro miembro del Gobierno, Estos datos pueden encontrarse detallados al inicio de la Propuesta de conflicto de atribuciones citado en la nota siguiente.

19 La propuesta es formulada por todos los grupos parlamentarios, salvo el Grupo Popular. BOCG Congreso nº 50, 11 abril 2016, pág. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso nº 7, 6 abril 2016, pág. 75).

20 Previos escritos del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes en relación con el orden del día aprobado por la Junta de Portavoces para el Pleno del día 20 de abril comunicando que el criterio del Gobierno es que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y en relación con la calificación y admisión a trámite de preguntas para su inclusión en el orden del día de la citada sesión plenaria, reiterando que, en coherencia con el criterio expresado anteriormente, los miembros del Gobierno en funciones entienden que no deben atender las preguntas incluidas en el orden del día. En la XII legislatura, la Junta de Portavoces del Congreso aprueba un orden del día del Pleno que incluye comparecencias del Ministro de Economía y Competitividad que no llegan a tramitarse: la Presidenta da cuenta del escrito del Gobierno comunicando a la Cámara que no atenderá la comparecencia solicitada por mantener el criterio de la anterior legislatura, en virtud del cual considera que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, mientras no se resuelva por el Tribunal Constitucional el conflicto planteado por el Congreso contra el Gobierno en funciones (Diario de sesiones Congreso nº 2, 27 septiembre 2016).

21 Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Ley Orgánica 2/2016, antes citada (ambas en BOE 1 de noviembre). Las proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Popular fueron tomadas en consideración el 18 de octubre, la primera por 258 votos a favor, 18 en contra y 66 abstenciones, la segunda por 340 votos a favor, la unanimidad de los votos emitidos.

22 Asimismo, se aprueba en votación de totalidad la misma propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía que en la legislatura anterior: Propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de

- el conflicto entre Congreso y Gobierno se plantea esta vez, además de en materia de control, en relación con la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley que suponen aumento de ingresos o disminución de gastos

El Gobierno manifiesta su disconformidad con la tramitación de distintas proposiciones de ley parlamentarias y autonómicas²³. La Mesa deja pendiente la tramitación de estos escritos del Gobierno hasta después de la investidura, salvo de dos de ellas²⁴, que admite a trámite de toma en consideración el 18 de octubre por considerar que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que las mismas impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor²⁵. Este hecho ha de ponerse en relación en relación con

Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada la votación de totalidad el 4 octubre 2016 por 298 votos a favor y 38 abstenciones.

23 Proposiciones de Ley sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (Orgánica), sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética, de supresión de tasas judiciales, de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, presentadas todas ellas por el Grupo Parlamentario Socialista. Proposición de Ley de medidas urgentes de fomento del autoconsumo eléctrico, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo, presentada por la Asamblea Regional de Murcia. Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia. Proposición de Ley sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

24 Proposición de Ley orgánica sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo (GMixto-PDC), y Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados (GS).

25 Frente a la ausencia de previsión en el RC, el artículo 151.6 RS atribuye al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas y los incidentes que puedan surgir. A este respecto, antes de la fijación de nueva doctrina constitucional, había de tenerse en cuenta la STC 223/2006, en recursos de inconstitucionalidad sobre una modificación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que declara que el Gobierno está facultado con toda libertad para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los presupuestos, sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes. La crítica de esta sentencia en García-Escudero Márquez (2006). Véase también, con una doctrina no tan clara, puesto que la Mesa en ese caso se alineó con el Gobierno y el TC se limita a considerar razonable su postura, la STC 242/2006, en el recurso de amparo presentado por diputados del Grupo Popular del Parlamento Vasco. En esta sentencia, no obstante, se realiza una clarificadora distinción entre el criterio del Gobierno sobre proposiciones de ley y la conformidad con la tramitación de las que entrañen aumento de gasto o disminución de ingresos (FJ 3).

el hecho, consecuencia de la fragmentación parlamentaria, de que el Grupo que apoya al Gobierno no cuenta con mayoría en la Mesa del Congreso.

Una vez producida la investidura y nombrados los miembros del Gobierno, el Consejo de Ministros, en su reunión de 18 de noviembre de 2016, aprueba el envío de dos requerimientos para que se revoquen estos acuerdos de la Mesa del Congreso, que considera suponen una asunción contraria a Derecho de la competencia que al Ejecutivo corresponde, como trámite previo al eventual planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional²⁶.

Planteados los conflictos, darían lugar a las SSTC 34/2018 y 44/2018, a las que hay que sumar las 94/2018, 139/2018 y 17/2019, dictadas en sendos recursos de amparo. En estas sentencias se contiene la doctrina siguiente: la disconformidad del Gobierno ha de referirse al presupuesto en vigor y no a presupuestos futuros; el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto; la motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas.

2. 2019-2020: XIII y XIV legislaturas

Concluida la XII legislatura marcada por la aprobación de la moción de censura que la divide en dos, tras la disolución anticipada de 4 de marzo de 2019, a una agitada campaña electoral suceden las elecciones de 28 de abril, con un resultado que revalida al Presidente del Gobierno surgido de la moción de censura, en cuanto su partido casi duplica en escaños al siguiente en el Congreso y lo consigue en el Senado²⁷, a lo que contribuye en gran medida la división de la derecha en tres opciones. Se confirma también el fin del bipartidismo y la consiguiente fragmentación del Congreso, Cámara en la que llegan a formarse siete grupos parlamentarios, además del Mixto²⁸: como se ha señalado, hacía diez años, PP y PSOE se repartían 21 millones y medio de votos²⁹. En 2019, con una alta participación

²⁶ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20161118.aspx> (consulta 12 enero de 2023): "...El Congreso tiene un mes para contestar desde su recepción, tras el cual podría darse inicio a un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional". La proposición de ley relativa a la modificación del Estatuto de los trabajadores había sido tomada en consideración el 15 de noviembre por 208 votos a favor, 133 en contra y 2 abstenciones.

²⁷ Congreso: PSOE, 123 escaños; PP, 66 (1 con Foro); Cs, 57; UP y coaliciones, 42; Vox, 24; ERC, 15; JuntsxCat-JUNTS, 7; PNV, 6; EH Bildu, 4; CCa-PNC, 2; NA+, 2; Compromís, 1; PRC, 1. Senado: PSOE, 121; PP, 56; ERC, 11; PNV, 9; CS, 4; Na+, 3; JuntsxCat-JUNTS, 2; ASG, 1; EH Bildu, 1.

²⁸ Integrado, tras recursos y acuerdos de la Mesa, por 18 miembros: 7 JuntsxCat, 4 EH Bildu, 2 Navarra Suma, 2 CCa, 1 Compromís, 1 PRC y Oriol Junqueras (ERC).

²⁹ La suma de los votos de PSOE y PP en las elecciones generales de 2008 alcanzó 21.567.345 (20.661.654 en 2004). El descenso se inicia en 2011: 17.804.573 votos. En 2016, serían 13.385.082 (55.64%); en 2019, con una participación mayor, 11.836.778 (45,38%). Fuente: Ministerio del Interior. En los resultados publicados por la JEC (BOE 30 mayo 2019) la suma alcanza 11.886.795.

(75,75% frente a 66,48% en 2016), son cinco los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votantes y 312 escaños (89%) en el Congreso.

La fragmentación del Congreso y la falta de acuerdos suficientes, en particular la negativa de Ciudadanos a formar una mayoría absoluta con el PSOE, provoca una nueva investidura fallida: en las sesiones de 23 y 25 de julio, no se obtiene la mayoría necesaria para investir a Pedro Sánchez, candidato propuesto por el Rey, como Presidente del Gobierno³⁰.

Tras el traslado del resultado por la Presidenta del Congreso, la Casa Real emite un comunicado el 26 de julio³¹ en el que expresa su decisión de no iniciar por el momento nuevas consultas, “de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución” sin perjuicio de mantener contacto permanente con la Presidenta y de celebrar aquellas antes de que expire el plazo previsto en el artículo 99. 5. El 12 de septiembre se emitiría un nuevo comunicado sobre la decisión de celebrar nuevas consultas los días 16 y 17 de septiembre³² y finalmente otro el 17 de septiembre, después del resultado de

30 Primera votación de investidura, 23 de julio de 2019: votos emitidos 346 (4 estaban suspendidos por hallarse en prisión), a favor del candidato 124 (PSOE y PRC), en contra 170 (PP, Cs, VOX, ERC, Junts, CCA, Navarra+, la portavoz de UP Irene Montero), abstenciones 52 (resto de UP, PNV; EHBildu, Compromís). Segunda votación de investidura, 25 de julio de 2019: con igual número de votos emitidos, el candidato obtiene los mismos votos a favor y 155 en contra, computándose 67 abstenciones (ERC y la portavoz de UP cambian su voto contrario a la abstención).

31 Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 26 de julio de 2019: “(...) 2. Tras la celebración del mencionado debate de investidura, Su Majestad ha comunicado a la Señora Presidenta del Congreso su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución (...). 4. Su Majestad el Rey mantendrá un contacto regular y permanente con la Señora Presidenta del Congreso en relación con el procedimiento contemplado en el artículo 99 de la Constitución, a los efectos de la convocatoria de nuevas consultas. 5. En todo caso y antes de que finalice el plazo constitucional de dos meses desde la primera votación de investidura, Su Majestad el Rey realizará nuevas consultas con la finalidad de constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, Su Majestad puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Presidenta del Congreso.”

32 Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 12 de septiembre de 2019. “(...) 2. Como se anticipó en el comunicado de esta Casa emitido el pasado 26 de julio, la finalidad de las nuevas consultas de Su Majestad el Rey es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, Su Majestad puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Señora Presidenta del Congreso (...) 4. En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, la Señora Presidenta del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura. 5. Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, Su Majestad el Rey procedería, en los términos previstos en el

aquellas³³, en el que el Rey declara que no formulará propuesta de candidato, a los efectos previstos en el artículo 99 CE.

Tras la disolución por aplicación del artículo 99.5 el día 24 de septiembre, las elecciones de 10 de noviembre de 2019 arrojan un resultado aparentemente más negativo para el candidato anterior por cuanto el Partido Socialista pierde 3 escaños, el Partido Popular suma 20 escaños y Vox duplica el número de los suyos, mientras que Podemos desciende considerablemente³⁴.

No obstante, esta vez se consigue un inédito Gobierno de coalición (PSOE/UP-EC-EM) en minoría que permite obtener los apoyos suficientes para ser investido en segunda votación el 7 de enero de 2020 por mayoría simple³⁵, cuando se anunciaba ya la pandemia por Covid-19³⁶. La multiplicación de fuerzas representadas³⁷ precisa de una negociación a múltiples bandas y no garantiza una mayoría estable a lo largo de la legislatura.

A pesar de las dificultades de toda índole (presupuestos prorrogados dos veces, aprobación de reprobaciones de ministros), no es esa inestabilidad la que provoca el fin de la legislatura, sino una causa distinta: una repentina disolución anticipada al día siguiente de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2023, cuyo giro político se pretende enderezar convocando elecciones generales para el 23 de julio.

artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo de la Señora Presidenta del Congreso.”

33 Comunicado de la Casa de S.M. de 17 de septiembre de 2019. “(...) 2. Su Majestad el Rey, tras recibir 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. 3. En ese sentido y de acuerdo con lo expuesto el pasado 12 de septiembre en la convocatoria de estas consultas, Su Majestad el Rey ha comunicado a la Señora Presidenta del Congreso, Doña Meritxell Batet Lamaña, 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”.

34 Resultados elecciones al Congreso 10 noviembre de 2019: PSOE 120 escaños; PP 88 más 1 PP-Foro Asturias; Vox 52; UPN-IU 26; ERC-Sobiranes 13; Junts 8; EPC-GEC 7; PNV 6; EH Bildu 5; Más País-Equo 2; CUP-PR 2; Podemos-EU 2; CCa-NC 2; Navarra Suma 2; Més Compromís 1; BNG 1; PRC 1; Teruel Existe 1.

35 Resultado primera votación el 5 de enero de 2020: 349 votos emitidos (faltó una diputada de EC por enfermedad), a favor del candidato 166 (PSOE, UP; PNV, MPaís, NC, BNG, Teruel Existe), en contra 165 (PP; VOX, CS, Junts, Navarra+, CUP, CCA, Foro Asturias, PRC), 18 abstenciones (ERC, EHBildu). Resultado segunda votación el 7 de enero de 2020: 350 votos emitidos, a favor 167, en contra 165, abstenciones 18.

36 Sobre la problemática creada por la pandemia en las relaciones Parlamento-Gobierno, puede verse García-Escudero Márquez (2020b y 2021).

37 Hasta el punto de que se constituirían dos “Grupos Mixtos”, permitiendo la Mesa de la escisión por la formación de un Grupo Plural con los miembros de Compromís, PdeCat, Junts, Más País y BNG.

3. 2023: XV legislatura

Este objetivo se consigue en parte, frenando el ascenso del PP y el descenso de los partidos de gobierno, de forma que aparecen claramente dos posibles bloques de investidura casi empatados, en el que -tras la atribución al PP de un escaño en Madrid por el voto del CERA- resulta decisivo el apoyo de Junts, cuyo líder Puigdemont continúa fuera de España³⁸.

3.1. Investidura fallida

Las Cámaras se constituyen el 17 de agosto. El Rey celebra consultas los días 21 y 22 de agosto, a las que no asisten los líderes de ERC, Junts, Bildu y BNG, emitiendo tras ellas un comunicado la Casa Real³⁹. Este comunicado es particularmente relevante, porque en los días previos se habían expresado por políticos y académicos opiniones distintas en los medios de comunicación sobre si el Rey debía proponer al líder de la lista más votada o al que le expresara que poseía los apoyos necesarios para ser investido.

Debo señalar que me encuentro entre los segundos, con la matización de que la ausencia voluntaria de algunas formaciones en las consultas no permite conocer fehacientemente el sentido de su voto.

Así las cosas, encontramos una peculiaridad importante en el comunicado, en el que se motiva la decisión del Rey, motivación no jurídica obviamente, pues se trata de un acto político, pero que se considera necesaria y que es impecable⁴⁰.

38 Escaños Congreso de los Diputados: PP, 137; PSOE, 121; Vox, 33; Sumar, 31; ERC, 7; Junts, 7; EHBildu, 6; PNV, 5; BNG, 1; CCA, 1; UPN, 1. El bloque PP-VOX-CCa-UPN suma 172 escaños; PSOE más SUMAR, ERC, EHBILDU, PNV y BNG, 171; los votos a favor de Junts son necesarios para superar al otro bloque.

39 Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 22 de agosto de 2023: "... Su Majestad el Rey ha propuesto a don Alberto Núñez Feijóo como candidato a la Presidencia del Gobierno y ha dado traslado de dicha propuesta a la Señora Presidenta del Congreso de los Diputados a los efectos correspondientes.///Se hacen públicas las siguientes consideraciones: Primera.- Los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en el procedimiento han expuesto a Su Majestad el Rey el sentido de sus apoyos parlamentarios. Segunda.- El representante del Partido Popular, don Alberto Núñez Feijóo, le ha trasladado a Su Majestad el Rey su disposición a ser candidato al proceso de investidura como Presidente del Gobierno. Tercera.- El Partido Popular ha sido el grupo político que ha obtenido mayor número de escaños en las pasadas elecciones del 23 de julio. ///En ese sentido, conviene señalar que, salvo en la Legislatura XI, en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno. Esta práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre.///En el procedimiento de consultas llevado a cabo por Su Majestad el Rey no se ha constatado, a día de hoy, la existencia de una mayoría suficiente para la investidura que, en su caso, hiciera decaer esta costumbre. Cuarta.- De conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 99 de la Constitución, si don Alberto Núñez Feijóo obtiene la confianza de la Cámara, será nombrado Presidente del Gobierno..."

40 En el mismo sentido, Tajadura Tejada (2023); Aragón Reyes (2023).

Se fundamenta la propuesta como candidato del líder de la lista más votada en los precedentes que lo convierten en costumbre, en la inexistencia de una mayoría suficiente para la investidura que hiciera decaer esa costumbre, y en la disposición del candidato a presentarse (que aparece como primera motivación, tal vez por el precedente contrario, aunque debería ser la última en el proceso de razonamiento), se sobreentiende que sin disponer de los apoyos necesarios para ser investido⁴¹. Nos encontramos pues en el supuesto opuesto a la XIII legislatura, en la que el candidato más votado “declinó” presentarse como candidato sin apoyos y fue el segundo el que se ofreció para someterse a una investidura fallida que activara los plazos para una disolución automática.

Al igual que en anteriores comunicados, se anuncian los pasos siguientes que seguiría en su caso el Rey de conformidad con el artículo 99 CE nombramiento en caso de investidura, sucesivas propuestas en caso contrario y, en ausencia de otorgamiento de la confianza, disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

Ante la necesidad de programar la fecha de la primera votación de investidura para que unas eventuales segundas elecciones no coincidan con las vacaciones navideñas, la Presidenta del Congreso, de acuerdo con el candidato, fija la fecha del debate de investidura para los días 26 y 27 de septiembre. El proceso de negociación del candidato se ve oscurecido por incidencias en relación con la obtención del campeonato del mundo de fútbol femenino y por las negociaciones paralelas que celebran miembros del Gobierno para el supuesto de que la investidura del primer candidato resulte fallida y se proponga nuevo candidato.

Ni en la primera votación de investidura, celebrada el 27 de septiembre, ni en la segunda, el día 29, el candidato obtiene la mayoría necesaria, superando, a los 172 votos favorables previstos, 178 en contra en la primera, dirimiendo un cuasi empate, como puede comprobarse, los 7 votos de Junts. La segunda votación arroja el resultado de 172 a favor y 177 en contra, con un voto nulo: un diputado de Junts dijo sí y después no, repitiendo sólo el primero la Secretaria de la Mesa que daba lectura a los llamados a votar y declarando la nulidad del voto la Presidenta, a diferencia de la votación anterior, en la que una situación similar se computó como no, alegando la Secretaria entonces en la tribuna un error en la lectura del apellido del votante, miembro del Grupo Socialista.

3.2. ¿Investidura del líder de la segunda lista más votada?

El Rey celebra una segunda ronda de consultas los días 2 y 3 de octubre de 2023 -de nuevo sin que acudan los representantes de ERC, Junts, EHBildu y BNG-, proponiendo como candidato al líder de la segunda lista más votada, Pedro Sánchez (que no había intervenido en el primer debate de investidura).

41 Núñez Feijóo cuenta con los 137 votos del PP, 33 de Vox, 1 CCA, 1 UPN: 172.

De nuevo un comunicado de la Casa de S.M. el Rey expresa en forma de consideraciones la motivación de la propuesta, siguiendo la línea del anterior: en este caso se fundamenta en la previsión constitucional de tramitar sucesivas propuestas, el resultado de la investidura anterior y la disposición a ser candidato en un nuevo proceso de investidura del representante del Partido Socialista Obrero Español⁴². Se recalca además que corresponde al Congreso de los Diputados decidir, previa exposición del programa y solicitud de la confianza por el candidato, decidir si la otorga o deniega.

Destacamos de este comunicado, aparte de que parece responder a una costumbre instaurada porque caben dudas sobre su necesidad, que -sin perjuicio de que obviamente esta segunda propuesta deriva del rechazo de la anterior- se justifique en la disposición del candidato propuesto, que sustituiría al requisito de contar con los apoyos para ser investido, esto es, a la certeza sobre la posibilidad de investidura, y en la competencia constitucional del Congreso para decidir, lo que también elimina de la actuación del Rey la necesidad de que el candidato cuente en el momento de la propuesta con los apoyos suficientes. En último término, los comunicados, al motivar/justificar las decisiones, van estrechando -¿rechazando?- el margen de discrecionalidad que solía reconocerse al Rey a la hora de proponer un candidato, siempre sobre la base de que se tratara del que contara con mayores posibilidades de ser investido.

Con cesiones previas a la segunda propuesta (incluso antes del primer debate de investidura: préstamo de diputados para la constitución de los Grupos parlamentarios de Esquerra y Junts; solicitud de oficialidad en la UE de las lenguas vasca, catalana y gallega; aprobación en lectura única, el día 21 de septiembre, de una proposición de reforma del Reglamento del Congreso para la utilización en esta Cámara de las lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas) y la exigencia por los partidos nacionalistas catalanes de una ley de amnistía y un referéndum de autodeterminación⁴³, al cierre de estas líneas a primeros de noviembre

42 Comunicado de la Casa de S. M. del Rey de 3 de octubre de 2023, consideraciones segunda y tercera: "Segunda.- A la vista de la previsión constitucional de tramitar sucesivas propuestas, del resultado de la investidura anterior [...] y de la disposición a ser candidato en un nuevo proceso de investidura del representante del Partido Socialista Obrero Español, Su Majestad el Rey ha propuesto a Don Pedro Sánchez Pérez-Castejón como candidato a la Presidencia del Gobierno y ha dado traslado de dicha propuesta a la Señora Presidenta del Congreso de los Diputados a los efectos correspondientes. Tercera.- El apartado 2 del artículo 99 señala que el candidato propuesto -al igual que hizo el primer candidato- expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara, correspondiendo constitucionalmente al Congreso de los Diputados (apartado 3 del artículo 99) decidir si, en base a lo anterior, otorga o deniega la confianza al candidato propuesto."

43 El Parlamento de Cataluña aprueba el 29 de septiembre de 2023 sendas propuestas subsiguientes al debate sobre orientación política general del Govern (BOPC nº 668): el Parlament se reafirma en la defensa del ejercicio de la autodeterminación, es decir, que Cataluña pueda decidir su futuro colectivo a través de un referéndum, y se pronuncia a favor de que las fuerzas políticas catalanas no den apoyo a una investidura de un futuro Gobierno español que no se comprometa a trabajar para hacer efectivas las condiciones para la celebración del referéndum; y defiende la necesidad de la ley de amnistía en la que se incluyan las personas

se da por seguro que el segundo candidato propuesto por el Rey contará con los apoyos necesarios para ser investido (sin que se haya fijado fecha para el debate a la espera del cierre de las negociaciones) y no deberá procederse, por tercera vez en siete años, a la repetición de elecciones. Parece que la balanza se inclinará hacia lo primero, una vez cerrado el acuerdo con Sumar y aprobada por el Comité Federal del PSOE la consulta a sus militantes sobre el apoyo a los acuerdos necesarios para la investidura; en abstracto, aunque en la reunión del Comité el Presidente en funciones defendió la amnistía en Cataluña por los hechos acaecidos en la década pasada

3. Conclusión

La dificultad de llegar a la investidura de un Presidente del Gobierno en el Congreso fragmentado, ha dado lugar en los periodos estudiados a novedades políticas y de aplicación de la Constitución. La doctrina se había planteado situaciones hipotéticas, con interrogantes como si era posible volver a proponer a un candidato no investido (se ha visto que sí) o el margen de discrecionalidad del Rey al formular la propuesta de candidato, pero la realidad ha superado con creces la ficción.

En los distintos períodos examinados (2015-2016, 2019-2020, 2023), hemos visto incidentes inéditos que al repetirse se han convertido en habituales, como la multiplicación de las rondas de consultas del Rey, y otros como la renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la *investidura* (M. Rajoy, enero 2016), o la aceptación por otro, fuera o no el líder de la lista más votada, sin posibilidades de ser investido, a los efectos de que empiece a correr el plazo de dos meses desde la primera votación para que se disolvieran las Cámaras y se convocaran por primera vez las elecciones previstas en el artículo 99.5 de la Constitución (P. Sánchez, febrero 2016; A. Núñez Feijóo agosto-septiembre 2023, supuesto inverso, aun sin el mismo desenlace). Pero sobre todo (antes de conocer el resultado de la investidura o no de Pedro Sánchez en 2023):

a) cuatro investiduras fallidas también por primera vez: las de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016 (XI legislatura); ya en la siguiente legislatura, Mariano Rajoy, 2 de septiembre del mismo año; en la XIII, de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019; en la XV, el 29 de septiembre de 2023, Alberto Núñez Feijóo.

b) dos disoluciones por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución: el 3 de mayo de 2015, que pone fin a la breve XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con la que concluye la asimismo breve XIII legislatura.

represaliadas por motivos políticos en defensa de derechos y libertades en el contexto de conflicto social y político con el Estado español.

A su vez, la dificultad para llegar a la investidura condujo a largos periodos de *Gobierno en funciones*:

- a) 314 días entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año.
- b) un segundo período de 254 días, que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura, el 7 de enero de 2020.

Las cuestiones de interpretación constitucional planteadas dieron lugar a debates doctrinales según se iban produciendo, algunas sin mayor dificultad en su resolución, como la renuncia a ser candidato a Presidente del Gobierno o la obligatoriedad del Rey a proponer como candidato al líder de la lista más votada.

El núcleo de la crítica versó sobre la suficiencia o no de la regulación contenida en el artículo 99 CE, que había funcionado sin problemas en los decenios anteriores, cuando los resultados electorales permitían investir un Presidente del Gobierno con relativa facilidad; en mi opinión, las carencias observadas no precisan echar abajo el texto constitucional: en el artículo que nos ocupa bastaría con sustituir el *dies a quo* y el plazo que conducen a la disolución automática, para que esta pueda producirse aun sin votación previa de candidato, a los cuatro meses de las elecciones si no se ha investido Presidente.

III. APROBACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA

Volvemos atrás en el tiempo para el segundo objeto de nuestro estudio.

Además de las dificultades para llegar a la investidura y los consiguientes largos periodos de Gobierno en funciones, la tercera gran novedad derivada del Parlamento fragmentado en cuanto a la relación de confianza Congreso-Gobierno es la aprobación, también por primera vez en la historia constitucional, de una moción de censura constructiva conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución (el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy), resultando investido el candidato propuesto en la moción, Pedro Sánchez.

Hasta entonces, se habían presentado sólo tres mociones de censura en cuarenta años, contra Adolfo Suárez en 1980, Felipe González en 1987 y Mariano Rajoy en 2017, las tres fracasadas⁴⁴.

⁴⁴ Esta última fue presentada por 36 diputados del Grupo UP-ECP-EM el 19 de mayo de 2017, con Pablo Iglesias Turrión como candidato a la Presidencia del Gobierno).

1. Mociones de censura testimoniales

Antes de entrar en lo novedoso, señalemos que en el Congreso fragmentado se aprecia la potenciación de los mecanismos de control y responsabilidad aunque sea de forma testimonial, lo que vale tanto para la reprobación de ministros y otros cargos como para la presentación de mociones de censura sin posibilidad de éxito, lo que ha ocurrido en dos ocasiones entre 2017 y 2020, frente al mismo número en casi cuarenta años de vigencia constitucional, añadiéndose otra en 2023.

Son sabidos los requisitos reforzados establecidos por el artículo 113 de la Constitución para preservar la estabilidad gubernamental, como es propio de un régimen parlamentario racionalizado: presentación por una décima parte de los miembros de la Cámara, inclusión de un candidato alternativo, mayoría absoluta para su aprobación, período de enfriamiento de cinco días desde la presentación hasta la votación, prohibición en caso de rechazo de que sus signatarios presenten otra durante el mismo período de sesiones.

Como decimos, no son muchos los casos de utilización de la moción de censura en el periodo de vigencia de nuestra Constitución hasta la XII legislatura. Sólo dos, en distintas circunstancias y con distintos resultados, no en cuanto al éxito de la moción, pues en ambos casos fue rechazada, sino en cuanto al rédito político sacado de la misma. Las mociones hasta entonces presentadas tenían como objetivo reforzar al líder de la oposición, lo que se considera consiguió Felipe González en 1980, pero no Antonio Hernández Mancha en 1987⁴⁵.

Treinta años después, en la citada XII legislatura, la moción presentada por 37 diputados del GP UP-EC-EM presentaba una motivación más compleja. Si bien las consideraciones que le servían de exposición de motivos iban obviamente dirigidas contra el Gobierno y el Partido Popular, su calendario se planteaba más bien en relación con el principal grupo de la oposición y las circunstancias internas del Partido Socialista Obrero Español, pues, aunque anunciada con anterioridad, es presentada el 19 de mayo de 2017, inmediatamente antes de la celebración de elecciones primarias en el seno de dicho partido, lo que podía dificultar la presentación de una moción alternativa en el plazo de dos días previsto por el artículo 113.3 de la Constitución.

Aunque la diferencia fundamental en este caso reside en que la oposición hipotéticamente sí podría obtener mayoría absoluta holgada para aprobarla, tiene carácter decisivo el carácter constructivo de la moción, pues difícilmente grupos que se disputan el mismo espacio electoral apoyarán al candidato del otro, ni siquiera negociado. Se trataba entonces de adelantarse en la presentación a otras mociones posibles y a la vez obligar a los distintos grupos, pero fundamentalmente al Socialista, a posicionarse en una votación dirigida contra el Presidente

45 Véase la visión de Hernández Mancha (2017).

del Gobierno⁴⁶. Nótese que por primera vez no es el primer grupo de la oposición el que presenta la moción, obviamente porque hasta ahora ningún otro Grupo contaba con los 35 diputados necesarios.

La moción de censura presentada es calificada por el Grupo solicitante de mediática⁴⁷, con el objetivo de rentabilizar el malestar social, y se pretende reforzar la iniciativa con apoyos extraparlamentarios, para lo que se convoca una movilización ciudadana en la Puerta del Sol a los dos días de su presentación, al objeto de mantener la centralidad de la agenda política.

El tiempo transcurrido desde las anteriores se pone de manifiesto en la propia afirmación de que la moción de censura se gana en la calle, pues las otras podían tener también un objetivo mediático y de visibilización, pero parlamentaria. Y la lucha no era contra los partidos de la oposición, sino contra el Gobierno.

El mismo carácter testimonial presenta una segunda moción de censura sin posibilidad de éxito, presentada por los diputados del Grupo VOX, con Santiago Abascal Conde como candidato a Presidente del Gobierno frente a Pedro Sánchez, el 29 de septiembre de 2020, en plena pandemia, justificándose en la política de pactos del Gobierno y la gestión de la pandemia, así como “la degeneración democrática y el asalto a los contrapoderes” y el cercenamiento de los derechos y libertades. La moción fue rechazada el 22 de octubre por 52 votos a favor y 298 en contra, es decir, con la oposición del resto de miembros de la Cámara sin excepción.

En diciembre de 2022, VOX anuncia la presentación de otra moción de censura, aunque transcurrirán un par de meses hasta que se formalice el 27 de febrero de 2023, presentando como candidato al Catedrático de Estructura Económica jubilado Ramón Tamames (de 89 años de edad y ex PCE). En el sentido que señalábamos, la moción es calificada por los medios de antipolítica (editorial de *El Mundo*, 27 de febrero), que busca acaparar el protagonismo mediático y fuerza al PP a tomar posición ante la ultraderecha (ed. *El País*, 1 marzo). A diferencia de la anterior, este partido anunció anticipadamente su abstención en la votación, siendo rechazada la moción tras su debate los días 21 y 22 de marzo (con 345 votos emitidos) por 53 votos a favor (VOX más Pablo Cambronero, del Grupo Mixto ex Cs), 201 en contra y 91 abstenciones (PP, UPN, Foro Asturias).

⁴⁶ De hecho, un supuesto argumentario interno de Podemos sobre la moción de censura, reproducido en *ABC* el 4 de junio de 2017, afirma que se aspira a que “la moción deje de verse en clave de espectáculo, sino en clave de relaciones posibles entre Podemos y PSOE”. “...Es muy importante insistir en que la moción de censura no es sólo un mecanismo “constructivo”, es también un mecanismo parlamentario que permite llevar la visibilización de una oposición y una alternativa de país al debate en la cámara”, como se hizo en mociones anteriores y “...que votar en contra de la moción es votar a favor del Gobierno (de la indignidad)”.

⁴⁷ El editorial del diario *El Mundo* (2017), titulado “La moción de censura como espectáculo”, referido a la debatida la víspera en la Asamblea de Madrid, afirma que ésta “inaugura las mociones de censura concebidas como espectáculo y como un modo legítimo y democrático de intentar un cambio de Gobierno que pasa por dificultades”, en la que se deja “bien claro hacia quién se dirigía la moción”. En palabras de Pablo Iglesias antes de iniciarse el debate, “queremos ver si el PSOE está enfrente del PP”.

2. La moción de censura aprobada en 2018

En cuanto a la moción aprobada el 1 de junio de 2018, contra el Presidente Mariano Rajoy y presentando como candidato a Pedro Sánchez, el éxito de la moción de censura supone que, también por primera vez, una legislatura se divide en dos partes, con un Gobierno de distinto signo político en cada una. De forma repentina, además, pues la moción de censura aprobada presentaba este carácter:

-tanto en su presentación, el 25 de mayo de 2018, apenas dos días después de que el Gobierno obtuviera en el Congreso la mayoría suficiente para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siendo el acontecimiento detonante una sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que se condenaba al Partido Popular como responsable a título lucrativo de una trama de corrupción y se formulaban algunas observaciones sobre sus actividades;

-como en su debate y votación, probablemente por voluntad del propio Presidente del Gobierno censurado, iniciándose el debate el 30 de mayo y celebrándose la votación el 1 de junio, una semana después de su presentación, poco más de los cinco días de enfriamiento que exige el artículo 113.3 de la Constitución⁴⁸.

Fue en el curso del debate cuando se hizo patente el giro del Grupo EAJ-PNV, respecto de su posición favorable al Gobierno una semana antes en la votación de los presupuestos, hasta apoyar ahora la moción y hacer posible el resultado positivo: 180 votos a favor, 169 en contra y 1 abstención⁴⁹, superando en cuatro votos la mayoría absoluta necesaria.

El éxito de la moción de censura constructiva no supone esta vez, como cabría pensar en un sistema cuasibipartidista, que una parte cohesionada de la Cámara se impone a otra, asimismo homogénea o cohesionada. En este caso, al Gobierno de minoría del Partido Popular, cuyo Grupo contaba con 134 diputados, se opuso una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, teniendo aquél asegurados sólo los 84 votos de los diputados de su grupo parlamentario⁵⁰.

48 En su intervención, el candidato a Presidente pidió reiteradamente al Presidente Rajoy que dimitiese para acabar con la tramitación de la moción de censura (como es sabido, la disolución de las Cámaras le estaba vedada por aplicación del art. 115.2 CE). La posibilidad de dimisión que –entendemos– se le abrió al Presidente del Gobierno es considerada por Ruiz Robledo (2018) un fraude constitucional, entre otras razones porque ello le permitiría seguir en funciones hasta que se invistiera otro candidato.

49 Votaron a favor los diputados de los Grupos Socialista (84), Confederal UP-ECP-EM (67), ERC (9), PNV (5), PDeCat. (8), Compromís (4), EH Bildu (2), Nueva Canarias (1); en contra, Grupo Popular (134), Ciudadanos (32), UPN (2), Foro (1). Se abstuvo la diputada de Coalición Canaria.

50 Las conclusiones que extrae Simón Yarza (2019:119-120) de la única ocasión en que triunfó una moción de censura en la República Federal Alemana (contra H. Schmidt y en favor de H. Kohl) son plenamente aplicables al supuesto español: que ni siquiera la correcta aplicación de las reglas que configuran la moción constructiva es suficiente para asegurar la gobernabilidad y que un jefe del ejecutivo que carece de una mayoría lo suficientemente sólida –sea del propio partido, sea en coalición con otros– encuentra serias dificultades para gobernar en un régimen parlamentario; en tales casos, puede resultar apropiado que un gobierno

Así se inicia la segunda parte de la legislatura que hemos examinado en otro trabajo⁵¹, en cuanto a los efectos que la moción de censura constructiva ha tenido en un Parlamento fragmentado y en la inestabilidad gubernamental que abocaría finalmente a unas elecciones anticipadas⁵². No bastarían en esos meses las frecuentes apelaciones a la mayoría que votó la moción de censura, llamando a la unidad a unos socios de gobierno “a la carta” que pueden reprobar ministros o no convalidar decretos-leyes, a la vez que se desarrollan en paralelo las postrimerías del proceso de independencia de Cataluña (incluidas sus consecuencias judiciales) y de la aplicación del artículo 155 de la Constitución. En definitiva, el rechazo de los presupuestos que llevó a la disolución ha de ser visto también bajo ese prisma.

En ese período, pudo constatarse la dificultad de gobernar con unas mayorías cambiantes y la utilización del decreto-ley como instrumento legislativo ordinario; los reveses legislativos y presupuestarios que experimenta un Gobierno apoyado por 84 diputados (rechazo de la senda del déficit, no nos olvidemos del Senado con mayoría del principal grupo de la oposición; decreto-ley no convalidado), así como, al final del primer período de sesiones de mandato, el fantasma de los resultados electorales y postelectorales en Andalucía⁵³, que en cierto modo provocaron la huida hacia adelante con la presentación del proyecto de ley de presupuestos sin garantías de aprobación y, en última instancia, la disolución anticipada en marzo, apenas nueve meses después de la moción de censura, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019. Se reinicia así un nuevo y complejo proceso de investidura tras las elecciones, con las vicisitudes que hemos narrado y que abocarían a una segunda disolución por aplicación del artículo 99.5 CE.

3. Conclusión

Se ha calificado de destructiva la moción de censura aprobada⁵⁴, en el sentido de que su único objetivo era cesar al Presidente del Gobierno, sin que existiera un

debilitado persiga la disolución anticipada del parlamento para proceder a nuevas elecciones. Este ejemplo alemán (junto con otros intentos no logrados) muestra “que el carácter constructivo de la moción constituye un remiendo normativo para evitar la inestabilidad política, si bien no garantiza por sí solo el buen funcionamiento del régimen parlamentario”.

51 García-Escudero Márquez (2019).

52 Desenlace que erróneamente vaticiné respecto del Gobierno menos minoritario anterior, para el que auguraba “una paralización (legislativa, pero no sólo) ... , que en suma, tras el paso dificultoso del tiempo, no conduce sino a la disolución anticipada” (García-Escudero Márquez, 2018: 97).

53 Puede verse la opinión de Tortella (2019) sobre la influencia de los resultados electorales de Andalucía y la irrupción de Vox en la posición del Gobierno sobre el tema catalán.

54 De Carreras (2018). Simón Yarza (2019:123): en este sentido, a diferencia de lo ocurrido en Weimar, en la moción española “es la letra de la Constitución la que se ha empleado en contra de su espíritu”, lo que se manifiesta en la ausencia de un programa positivo, la heterogeneidad de fuerzas políticas y los fundamentos heterogéneos de la coincidencia (disparidad) de motivos, expresada en las intervenciones

programa de gobierno, que tampoco se pudo conseguir acordar ya en el poder: "con este punto de partida, como era de prever, gobernar resulta imposible"⁵⁵. Y, en efecto, el Gobierno surgido de un apoyo multicolor, que se pretendió ridiculizar con el sobrenombre de *Frankenstein*, tuvo un brevísimo mandato de apenas nueve meses. Concluye tras el rechazo de los presupuestos para 2019 con una disolución anticipada -que tal vez nadie más quería, dado el resultado incierto de las siguientes elecciones- debida en suma a la fragilidad del pacto que llevó a la moción de censura supuestamente constructiva y claramente no estable⁵⁶, sobre todo por las interferencias del *procès catalán*⁵⁷. Que las elecciones reforzaran al partido vencedor en la moción de censura constituye un ingrediente más para reflexionar sobre los efectos que provoca en el panorama político la investidura del Presidente de un Gobierno que nació débil en cuanto a número de escaños, por mucho que se negara a contemplar la moción como meramente instrumental para una convocatoria inmediata de elecciones⁵⁸.

Al igual que en la primera parte de la XII legislatura, se pudo constatar una paralización casi total de la función legislativa de las Cortes Generales, con un número mínimo de leyes aprobadas (39) que ni siquiera permitían cumplir con obligaciones europeas; un uso del decreto-ley, sobre todo tras el cambio de gobierno -pues el primero no contaba con la convalidación del Congreso- para desarrollar los compromisos pactados que no pueden aprobarse por ley o a través de medidas presupuestarias. Asistimos también a la potenciación de instrumentos de control e *indirizzo*, en particular las reprobaciones de ministros en la primera parte de la legislatura o las proposiciones no de ley en comisión, como medio de hacer visible la nueva oposición fragmentada; la facilidad de creación de las comisiones de investigación, frente a la dificultad para que llegaran a término consensuando unas conclusiones; ciertos esfuerzos del Senado por adquirir un mayor protagonismo como Cámara de oposición mayoritaria al Gobierno salido de la moción de censura; intentos fallidos o ensayos frustrados de nombramientos a la antigua y a la nueva usanza...

En definitiva, la XII fue una legislatura estéril en el sentido de poco productiva, no sólo cuantitativamente, sino en cuanto a avances en la adaptación a

parlamentarias de los portavoces, así como en la elusión de la responsabilidad de la moción, que se imputaba al Presidente censurado por no dimitir (124-125).

⁵⁵ De Carreras (2018).

⁵⁶ En palabras de Blanco Valdés (2017: 63 ss.), hemos pasado del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad: la gobernabilidad ha sido una de las señas de identidad de la política española posconstitucional, la estabilidad, más que ninguna otra, ha sido la característica definidora de la política española desde el final de la transición (p.66).

⁵⁷ Sobre las dificultades de fundamentar la gobernabilidad en un doble tipo de fuerzas políticas, estatales y territoriales, sin que entre ellos se haya forjado nunca un proyecto político común de Estado, Porras Nadales (2018:119 ss).

⁵⁸ La comparación con la oferta de moción instrumental propuesta por Ciudadanos con las cuestiones de confianza instrumentales planteadas en Alemania avaladas por el Tribunal Constitucional Federal, en Simón Yarza (2019:132-133).

la nueva realidad: el fin del bipartidismo, que ha cedido el paso a un Parlamento fragmentado. No parecía haber calado aún la cultura del pacto, pese a que en el seno de la Cámara sí pudieran apreciarse adelantos en este sentido, pero con un cierto carácter vergonzante de cara al electorado, que –añadido al cortoplacismo en las decisiones– no pocas veces hicieron fracasar iniciativas útiles para la sociedad.

IV. DE CARA AL FUTURO

Del análisis del efecto del Congreso fragmentado en la relación de confianza, podemos concluir que nos encontramos ante un nuevo esquema de las relaciones entre Congreso y Gobierno, en la que se han roto todos los modelos anteriores a partir de las investiduras fallidas, disoluciones del artículo 99.5 CE y períodos prolongados de Gobierno en funciones, que exigen interpretaciones y aplicaciones inéditas de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras.

En política no existen las moralejas. A la intensa y novedosa aplicación de la Constitución y del Derecho parlamentario en los últimos años debería suceder el intento de afrontar la política con un espíritu distinto, pero el enconamiento electoral y parlamentario no permite predecir un cambio radical de actitudes que no conduzca a la polarización y la permanente confrontación y bloqueo. A ello contribuyó la –según lo previsto– mayor fragmentación del Congreso salido de las primeras elecciones de 2019, con la irrupción de un quinto partido de ámbito nacional de tamaño “mediano” y el incremento en la representación de los partidos nacionalistas, que condujo a un abrupto final por aplicación del artículo 99.5 CE. Un largo período de Gobierno en funciones reiniciaba el ciclo que concluiría en la XIV legislatura con un Gobierno de coalición en minoría y con apoyos inestables.

La confrontación se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. Tras el impacto de la pandemia y con el estreno de un primer Gobierno de coalición, la primera parte de la XIV legislatura se caracterizó por la excepcionalidad (paralización legislativa de las Cortes Generales, estados de alarma, uso del decreto ley)⁵⁹. Cuando la pandemia se cronifica, quizá la polarización y el enfrentamiento sean los elementos descriptivos predominantes.

Al inicio de la XV legislatura, destaquemos el protagonismo de las fuerzas nacionalistas, de apoyo imprescindible a la investidura, con sus exigencias de dudosa constitucionalidad⁶⁰ que acaban formando parte de los pactos.

59 Véanse los trabajos citados en nota 36.

60 Ver, entre muchos otros, Freixes (2023).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aragón, Reyes, M. (2023). El Rey ha hecho lo que debía. *El Mundo*, 25 agosto.
- Blanco Valdés, R. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *REDC*, 109, 63-96
- De Carreras, F. (2018). La demolición ha empezado. *El País*, 21 de noviembre.
- El Mundo* (editorial) (2017). La moción de censura como espectáculo. *El Mundo*, 9 de junio.
- Freixes, T. (2023). Cicerón contra Verres. *La Razón*, 7 septiembre.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio)". *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 13/06, 45-55.
- García-Escudero Márquez, P. (2017). Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones. En Aranda Álvarez, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 239-266). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución". *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136.
- García-Escudero Márquez, P. (2020a). Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo. *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 33, 183-209.
- García-Escudero Márquez, P. (2020b). La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 2020, 271-308.
- García-Escudero Márquez, P. (2021). Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 2021, 82-104.
- Giménez Sánchez, I. (2017). La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones. *REDC*, 109, 215-235.
- Hernández Mancha, A. (2017). El dedo de Fraga y la moción de censura. *ABC*, 17 de junio.
- Nieto-Jiménez, J.C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019), *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.
- Porras Nadales, A. (2018). La función de gobierno en la Constitución española, cuarenta años después. *Revista de Derecho Político*, 101, 99 -122.
- Ruiz Robledo, A. (2016) La ciencia del poder. *El País*, 20 abril.
- Ruiz Robledo, A. (2018). Rajoy no tenía el botón nuclear, *Diario del Derecho Iustel*, 4 junio.
- Simón Yarza, F. (2019). De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo. *REDC*, 116, 111-136.
- Tajadura Tejada, J. (2023). "La decisión del Rey. *El País*, 25 agosto.
- Tortella, G. (2019). La verdad sobre el "caso Sánchez". *El Mundo*, 1 marzo.

TITLE: *Impact of the fragmented parliament on congress-government trust: investiture and no confidence motion*

ABSTRACT: *The article studies the impact that the end of the two-party system since 2015 has had on the relationship of trust between the Spanish Congress of Deputies and the Government, marked by the difficulties in reaching the investiture with the consequent prolongation of the Government in office, on the one hand, and on the other, the first successful vote of no confidence. It analyzes the unprecedented circumstances of the different legislatures: failed investitures, repetition of elections, coalition government, testimonial no confidence motions without possibility of success, adoption of a constructive vote of no confidence without a result of political stability.*

The conclusion is that the intensive and novel application of the Constitution and parliamentary law in recent years in Spain does not seem to have led to political agreement, but to confrontation and parliamentary deadlock.

RESUMEN: *El artículo examina la incidencia que el fin del bipartidismo a partir de 2015 ha tenido en la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, marcada por la dificultad para llegar a la investidura con la consiguiente prolongación del Gobierno en funciones, de una parte, y de otra, por el éxito por primera vez de una moción de censura. Se analizan las circunstancias inéditas de las distintas legislaturas: investiduras fallidas, repetición de elecciones, gobierno de coalición, mociones de censura testimoniales sin posibilidad de triunfar, aprobación de una moción de censura constructiva de resultado poco estable.*

La conclusión es que la intensa y novedosa aplicación de la Constitución y del Derecho parlamentario en los últimos años no parece haber dado lugar a que se avance en la cultura del pacto, sino que persiste la confrontación y el bloqueo parlamentario.

KEY WORDS: *Fragmented parliament, investiture, no confidence vote, caretaker government, parliamentary confidence*

PALABRAS CLAVE: *Parlamento fragmentado, investidura, moción de censura, gobierno en funciones, relación de confianza Congreso-Gobierno*

FECHA DE RECEPCIÓN: 8.09.2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 11.10.2023

CÓMO CITAR / CITATION: García-Escudero Márquez, P. (2023). Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: Investidura y censura. *Teoría y Realidad Constitucional* 52, 147-171.

