

# El jefe del Estado en la investidura

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional

Universitat de València

## Resumen

La Constitución española regula el procedimiento de investidura del presidente del gobierno en un largo pero completo artículo, el 99, del que se han planteado dudas de interpretación que no comparto. Al contrario, creo que es de fácil aplicación, a poco que se respeten las instituciones y las competencias que cada una de ellas tiene. Basta con respetar los principios del parlamentarismo y la lealtad que entre parlamento y gobierno se deben y en especial la que también deben al jefe de Estado por escasas que estas sean. Durante el bipartidismo español apenas se plantearon problemas. Ha sido a partir de un extraño (por falta de homogeneidad y polarizado) pluralismo cuando se plantean dudas y propuestas de reforma absolutamente innecesarias.

**Palabras clave:** Monarquía parlamentaria, Candidatura a jefe de Gobierno.

## Resum

La Constitució espanyola regula el procediment d'investidura del president del Govern en un llarg però complet article, el 99, del qual s'han plantejat dubtes d'interpretació que no compartisc. Al contrari, crec que és fàcilment aplicable, per poc que es respecten les institucions i les competències que cadascuna d'elles tenen. N'hi ha prou amb respectar els principis del parlamentarisme i la lleialtat que entre Parlament i Govern es deuen i especialment la que també deuen al cap d'Estat per escasses que aquestes siguin. Durant el bipartidisme espanyol a penes es van plantejar

problemes. Ha sigut a partir d'un estrany (per mancat d'homogeneïtat i polaritzat) pluralisme quan es plantegen dubtes i propostes de reforma absolutament innecessàries.

**Paraules clau:** Monarquia parlamentària, Candidatura a cap de Govern.

### **Abstract**

The Spanish Constitution regulates the procedure for the investiture of the President of the Government in a long but complete article, article 99, of which doubts have been raised as to the interpretation of which I do not share. On the contrary, I believe that it is easy to apply, as long as the institutions and the competences that each of them have are respected. It is enough to respect the principles of parliamentarism and the loyalty that the government owes to each other, and especially the loyalty that they also owe to the Head of State, however few they may be. During Spain's two-party system, there were hardly any problems. It has been on the basis of a strange (because it is unhomogeneous and polarized) pluralism that doubts and absolutely unnecessary proposals for reform are raised.

**Key words:** Parliamentary monarchy, Candidacy for Head of Government.

## **Sumario**

- I. Recientes propuestas de reforma del artículo 99 de la constitución
- II. Un proceso al margen de la teoría de la separación de poderes
- III. Características del régimen de monarquía parlamentaria. Especial situación española desde el derecho comparado «consuetudinario»
- IV. Monarquía parlamentaria, pero positivizada constitucionalmente
- V. Nuestra práctica en el régimen democrático
- VI. Rarezas en aplicación del artículo 99 en el segundo período de su aplicación
- VII. La realidad frente a la norma (no es siempre, a mi juicio, mutación). La importancia del congreso
- VIII. Conclusiones
- IX. Bibliografía

## I. Recientes propuestas de reforma del artículo 99 de la Constitución

Con ocasión de los recientes procedimientos de investidura «algo irregulares» o, al menos, novedosos en nuestro estado democrático —en particular en el año 2016—, se ha apuntado por la doctrina la oportunidad de reformar el artículo 99<sup>1</sup> de la Constitución.

Yo en cambio, no lo he considerado necesario ni oportuno<sup>2</sup> por cuanto ha demostrado durante décadas ser efectivo y respetado por todos y porque, justamente, las disfuncionalidades que se han podido apreciar en las últimas investiduras han procedido a mi juicio de su errada y/o interesada aplicación por los partidos con posibilidades de alcanzar la presidencia. Es más, no considero ni constitucional ni prudente querer reforzar la figura de la presidencia parlamentaria tratándose nuestro caso de una institución interesada y partidista en general, bien lejos de la neutralidad y objetividad de la sinónima británica.

También los recientes movimientos de izquierdas piden, no solo reformas, sino un nuevo poder constituyente por razones generacionales que chocan con la comprensión más clara y autorizada del constitucionalismo.<sup>3</sup> En realidad, para los nuevos partidos de izquierdas, pesa más la contraposición con la institución vitalicia y hereditaria de la que querrían prescindir, que de la conveniencia de cambiar algún precepto constitucional en particular.

---

1 Por todos, Torres del Moral (2017: 39 y 78) se acoge a la ambigüedad que preconizó Aguir en los primeros años de la Constitución. Insiste como otros en la importancia de la figura de la Presidencia del Congreso.

2 Tampoco Solozábal (2024: 251), que insiste en la necesidad de reforma de la constitución territorial, pero no la del título II.

3 Carre Malberg, R. (*Théorie générale...* Tomo I, p. 198 ss.) insiste en la esencia de la unidad estatal y permanencia constitucional más allá de las generaciones.

## II. Un proceso constitucional al margen de la teoría de la separación de poderes

Es sobradamente conocida la evolución de las monarquías en torno a las cuales se conforma el Estado moderno para ir, después, debilitando sus poderes efectivos conocidos como prerrogativas regias del ejecutivo personal (el monarca), hasta llegar a derivar en monarquías parlamentarias como son las actuales democráticas y la nuestra en particular, aunque esta llegue no sin dificultades y con notable retraso.<sup>4</sup>

Cuando se formula la teoría de la separación de poderes ya existía en realidad el original parlamentarismo británico a cuya imagen se van adhiriendo el resto de los casos europeos; curiosamente, tanto Locke como Montesquieu observan y toman como modelo el caso inglés. Aunque en él el parlamentarismo es el resultado de su modo particular de hacer las cosas;<sup>5</sup> no es el fruto de la teoría que los mencionados padres del constitucionalismo mostrarían a la Europa continental, sino al revés: es fruto de prácticas y reglas que se siguen respetando y que podemos resumir en la idea de convenciones constitucionales. En este sentido, puede llamar la atención Bagehot cuando afirma «the peculiar excellence of the British Constitution lies in a balanced union of three powers». No es de extrañar que por ello mismo (y cuando en Europa se está tratando de dividir los poderes en defensa de la libertad) siempre subyazca la dificultad de su imitación:

the principal characteristics of the English Constitution are inapplicable in countries where the materials for a monarchy or an aristocracy do not exist...<sup>6</sup>

The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation. The

---

4 De la Rosa Cañete, Fernando. La configuración del poder ejecutivo en las constituciones del período isabelino. En prensa. Cuadernos Constitucionales, núm. 5, 2024.

5 Walter Bagehot, *The English Constitution* Second Edition 1873. p. 48: *The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers.*

6 Bagehot, *The English Constitution*, p.43

connecting link is the cabinet. By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body.<sup>7</sup>

En lo que a nuestro constitucionalismo histórico se refiere cabe afirmar: «el constante uso hecho de su prerrogativa por parte del titular de la Corona, confiriendo a esta una posición central en la práctica constitucional».<sup>8</sup> Pero, como ya he dicho, es muy distinta la práctica constitucional. Basta recordar los graves errores de Isabel II y la manipulación de que fue objeto por unos y otros.<sup>9</sup> Si acudimos a la última experiencia monárquica, con Alfonso XIII, la conclusión no puede ser más negativa para el parlamentarismo.

Es cierto que sí hubo prácticas y reglas, o usos aislados, que se fueron introduciendo ya desde el periodo del Estatuto Real según Tomas Villarroya<sup>10</sup> pero ni Isabel II ni su nieto colaboraron ni comprendieron los cambios que se estaban produciendo y a los que había que adecuarse.<sup>11</sup> Los vaivenes de nuestro primer constitucionalismo explican que los cambios de partido y de inspiradores en el poder trataran de imitar al Reino Unido en ocasiones y a Francia en otras, de suerte que

---

7 Ídem, p. 48. Por su parte, Loewenstein, (La investidura del primer ministro británico... p.41.) destaca la evolución del sistema de gabinete que se mantuvo invariable hasta la I Guerra Mundial y la progresiva reafirmación del primer ministro que se va destacando de sus pares para constituir un sistema de Premier que, de algún modo recuerda a los EEUU.

8 Pese a algunos intentos de imitación del caso inglés, faltó entre nosotros llegar a ver, como en Inglaterra, a la Corona como símbolo del Estado. Ello justifica lo afirmado por Bagehot pues todos los órganos estatales hallan su referente en la Corona: *The cabinet, in a word, is a board of control chosen by the legislature, out of persons whom trusts and knows, to rule the nation. The particular mode in which the English ministers are selected: the fiction that they are, in any political sense, the Queen's servants.*

9 Por todos, Sevilla Andrés, *Diego Historia política de España (1808-1973)*. E. N. 1073.

10 Tomás Villarroya, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, passim.

11 Al contrario de lo que sucede sin trauma alguno en R.U: la Reina Ana en 1707 vetó la Militia Act y nunca más se ha utilizado la prerrogativa del veto. Me parece francamente interesante la anécdota que Martínez Sospedra nos recuerda sobre Alf. XII con ocasión de su primer Consejo de Ministros, a la que me remito. Cfr. Manuel Martínez Sospedra *Hablando llanamente: Monarquía y Estado democrático...*, en *Cuadernos Constitucionales*, núm. 1, p.163, 2020.

los primeros intentos no cuajaron más que los elementos concretos perteneciendo sin embargo la estructura a la influencia francesa.<sup>12</sup>

Naturalmente la evolución hacia la democratización, con el tiempo irá erosionando la exigencia de la doble confianza (monarca y parlamento) para ir consolidando la necesidad y suficiencia de la confianza del Parlamento a la que se plegará la aquiescencia de la Corona que, así, se democratiza y parlamentariza en la Europa continental a imitación de la británica;<sup>13</sup> aunque en España todo ello sea más complejo e inacabado hasta el punto que solo con la Constitución vigente se clarifica la significación del rey como jefe del Estado, dejando por escrito (algo inusual) lo que los usos y prácticas políticas no consiguieron rematar.

### **III. Características del régimen de monarquía parlamentaria. Especial situación española desde el derecho comparado «consuetudinario»<sup>14</sup>**

Por lo tanto, la Constitución de 1978 «positiviza» el estatuto regio a diferencia de las monarquías europeas que, cada una con sus peculiaridades, han consolidado su realidad parlamentaria por evolución de la realidad histórica,<sup>15</sup> lo que no impide que desde la especialidad de

---

12 Por todos Ignacio Fernández Sarrasola, *El poder moderador de la Corona (1808-1824)*, p. 29 y ss, 2024.

13 En el ejemplo británico justamente se va decantando el uso de la prerrogativa en favor de la coincidencia con la opinión pública expresada en las elecciones. Así se lee en Loewensrein, *La investidura del primer ministro británico...* 1967, p. 42-43.

14 Porras Ramírez. *La Corona y la propuesta de candidato a presidente del gobierno...* 2017, p. 223-225. «Mas en España ese proceso, desarrollado gradualmente en el Reino Unido, en Bélgica o en los Países Bajos, a través de la mera práctica política, el cual hizo posible el surgimiento de la Monarquía parlamentaria a modo de "construcción consuetudinaria", sin solución de continuidad en el seno de una estructura jurídico-constitucional...»

15 Rollnert, en *Encuesta de RTRC* núm. 51, 2023, p. 28: «me parece una configuración adecuada a las circunstancias en las que se produjo la restauración de la monarquía en España. Se podría decir que el constituyente optó por una regulación relativamente intermedia entre las monarquías parlamentarias constitucionalmente neutralizadas (Heuschling) o minimalistas (Wenander) como Japón y Suecia y, por otra parte, las restantes monarquías europeas, nominalmente constitucionales (que no parlamentarias) en la literalidad de sus respectivas constituciones pero parlamentarizadas por la vía de mutaciones constitucionales surgidas de la

un experto como Rollnert pueda aceptarse la peculiaridad española por sus concretas circunstancias.<sup>16</sup>

No es difícil imaginar las dificultades que habría de encontrar el reinado de Juan Carlos I entre un pueblo alejado de la idea monárquica y alguna fuerza política encontrada con la misma (por no ignorar incluso las dificultades de aceptación que tuvo el nuevo rey en las casas reales europeas),<sup>17</sup> aunque el hecho de que la transición buscara la reconciliación y la democracia por encima de cualesquiera otras posibilidades, permitió seguir adelante y posibilitar que también el nuevo jefe del Estado fuera visto como uno de los motores del cambio democrático. Y así quedó reflejado en el texto fundamental lo que en el resto de la Europa monárquica no necesitó imponerse expresamente sino como continuación evolutiva de su propia historia.

Naturalmente en el frontispicio de nuestra Constitución su artículo 1.3 clarifica que la forma de gobierno es la «Monarquía parlamentaria» quedando muy claro el esfuerzo racionalizador que se iba a llevar a cabo y que halla su desarrollo detenido en el título II CE.

Al objeto de razonar en esta ocasión sobre el tema escogido, son especialmente importantes el artículo 56, y también el 62, entre cuyas funciones este segundo asigna al jefe del Estado la de: «d) Proponer el candidato a presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución». No pocos autores la consideran la función más importante<sup>18</sup> por

---

evolución progresiva de su sistema político hacia un marco parlamentario de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo...».

16 Las guerras mundiales las libraron unos Estados frente a otros, aunque en alguno como Italia las actitudes de la Corona acabaron con el régimen. Pero en España la situación es más delicada desde el momento en que se libra una guerra civil absolutamente ideologizada en la que el poco constitucional Alfonso XII ha de exiliarse al proclamarse la República.

17 Charles Powell, en Víctor Lapuente, Göran Rollnert, *et al.* Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI, p. 118, 2023.

18 Entre otros, Porras, ya cit., p. 231: la Constitución atribuye un protagonismo sustancialmente mayor al rey cuando requiere que ejerza una competencia de naturaleza, también, relacional, por medio de la cual corresponde al mismo «proponer el candidato a presidente del Gobierno...» (art. 62 d), en relación con el art. 99 CE). Dicha atribución parece contener, o así se ha venido, por muchos, hasta ahora interpretando, un subsidiario y anclar «fondo o reserva de poder», de todo punto excepcional en atención a lo hasta ahora expuesto,



atribuirle cierta discrecionalidad (así, Ripollés Serrano, en Aranda, 362) aunque sigo pensando que el artículo es bastante completo y más que de reforma solo requiere de respeto a su texto y espíritu, como hasta las últimas investiduras se había aplicado por los actores políticos sin grandes manifestaciones y con la debida discreción que en estos casos se requiere.

Naturalmente, el texto del artículo 99 CE ha de complementarse con los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). Nuestro constituyente debía articular un procedimiento para que el Parlamento exprese su confianza en un jefe de gobierno tras unas elecciones, y de las varias posibilidades con que se pudo contar, el artículo 99 escogió la mixta (inspirada en la Ley Fundamental de Bonn) con toda la prevención propia del sistema parlamentario.<sup>19</sup>

En términos generales, y más allá de la vigencia que mantienen las reflexiones de Bagehot a que hemos acudido, si seguimos las indicaciones de derecho comparado de Rollnert, los sistemas pluripartidistas que sí mantienen la intervención real en la formación del gobierno (Bélgica, Noruega, Dinamarca o Luxemburgo), la función de propuesta que ahora se comenta tiene más posibilidades o margen de acción; pero aun así se observa igualmente una progresiva retirada de la corona de la política activa... Noruega o Dinamarca confiando la

---

que faculta al mismo para actuar, en determinadas situaciones, con un cierto margen de discrecionalidad. Se impone, por tanto, establecer una interpretación constitucionalmente adecuada de unos preceptos a los que se ha venido asignando una relevancia desmedida, que no se compadece con el marco interpretativo en el cual han de explicarse las competencias dotadas de trascendencia jurídica externa atribuidas a la Corona en la Constitución. Para ello contamos con el auxilio que proporciona la experiencia acumulada en la aplicación de tales normas, la cual se ha visto notablemente enriquecida durante el año crítico de 2016, esto es, durante la efímera XI Legislatura y el inicio de la XII, período durante el cual se han generado usos y convenciones, fruto de la práctica política, hoy incorporadas a la determinación del significado y alcance de unas normas constitucionales que han quedado así despojadas de potenciales exorbitancias, disconformes con los objetivos y fines que establece la propia Norma Fundamental.

19 Torres en Aranda, ya cit, p. 72: «el protagonismo regio en el desempeño de la referida función no pasa de la sugerencia, del intercambio de impresiones y acaso del estímulo, pero siempre sin desatender el juego parlamentario de las fuerzas políticas».

dirección del proceso al primer ministro en funciones y en Bélgica y Luxemburgo la labor del rey está tradicionalmente ayudada por distintos consejeros conocidos como «informateurs»...

En nuestro caso, y bajo la misma normativa ya mencionada, cabe distinguir dos grandes periodos: de 1978 a 2015 y de 2016 a 2023. Igual que el bipartidismo inglés propicia la facilidad de la propuesta regia en la designación parlamentaria, nuestro primer periodo facilitó esa función. Pero el pluralismo del 2º periodo vino a complicar nuestra situación. No por la letra constitucional, que es la misma sino, a mi juicio, por la falta de lealtad con el texto constitucional y el consiguiente comportamiento partidario de los directamente interesados.

El problema español deriva hoy de la polarización y enfrentamiento entre los dos grandes partidos de gobierno. En UK el jefe de Gobierno en funciones mantiene un *seft restraint proprio* del sistema general; y, por supuesto, se sigue respetando al líder de la oposición:

Cabinet government educates the nation; the presidential does not educate it and may corrupt it. It has been said that England invented the phrase, "Her Majesty's Opposition;" that it was the first government which made a criticism of administration as much a part of the polity as administration itself, this critical opposition is the consequence of cabinet government. The great scene of debate, the great engine of popular instruction and political controversy, is the legislative assembly. A speech there by an eminent statesman, a party movement by a great political combination, are the best means yet known for arousing, enlivening, and teaching a people...<sup>20</sup>

Nada de todo ello cabe hoy entre nosotros pues entre los dos partidos capaces de llegar al gobierno se ha establecido no solo enfrentamiento sino verdaderas faltas de respeto, ataques verbales soeces y acusaciones exageradas sin la más mínima corrección siquiera en sede parlamentaria.

---

20 Bagehot, *op. cit.* p. 53.

#### **IV. Monarquía parlamentaria, pero positivizada constitucionalmente**

Elviro Aranda avanzó en 2017 interesantes estudios que ya he ido mencionando, pero entonces la principal preocupación era la dilatación de los periodos de gobierno en funciones por no lograr una rápida investidura y la divergente interpretación de lo que las cámaras podrían hacer en tales situaciones en materia de control.

Hoy la situación es mucho más compleja porque en España se ha instalado un pluripartidismo y excesivamente polarizado que no escapa, incluso, a exigencias separatistas: Felipe VI ha conseguido, no sin dificultades, activar el proceso y durante el plazo a término de dos meses, se ha mantenido con extraordinaria neutralidad puesto que los referentes comparados aconsejan como actitud más prudente no involucrarse personalmente para encontrar un nuevo candidato.

El resultado ha sido ajeno (yo creo) a la letra y espíritu del artículo 99 dejando que también este proceso corresponda a los partidos para que, en el corto plazo, conduzcan esa labor de negociación, dejando al presidente del Congreso como figura que pueda informar al rey de posibles candidatos y/o incidentes. Lo que no es en principio mala idea si el presidente del Congreso actúa con verdadera neutralidad.

Veamos los textos:

Según el artículo 99 CE, se deducen tres momentos de intervención del jefe del estado: el de las consultas, la formalización de la propuesta y por último el nombramiento

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Nadie duda de la amplitud con que se ha de entender esta intervención primera ni de la agilidad con que ha cumplido el rey. Cfr. Porras, *op. cit.*, p. 335 «En cualquier caso, las consultas no tienen fijado plazo alguno de realización, que podrá extenderse en función de las circunstancias políticas concurrentes, a fin de que la propuesta regia acoja el resultado de las negociaciones políticas en curso, caso de no haber culminado estas. En la práctica, cada

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el rey le nombrará presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses,<sup>22</sup> a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el referendo del presidente del Congreso.

Como es lógico, el Reglamento de la Cámara desarrolla el artículo constitucional en los mismos términos y respetando la filosofía del texto fundamental. En este sentido, quiero destacar la expresión si «ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza...» contenida en el párrafo 5 del artículo constitucional y repetida en el artículo 172 del Reglamento de la Cámara que de algún modo dificulta (y creo que desmiente) la idea que en las últimas investiduras parece haberse instalado en el candidato-líder del PSOE como si no cupiera la posibilidad de otros intentos en los dos meses de tiempo y pudiera agotar por sí mismo dicho término. Y, sin embargo, no solo es clara la repetida previsión, sino que viene a confirmar o duplicar la misma idea

---

ronda de las mismas se ha venido desarrollando durante un período que oscila entre los dos y los cuatro días; pudiendo reiterarse cuantas veces el rey, con el beneplácito del presidente del Congreso, considere necesario.

22 En los dos periodos que contemplamos, cuando se ha empleado más tiempo del normal se ha debido siempre a la situación política, nunca a la jefatura del estado. Así, recuerda Porras /2017, 237) que la ausencia de plazo permitió, en 1996, al presidente del Congreso retrasarlo tres semanas (y no una, como venía siendo lo acostumbrado), a fin de que el candidato propuesto por el rey, J. M<sup>a</sup> Aznar, contara con un período de tiempo suplementario para culminar las negociaciones políticas... Pero en el segundo periodo se ha hecho más visible (y menos transparente) la tardanza que ha superado toda experiencia previa.

que ya el párrafo 4 del artículo 99 establece al decir: «se tramitarán sucesivas propuestas...».

No me cabe duda, pues, que en una Cámara tan compleja como la actual no hay candidato alguno con derecho de agotar los dos meses de tiempo que permitirían repetir las consultas cuanto fuera necesario.<sup>23</sup>

Por su parte, el artículo 170 RCD dispone:

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<sup>24</sup> el Pleno.

#### Artículo 171.

1. La sesión comenzará por la lectura de la propuesta por uno de los secretarios.
2. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia intervendrá un representante de cada grupo parlamentario que lo solicite por treinta minutos.
4. El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, este tendrá derecho a réplica en diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los grupos parlamentarios, estos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.
5. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no se obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere mayoría

---

<sup>23</sup> Ello, no obstante, ha habido otros casos excepcionales también recordados por Porras (2017, 237): Asimismo, en febrero de 2016, el presidente del Congreso hizo lo propio, anunciando su intención de posponer dicho pleno cuatro semanas, a fin de facilitar la obtención de un acuerdo por parte del candidato propuesto, P. Sánchez; pleno este que se celebró en la fecha predeterminada, a pesar de no haber alcanzado dicho candidato los apoyos necesarios para su investidura. Y, nuevamente, se recurrió a este flexible margen añadido, al inicio de la XII legislatura, a fin, en este caso, de favorecer las posibilidades de investidura del candidato M. Rajoy. Mas en esta ocasión se desbordaron todas las previsiones, ya que la prolongación infructuosa de las negociaciones desde que el rey efectuara su propuesta, se vio acompañada de la negativa de la presidenta del Congreso a fijar un plazo para la convocatoria del pleno de investidura.

<sup>24</sup> Llamo la atención sobre la forma verbal de este precepto «convocará».

simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los grupos parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición.

6. Otorgada la confianza al candidato, conforme al apartado anterior, el presidente del Congreso lo comunicará al rey, a los efectos de su nombramiento como presidente del Gobierno.

#### Artículo 172.

1. Si en las votaciones a que se refiere el artículo anterior la Cámara no hubiere otorgado su confianza se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.
2. Si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso, el presidente de la Cámara someterá a la firma del rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones y lo comunicará al presidente del Senado.

## V. Nuestra práctica en el régimen constitucional

Creo que ya he aludido a la existencia de dos períodos bien diferenciados, coincidentes con dos reinados diferentes, aunque en principio no es el cambio de jefe del Estado el causante o determinante de los cambios (y tal vez anomalías, al menos a mi juicio) que se observan entre ambos períodos.

Durante el reinado de Juan Carlos I se podría observar la existencia de dos características que quedaron asentadas, aun interviniendo diversos partidos: RAPIDEZ y normalidad,<sup>25</sup> tratándose entonces de solo dos partidos con capacidad de alcanzar el gobierno bien que con apoyos nacionalistas de no concurrir en uno de ellos mayorías absolutas.

En cambio, con el inicio del reinado de Felipe VI se manifiestan algunas dificultades que, como he dicho, no derivan del cambio en

---

<sup>25</sup> Afirma Arnaldo Alcubilla (El artículo 99 de la Constitución... p. 304) que en los años 15 y 16 caímos en la cuenta de que el artículo 99 era útil en la normalidad, pero no en la anomalía. Como ya he afirmado, no comparto la idea puesto que las supuestas anomalías no proceden del precepto sino de su aplicación interesada.

la Jefatura del Estado sino de variadas circunstancias que bastará con mencionar (y a algún caso concreto ya me he referido citando a Porras):

1. No concurriendo la mayoría absoluta ya no es suficiente algún apoyo externo de los partidos nacionalistas como hasta entonces porque van apareciendo nuevos partidos.
2. En realidad, tras manifestarse políticamente ciertas formas de enfrentamiento entre ambos grandes partidos no puede olvidarse la grave crisis sufrida por el PSOE al negarse su líder a apoyar al PP en forma radical hasta el punto de crear en su seno una seria división que llevaría al alejamiento del líder (Sánchez) y la constitución del gobierno de la derecha gracias al apoyo de algunos socialistas. Realmente, esta es la última ocasión en que se siguen las costumbres o pautas hasta entonces practicadas.

Sin embargo, el cambio se producirá finalmente con los mismos protagonistas por obra de una moción de censura absolutamente sorprendente e inesperada y protagonizada por el mismo líder socialista que ya se negaba al apoyo prestado entre los dos grandes. Lo peculiar de la situación viene dado por la constitución de una coalición para la defensa de la censura que se repetirá en la hora de las elecciones en los mismos términos y con los mismos participantes que representan el reforzamiento del giro a la izquierda del PSOE<sup>26</sup> que gobernará a partir de la moción de censura y también de las elecciones subsiguientes.

Pero con la nueva coalición gubernamental, que ya se halla en la segunda de sus legislaturas, se ha instalado, sin duda, un exacerbado frentismo y una progresiva radicalización. Si comparamos con el bipartidismo, aunque imperfecto, que se vivía en el primer reinado, baste considerar ahora que hoy, ocho son los partidos que forman el gobierno (obviamente sobredimensionado) y tres los de oposición ¡Siendo que esta la situación resulta extraña, es lógico que la institución de la investidura se haya visto afectada por tener que llevar a cabo

---

<sup>26</sup> En alguna otra ocasión ya he puesto de relieve la irregularidad del conocido como pacto del Tinell firmado por izquierdas y nacionalistas radicales con el evidente propósito de apartar del juego político, y de sus posibilidades de gobernar, a la derecha. Con detalle lo recuerda la TESIS de García-Contell Muñoz, Jorge El inacabado debate sobre la forma territorial del estado español. València. Facultad de Derecho, 2024, p. 375.

un complicado pacto con actores bien distintos y sin excluir a grupos minoritarios pero que rechazan la misma unidad estatal!

## **VI. Rarezas en aplicación del artículo 99 en el segundo período monárquico de su aplicación**

El rey cabe afirmar que, como en el caso del reinado precedente, cumple a rajatabla los tiempos y su debida objetividad. Apenas la Presidencia del Congreso le comunica la composición del mismo, inicia sin más dilación las consultas que le impone el artículo 99. Curiosamente, puede ocurrir que algún grupo minoritario radical se niegue a asistir a ellas sin que por parte del jefe del Estado ello comporte consecuencia alguna a sabiendas, incluso de que justamente alguno de tales grupos pueden ser los que completen el número para la definitiva investidura (tal como en las dos últimas formaciones de gobierno ha ocurrido).

Creo que vale la pena recordar la anomalía en el uso de los tiempos que de la regulación constitucional y parlamentaria que se ha transcrito podemos deducir: he señalado en notas al pie la importancia de la redacción textual de dicha normativa:

En primer lugar, he llamado la atención sobre la forma verbal del artículo 170 del RCD dice que se «convocará» el Pleno. Es clara la supuesta inmediatez cuando se lee «una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato... el presidente de la Cámara convocará...».

En la medida en que estos preceptos son de carácter formal o procesual de la Cámara, es lógico que el artículo constitucional 99 no repita esta idea. Pero si leemos los dos primeros párrafos del artículo 99 veremos que la idea (aunque tácita) es la misma: en el primer párrafo se lee que «después de cada renovación del Congreso de los Diputados... el rey, previa consulta con los representantes... propondrá un candidato...». Y de inmediato comienza el párrafo 2 diciendo «el candidato propuesto... expondrá ante el Congreso el programa político... y solicitará la confianza...».



En ambos casos yo advierto en la regulación cierto automatismo que, salvo en circunstancias especiales ya aludidas *supra*, comporta una cierta preparación de los posibles pactos con anterioridad y rechaza la idea, creo, de que se comience entonces a sumar matemáticamente la mayoría. No puede ser ajena a esta idea la homogeneidad o similitud entre los partidos que, de necesitar coalición, ya están en la línea de poder formar un gobierno homogéneo según las características propias del parlamentarismo.

Creo que es importante detenerse en esta cuestión de las dilaciones en la aplicación del artículo 99 de la Constitución Española a la realidad recientemente vivida; porque no me parece que dicha regulación dé pie a las mismas, aunque tampoco las prohíba abiertamente, pero como en tantos otros casos recientes (como la importantísima ley de amnistía), sí permite determinar el grado y la voluntad de respetar en mayor o menor grado el texto constitucional. En general, cuando el texto normativo es claro no se requiere de interpretaciones que siempre serán interesadas sino de aplicación directa y lo más fiel posible.<sup>27</sup> Fiel al texto concreto y fiel también a las características propias del sistema, puesto que la mencionada homogeneidad en el gobierno como colegio es una nota distintiva del régimen parlamentario que se refleja en las políticas concretas y en particular en el programa político que se ha de exponer ante el Congreso a la hora de pedir la confianza.

La normalidad debería ser que el partido más votado, con el apoyo de otro pudiera constituir gobierno, pero últimamente no ha sido así.<sup>28</sup>

---

27 También Porras (*op. cit.* p. 243) considera acertado el artículo 99: «Por mi parte, soy partidario de respetar la regulación constitucional vigente, al considerarla técnicamente acertada. Considero así que la misma en modo alguno complica la investidura presidencial... A lo sumo, creo conveniente introducir una limitación temporal razonable que restrinja la libertad que el Reglamento del Congreso de los Diputados concede al Presidente del Congreso para convocar el pleno de investidura, ya que la regulación actual, si se compara con la de las comunidades autónomas, desajusta y no se compadece con los tiempos marcados por la Constitución a lo largo del procedimiento, prolonga potencial e indefinidamente la situación de interinidad del candidato propuesto por el rey y evita introducir un elemento de presión a los grupos políticos propiciatorio del acuerdo».

28 El 7 de enero de 2020, el presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, se sometió a una sesión de investidura en el Congreso de los Diputados. En esta primera

Sin duda el caso más llamativo ha sido el último como resultado de las elecciones de 2023. Si acudimos a estos resultados serían los siguientes:

Partido	Escaños (350)	Diferencia	Votos	Porcentaje
PP	137	▲+48	8.160.837	33,06%
PSOE	121	▲+1	7.821.718	31,68%
Vox	33	▼-19	3.057.000	12,38%
SUMAR	31	▲+31	3.044.996	12,33%
ERC	7	▼-6	466.020	1,89%
JUNTS	7	▼-1	395.429	1,60%
EH Bildu	6	▲+1	335.129	1,36%
EAJ-PNV	5	▼-1	277.289	1,12%
BNG	1	=	153.995	0,62%
CCa	1	▼-1	116.363	0,47%
UPN	1	▲+1	52.188	0,21%

A la vista de los mismos no parece extraño que el jefe del Estado propusiera en primer lugar al partido que resultó más votado con diferencia (el PP no solo obtuvo 137 escaños sino que suponía un

votación, el candidato necesitaba obtener la mayoría absoluta, es decir, al menos 176 votos a favor. Sin embargo, Pedro Sánchez no logró la mayoría absoluta y la investidura fue rechazada. El 5 de enero, se realizó una segunda votación en la que Pedro Sánchez solo necesitaba mayoría simple, es decir, más votos a favor que en contra. En esta votación, Pedro Sánchez logró 166 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones, consiguiendo así ser investido como presidente del Gobierno de España. En aquella ocasión penúltima en la elección de investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno en 2020, votaron a favor del candidato del PSOE los siguientes partidos: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Unidas Podemos, Partido Nacionalista Vasco (PNV), Más País, y Nueva Canarias.

Se abstuvieron en la votación los siguientes partidos: Partido Popular (PP) y Ciudadanos (Cs).

aumento de 48 escaños respecto de las elecciones precedentes sin olvidar que obtuvo la mayoría absoluta en el Senado.<sup>29</sup> No cabe dudar por tanto de la lógica de la propuesta regia. Sin embargo, no logró las mayorías requeridas en las dos votaciones exigidas que su regulación establece y se hubo de recurrir a una segunda propuesta, la del candidato con más votos en segundo lugar, aunque con notable diferencia de 16 votos.

A partir de ahí, el segundo candidato en las últimas experiencias cabría decir que se ha adueñado de las consultas y de los tiempos que se han ido dilatando con ayuda de la Presidencia del Congreso que se manifiesta últimamente bastante beligerante (opuesta, por tanto, al tipo de neutralidad que caracteriza el sistema inglés).<sup>30</sup>

Ello a mi juicio, con ser tan aparentemente inocuo, ha producido efectos que no cabe ignorar:

1. Se desluce la figura del jefe del Estado que parece un ciudadano más a la espera de pactos y encuentros políticos de los que no se aclara mucho su contenido ni su precio generando inevitablemente rumores y consideraciones en la opinión pública no siempre claros ni correctos.<sup>31</sup>
2. Al mismo tiempo otro efecto es que queda desacreditada la Presidencia del Congreso. Su función refrendante y de fedatario no queda clara ante la ya aludida falta de transparencia con que se han llevado a cabo los contactos del candidato o sus representantes con grupos poco o nada constitucionalistas.

---

29 Arnaldo Alcubilla (El artículo 99 de la Constitución... en Aranda, 2017, 317 y ss.) sugiere como un modo lógico de salvar los problemas que se plantean recientemente, el hecho de que los senadores también deberían contar a la hora de proponer candidato y de defender la investidura, con el fin de acelerar un procedimiento que comporta la innecesaria existencia de un gobierno en funciones frente a unas cámaras que pueden y deben trabajar con normalidad.

30 Sánchez Ferriz y Rollnert Liern, El Estado Constitucional, 2022, p. 489 y ss.

31 Es llamativa la traslación del lenguaje político (que hoy, como ya he dicho antes, no desdeña lo soez), a las redes sociales y el recurso a *fake news* y a todo tipo de inconveniencias que dan una visión bastante desfavorable de la vida política.

3. En este caso, además, el enfrentamiento se ha recrudecido vivamente con la proposición de ley del partido cuyo líder estaba buscando apoyos que en forma paralela planteó ante las recién constituidas Cortes Generales la concesión de amnistía para quienes acabarían siendo el apoyo final del candidato socialista. Siquiera se ha ocultado o disimulado la operación política del candidato de cuya ética cabe dudar al haber planteado una amnistía de la que existen tantas dudas de constitucionalidad como pago de unos votos que representan el separatismo y que proceden de un grupo político que está tachado de corrupción y de diversos delitos con procesos abiertos y con la curiosa situación de estar liderado desde el extranjero por una persona tachada de prófugo.<sup>32</sup>

Los varios meses de debate no solo político sino también académico en torno a la naturaleza de la amnistía y su enfrentamiento con principios constitucionales y con el Estado de Derecho, dan idea de los términos complejos en que se ha planteado la investidura del actual presidente del gobierno y ha llevado incluso a dudar de la naturaleza de la función de la Jefatura del Estado en momentos en los que se pone en tela de juicio la unidad del Estado que precisamente representa la institución.<sup>33</sup>

## **VII. La realidad frente a la norma (no es siempre, a mi juicio, mutación). La importancia del congreso**

La institución de la mutación es bien conocida como sustituto de la reforma. Pero no se trata de acudir a ella cuando la reforma es en sí misma difícil (aunque es llamativo que como Jellineck advirtiera no cabe solo en las constituciones flexibles sino también en las rígidas),

---

32 Entre tantos pronunciamientos sobre la gravedad de la situación en la perspectiva del Estado de Derecho basta destacar tantos escritos de Manuel Aragón o de Teresa Freixes. Véase la bibliografía.

33 «[...] la significación que prevalece es la de órgano neutral e imparcial, representativo de los intereses y valores colectivos, frente a la dispersión y fraccionamiento de las fuerzas políticas y sociales, esto es, la unidad del Estado como comunidad de valores comunes e indiscutidos y la permanencia del Estado» (Rollnert, en Lafuente, ya cit... p. 47).

sino que, al contrario, es el resultado de convenciones, prácticas y modos de actuar que no se opongan o sean contrarias a la Constitución. De ser así, la mutación acabaría siendo una cierta «amnistía» de las contradicciones con el texto y el espíritu constitucional, a modo de rehuir la fiel aplicación del mismo. Dicho de otro modo, no cabe la mutación inconstitucional en la medida en que su resultado pasa a formar parte de la constitución.

Recordaré que no he puesto de relieve en esta reflexión graves desconocimientos de la Constitución sino una aplicación innecesariamente incorrecta que se debe rectificar, pero que no produce una mutación (incluso teniendo en cuenta que solo se ha dado en la persona de un líder concreto y no, por tanto, como regla o costumbre de las instituciones constitucionales en las que están presentes todos, o al menos los partidos y operadores jurídicos más destacados). Pero, además, no es solo que la mutación ha de ir acompañada de una consolidación de usos y costumbres con el debido tiempo y aceptación generalizada de su consolidación. Es que, además, hay elementos sustanciales que no deberían poder someterse al proceso de mutación. Recordaría aquí que junto a los límites de la reforma son decisivos los materiales y no solo los formales. Cualquiera entendería que los derechos fundamentales y su contenido esencial son un límite insalvable incluso para el legislador, lo que por sí solo no impide la injusticia.<sup>34</sup> Pero me refiero ahora también y sobre todo a los grandes principios constitucionales que se ignoran a menudo y son tan estructurantes del sistema como los derechos fundamentales y las libertades públicas.<sup>35</sup>

---

34 De Lolme, La Constitución de Inglaterra... p. 120: «Las leyes que debían ser iguales para todos, luego se tuercen a la comodidad particular de los que han sido destinados a ejecutarlas: habiéndose instituido al principio para proteger a todos, pronto se hace que solo sirvan para defender las usurpaciones de unos pocos: y como el pueblo continua respetándolas, mientras aquellos a cuya tutela se han confiado, hacen poco caso de ellas: al fin no producen más efecto que el de suplir la falta de fuerza efectiva de los que idean ponerse a la cabeza de la comunidad, y de hacer regular y libre de todo riesgo la tiranía del menor número sobre el mayor». El autor razona sobre todas las ventajas de que el pueblo designe a sus representantes.

35 Sánchez Ferriz Estudios sobre las libertades... 2023, *passim*.

En el tema de reflexión aquí escogido no cabe negar la posibilidad de las mutaciones en las dos máximas instituciones implicadas, la Jefatura del Estado y la Cámara política en la hora de la designación del jefe de gobierno, tanto más si su regulación, como la establecida por la Constitución de 1978, es tan amplia que comprende múltiples aspectos en los que poder actuar en un sentido u otro siempre en el marco constitucional. Sin embargo, por cuanto pueda ser difusa y profusa tal regulación habrá principios que no cabe alterar y ni siquiera desconocer.

En este sentido, tal como la representación popular, en todas sus variadas manifestaciones propias del pluralismo, no puede ser enajenada de las cámaras y en especial de la Cámara baja o política, también a la hora de valorar los poderes (mejor, funciones) del rey por cuanto estamos en una monarquía parlamentaria «positivada» según se ha explicado ya, quedan bien medidas en el texto fundamental y no solo por la exigencia del referendo, sino también por la naturaleza de las mismas y su simbolismo que engarza perfectamente con el objeto simbolizado, que es el Estado; por lo que ningún referendo capaz de afectar la propia naturaleza, realidad y permanencia del Estado, podría ser capaz de subsanar ni revalidar la eventual desvirtuación de algún principio general insalvable (y en este caso de la última investidura no cabe desdeñar la importancia de la unidad del Estado y en particular en relación con la Jefatura del Estado).

Si por un momento nos detenemos en ambas instituciones se comprende que los límites de ambas no proceden solo de su regulación constitucional sino también de los principios que inspiran su existencia y determinan su carácter estructural en el Estado social y democrático<sup>36</sup> de Derecho.<sup>37</sup> Entre ellos, el de lealtad es elemental en este nudo<sup>38</sup> que

---

36 Sobre esta perspectiva, resulta muy interesante el ensayo de Laborda, Juan José, El descubrimiento del Rey parlamentario, en Punset, 2024,127 y ss. que vincula el futuro de las monarquías en Europa a la «fortuna» maquiavélica.

37 Tanto más en el caso de la Corona que para Solozábal, como para Aragón, no cabe duda de que solo es posible cualquier reforma a través de la constitución. Cfr. Solozábal, en Punset, p. 255.

38 Con acierto enfoca la cuestión Ripollés Serrano a partir de la teoría del acto complejo. Cfr. Rey y Presidente... en Aranda 2017, p. 106.

contemplamos entre las tres más altas instituciones (Jefatura del Estado, Presidencia del Congreso y Presidencia del Gobierno). Cualquier cambio en esta compleja relación o el decantamiento exagerado en favor de una de las tres figuras debería resultar preocupante.

Nadie duda de la neutralidad y de la exquísitez con que el rey se está comportando incluso en los momentos más complejos. Yo por mi parte he aludido a la falta de comportamiento debido en algún candidato y también en la Presidencia de la Cámara, que se excede con mucho de su papel de refrendante. Por ello, creo errado que algunos autores vean la solución a supuestos problemas en realzar la figura de la Presidencia de la Cámara, que por cierto ya ha quedado dicho que ni actúa con neutralidad ni ejerce el *selft restrain*; razón tal vez por la que la mayoría de quienes piensan en la reforma del artículo 99 creen que habría que reforzar la posición del refrendante a costa de la del rey, enfoque que, según he dejado ya bien claro, no comparto.

Si creo de gran interés la doble lectura que hace Solozábal o la doble perspectiva con que debería contemplarse la institución en un Estado compuesto (y complejo) como es el nuestro. En él cabe que veamos la contribución del rey en dos dimensiones: la de la articulación y la de la integración.<sup>39</sup> En el primer sentido, no hay una ley del parlamento que pase a ser del Estado sin la sanción real, o la declaración de guerra o la ratificación de tratados... Pero creo aún más interesante la segunda dimensión tanto o más necesaria que la anterior:

la integración es necesaria en un Estado en el que a la lealtad nacional se suman lealtades territoriales en alguna ocasión tal vez excesiva: «interviene el rey como elemento centrípeta o unificador en cuanto representación viva y personal del conjunto y visibiliza la síntesis de vínculos del Estado: la nación no suprime las lealtades territoriales que se integran en un plano superior, menos obvio, pero imprescindible...»<sup>40</sup>

---

39 Solozábal, *op. cit.* 257. Aun cuando sus funciones no sean propias y requieran de refrendo, solo él culmina la unidad del ordenamiento jurídico poniendo fin a los actos más importantes adoptados por los órganos constitucionales y solo manifestación oficial del Estado tras su intervención final.

40 *Ibidem*, p. 259.

Tal vez sin un orden muy pedagógico (porque me interesa más reflejar mi planteamiento y mi pensamiento en un tema que tiene más de polémico que de dificultad jurídica), he ido dejando pinceladas en torno a la impecable actuación del rey y al más que dudoso comportamiento de los otros dos protagonistas a los que no veo necesidad de reforzar; pues sigo sin entender la difusa costumbre de pedir o sugerir reformas allá donde no son necesarias si leemos bien el texto constitucional y lo aplicamos con fidelidad y sin intereses partidarios.

Pero lo bien cierto es que no podemos dejar todas las referencias en manos de los partidos y sus intereses. Hay un corredor de fondo al que no se menciona y, sin embargo, constituye el marco en el que la investidura se ha de desarrollar para obtener la confianza. Me refiero lógicamente al Parlamento,<sup>41</sup> aunque en este tema sea solo el Congreso de los Diputados está llamado a decidir.<sup>42</sup> Ello nos recuerda una vez más a Bagehot, pero no cabe olvidar la diferencia de sistemas y el carácter no democrático de los Loes. Por ello cabe aceptar la afirmación:

*The House of Commons needs to be impressive, and impressive it is; but its use resides not in its appearance, but in its reality. Its office is not to win power by awing mankind, but to use power in governing mankind...*<sup>43</sup>

Tal vez hoy ya no cabría el optimismo con que se describía el pasado del parlamento inglés, pero la presencia y comprensión que los ingleses tienen de la Corona aun en el siglo XXI permite pensar que también respecto de la gran institución parlamentaria mantienen su admiración, bien alejada del desapego e indiferencia con que en la Europa continental

---

41 De Lolme, La Constitución de Inglaterra... p. 125: «Como los representantes del pueblo tienen exclusivamente el encargo de cuidar de la libertad pública, estarán siempre animados de sentimientos patrióticos, conociendo los grandes intereses que se les han confiado...»

42 Este sí es en mi opinión un aspecto en el que cabría una reforma que incorporara al Senado, aunque fuera en forma desigual con el Congreso, pero incorporarlo al procedimiento estudiado tanto más si tenemos en cuenta su autodenominación de Cámara territorial y teniendo presente la interesante idea de Solozábal que se acaba de recordar.

43 Bagehot: op. cit. 117



nos mantenemos respecto no solo de los políticos sino también de las instituciones. Y es mucha la literatura que en la última década hemos dedicado a la crisis del parlamento<sup>44</sup> y a la necesidad de su recuperación desde diversos puntos de vista con los que se pretende recuperar su prestigio y el de sus miembros aisladamente, así como adecuar sus funciones a la complejidad de la sociedad actual que necesita más que nunca reflejos de ejemplaridad y de buen hacer que siempre se han hallado en la institución representativa, como también Bagehot nos recuerda del parlamento inglés:

*The English people, possibly even above other free nations, is fair. But a free nation rarely can be — and the English nation is not — quick of apprehension. It only comprehends what is familiar to it — what comes into its own experience, what squares with its own thoughts... The common disputant cannot say in reply that his experience is but limited, and that the assertion may be true, though he had never met with any thing at all like it. But a great debate in Parliament does bring home something of this feeling.... Lastly, there is the function of legislation, of which of course it would be preposterous to deny the great importance, and which I only deny to be as important as the executive management of the whole state, or the political education given by Parliament to the whole nation... A law is a general command applicable to many cases. The "special acts" which crowd the statute-book and weary parliamentary committees are applicable to one case only. They do not lay down rules according to which The English Constitution railways shall be made, they enact that such a railway shall be made from this place to that place, and they have no bearing upon any other transaction.<sup>45</sup>*

Siendo formalmente vigentes las prerrogativas del rey, sus límites vienen impuestos según dije al principio por las conexiones y dependencias mutuas del sistema en el que el parlamento es esencial y determinante tal como De Lolme describía:

---

44 Entre tantos, Blanco Valdés, R. L. (2015) La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas, en Teoría y realidad constitucional, número 35.; Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», Cuadernos Constitucionales, 2, 31-45. García-Escudero Márquez, Piedad (2020): «Parlamento y gobierno en tiempos de multipartidismo», Corts: Anuario de derecho parlamentario, 33, 183-209. Tudela Aranda, José (2021): «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», Cuadernos Constitucionales, 2, 95-119.

45 Bagehot, op, cit., p. 119-21.

Así que, el rey de Inglaterra tiene la prerrogativa de levantar ejércitos, y armar escuadras; pero sin el auxilio del parlamento no puede mantenerlos. Puede dar las plazas y empleos; pero sin el parlamento no puede pagar los sueldos correspondientes a ellos. Puede declarar la guerra; pero sin su parlamento le es imposible sostenerla...

En definitiva, el parlamentarismo requiere y construye un equilibrio de poderes que el monarca no rompe, sino que, a lo sumo, contribuye en forma sutil a mantener. Por su parte el gobierno se centra en políticas partidistas en forma más o menos descarada desde el mismo momento de la investidura e incluso en los contactos y acuerdos que la preceden y posibilitan; en el entretanto, la oposición actúa mediante su *shadow cabinet* que sostiene sus posiciones coherentemente con su papel de leal oposición a la reina (ahora, al rey Carlos).

El tercer protagonista del equilibrio, y también de la institución de la investidura es el Parlamento que no solo ha de otorgar la confianza al candidato, sino que, a través de la Presidencia del Congreso, conduce las distintas fases de aplicación del artículo 99. Es cierto que la constitución ha dejado en manos del Congreso estas importantes decisiones de las que excluye totalmente al Senado; y no lo es menos que las políticas partidistas se hallan representadas en dicha cámara de modo especial. Y, sin embargo, ante las limitaciones claras del jefe del Estado y el conflicto de interés mucho más claro aún que se plantea entre el candidato y la Presidencia de la Cámara, no hay más posibilidad de recuperar el decoro y el rigor que ha podido faltar en las últimas investiduras que pensar en la Cámara como representante nacional y por consiguiente única institución mientras dure el trámite del que aquí nos hemos ocupado que podría recuperar el prestigio y plantear la posibilidad de vencer el enfrentamiento y desdoro con que se manifiesta el frentismo que se ha instalado en la vida política española.

Se ha invocado la necesidad de superar la extraordinaria debilidad de las cámaras,<sup>46</sup> y se aportan ideas desde la defensa de las minorías e

---

46 La cuestión de la minoración del Parlamento, o en cierto modo arrinconamiento del órgano más democrático, está siendo puesta de relieve repetidamente entre nosotros por

incluso del fortalecimiento de los diputados individuales. En mi caso he llamado la atención sobre los inconvenientes de no tener más modo de actuar y ganar por la simple operación matemática cualquiera que sea el precio del último voto necesario.

El descrédito (más allá de la debilidad o siquiera preterición) de la Cámara creo que, cualquiera que sea el enfoque ideológico, ha culminado en la última operación política llevada a cabo por la presentación de la proposición de ley de amnistía, planteada y defendida por el mismo partido político cuyos líderes se hallaban en gobierno en funciones y precisamente en las operaciones políticas propias de la búsqueda de votos para lograr la investidura. ¿Cómo y con qué principios? Somo con la suma matemática de los escaños sin importar ni la coherencia ni la lealtad ni todo lo que ha prevalecido el frentismo, el amigo-enemigo (que no nos trae a la mente el mejor de los episodios constitucionales), sin atención alguna al interés general y al bien común.

El principio de la vida política está en la autoridad del soberano: el poder legislativo es el corazón del Estado, y el ejecutivo su cerebro que da movimiento a todas sus partes. Puede acometer al cerebro una parálisis sin que muera el individuo, mas luego que cesan las funciones del corazón, sobreviene la muerte a todo viviente...<sup>47</sup>

Naturalmente, toda obra de excepcional interés ha de pasar por el Parlamento. Y no cabe decir que la polémica Ley de amnistía

---

plumas bien autorizadas en esa materia. Por todos, no puedo dejar de mencionar a Biglino Campos, Paloma (2021). «Malos tiempos para los parlamentos». Cuadernos Constitucionales, 2; García-Escudero Márquez, Piedad (2023). «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?». Cuadernos Constitucionales, 4; (2020). «Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo». Corts: Anuario de derecho parlamentario, 33; Tudela, José. (2021). «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento». Cuadernos Constitucionales, 2; (2017). «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades». Revista Española de Derecho Constitucional, 111. Entre tantas obras publicadas por la Fundación Manuel Giménez Abad, la última, coord. por De La Iglesia Chamarro, Asunción. (2023). El Parlamento a debate en un tiempo nuevo. También reciente, Porras Ramírez, José María. (2023). «¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?». RDP, 117, mayo-agosto. Salvador Martínez, María. (2023). «Actualidad de la función representativa de los partidos políticos», en De la Iglesia Chamarro, Asunción (coord.), El Parlamento a debate en un tiempo nuevo, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

47 Principios del Derecho Político... p. 171-72.

no haya pasado por el Parlamento, aunque *supra* hemos aludido a la conveniencia de que el Senado, aunque fuera en una reducida proporción, debería tenerse en cuenta en las grandes decisiones, aunque la letra de la Constitución no lo impone.<sup>48</sup> Pero no estoy segura que el espíritu constitucional apoye algo como lo ocurrido en estos meses pues la negativa de la Segunda Cámara ha sido rotunda; pero hay otra razón ajustada a los principios y es que, más allá de la condición de cámara territorial, la inocuidad de tal designación formal se ha completado en alguna ocasión como en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas,<sup>49</sup> de cuya significación autonómica o regional<sup>50</sup> no cabe dudar y, sobre todo, de la necesidad

---

48 Artículo 90 CE: «2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple».

49 A dicha Comisión General se dedica en el Reglamento del Senado toda la Sección Segunda del Capítulo cuarto

50 Artículo 32 RS.

1. Dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos en el territorio o por las asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más comunidades autónomas, podrán constituirse grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial.
2. Cada Grupo territorial estará integrado, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva.
3. Los grupos territoriales podrán intervenir en los casos y en la forma establecidos en los artículos 43 y 85 de este Reglamento.

Artículo 33.

Los senadores que decidan formar grupos territoriales deberán entregar en la Presidencia de la Cámara, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, la relación nominal de quienes los integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos sus componentes y por el Portavoz del Grupo parlamentario al que estén adscritos, e indicará la denominación del Grupo con referencia expresa al territorio y al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes, y el nombre de su representante, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle.

Artículo 49. 5 RS: 5. Las comisiones permanentes legislativas y no legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Artículo 51. 2 RS: 3. En la Comisión General de las Comunidades Autónomas cada Grupo parlamentario designará el doble de los miembros que le correspondan en las demás comisiones del Senado

de que se manifieste el Senado en cuestiones que directamente afectan al estado autonómico como se deduce del amplísimo artículo 56 RS en el que se enumeran las funciones de la Comisión hasta la letra V.

Cierto, no pretendo desconocer la letra taxativa de la Constitución pero en lo que tradicionalmente se entiende por buen gobierno no es descabellado llevar a cabo una interpretación integrada de la Constitución y del sistema jurídico en general, por no mencionar esta misma perspectiva desde el sistema de fuentes:

El sistema de fuentes, en cuanto formalización del reparto de la capacidad normativa dentro del ordenamiento, genera una distribución del poder político en la comunidad... Esta distribución es justamente una de las funciones de la constitución, del derecho constitucional. Ello explica que los principios que regulan el sistema de fuentes sean una parte fundamental del orden constitucional». Y lo más decisivo es lo que a continuación afirma: «la propia inercia de todo sistema jurídico que no necesita la formulación expresa de aquellas reglas esenciales que, por serlo, resultan imprescindibles para su funcionamiento.<sup>51</sup>

Nadie puede negar que estamos ante una ley, pero no es propio de la misma establecer la desigualdad entre los miembros del soberano por su simple pertenencia a un territorio u otro. Siendo ilícito en sí mismo, se agrava el ataque a los principios más esenciales cuando tan extraña ley se acuerda en beneficio de unos pocos y no de todos y sobre todo cuando su evidente proceder injusto se lleva a cabo conscientemente para con ello lograr el número de votos que faltan en una concreta investidura. No parece que quepa mayor embrollo en una democracia bien ordenada. Además, en el presente caso la situación resulta más forzada por no decir dramática desde el momento en que hubo una primera investidura a la que solo faltaron cuatro votos, mientras que la operación política que lleva a una ley injusta y discriminatoria se emprende y desarrolla para la obtención de once votos. No parece, hasta olvidando toda la teoría constitucional, que se adapte a la más simple lógica.

---

51 Balaguer Callejón, Francisco. (2022). Fuentes del derecho, ya cit., p. 48.

## VIII. Conclusiones

A modo de conclusión recordaré las principales afirmaciones que he querido clarificar en esta reflexión.

1. A mi juicio el artículo 99 de la Constitución Española es completo, claro y ha funcionado bien en casi medio siglo de vida sin haber generado problema alguno que no proviniera directamente de la política interna partidista. Solo en las dos ocasiones en que Pedro Sánchez ha pasado por este trámite se han producido las anomalías apuntadas.

La doctrina sugiere cambios que no veo necesarios. Ejemplo del menos incisivo de los propuestos es el de García Roca (fortalecer el papel del refrendante) pero ello exige una presidencia Congreso imparcial, lo que en sí mismo es una grave anomalía española que ha propiciado o al menos, contribuido a empeorar las restantes.

2. Ciertamente que cabe interpretaciones en el texto constitucional, pero sobre tener un único intérprete supremo, cualquier interpretación partidaria y por consiguiente de interés particular no puede sobreponerse nunca a los principios que sostienen el bien común o interés general del que los partidos tienen la atracción de apoderarse.
3. La actuación del jefe del Estado en las investiduras ha sido impecable siempre<sup>52</sup> en los dos periodos o reinados que aquí hemos distinguido.
4. Las anomalías que se han podido advertir y aquí han sido referidas no son mutación, aunque puede haber quien esté interesado en calificarlo así sino mala aplicación de la Constitución: al menos podría tenerse en cuenta un principio o regla con no ser de los que podríamos considerar preferentes sino secundario pero que se ha de aplicar: donde la ley no distingue no cabe distinguir. El artículo 99 es claro, contempla todas las posibilidades propias de una democracia con la lógica alternancia, señala las limitadas

---

<sup>52</sup> Cazorla Prieto, Luis María El Rey sereno, en ABC, 11 de junio de 2024. Referido a los 11, cree el autor que sereno sería el sobrenombre más apropiado para nuestro actual monarca.

competencias de sus protagonistas. Solo requiere que ninguno de ellos se exceda en la concreta función que se le asigna.

—

He recurrido en este trabajo a los clásicos que nos presentan la Constitución inglesa como ejemplo de gobierno respetuoso en el marco de la Monarquía que podemos calificar de madre de los parlamentarismos. Por ello, deseo transcribir en las siguientes palabras<sup>53</sup> la solución doble que creo que aun hoy nos sería de utilidad: el espíritu de no abuso de todos los poderes en sus respectivas competencias y la importancia de la representación parlamentaria, que urgentemente debemos recuperar:

También pudiéramos observar aquí, como otra consecuencia de los principios del gobierno inglés, la moderación de todos los que están revestidos de alguna autoridad pública. Si miramos a la conducta de todos los empleados públicos de Inglaterra, desde el ministro de estado o desde el juez hasta los ínfimos ministros de justicia, hallaremos que entre las personas de autoridad prevalece un espíritu de indulgencia y mansedumbre, que no puede menos de causar la mayor sorpresa a los que hayan viajado por otros países.

Observaré: aquí una circunstancia más, como peculiar de Inglaterra, a saber, la atención con que la potestad legislativa mira constantemente por los intereses y bien estar del pueblo, y la indulgencia con que trata, aun sus preocupaciones. Ventajas que son efecto sin duda del espíritu general que anima a todo el gobierno inglés; pero las cuales se deben también particularmente a la circunstancia peculiar suya, de haber puesto en manos de los representantes de la nación el poder legislativo, y de haber confiado el encargo de aliviar la opresión y los males del pueblo a personas que los sienten o los ven de cerca, y que no tienen otro camino más seguro para sus adelantamientos y su gloria, que ser diligentes y activos en buscar y aplicar los remedios convenientes.

---

53 De Lolme, *op. cit.*, p. 234.

## IX. Bibliografía

- Alonso de Antonio, Ángel Luis. Sinopsis del art. 99 (actualizada por otros varias veces. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>
- Aragón, Manuel (2024). «Una amnistía falaz» (p. 281 y ss) o «La Constitución no permite la amnistía» (p. 66 ss) en *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, 2024
- Aranda Álvarez, Elviro (Dir. y autor) (2017): *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique (2017): *El art. 99 de la Constitución... Hipótesis para su revisión en Aranda*, 303.
- Bagehot, Walter (1873): *The English Constitution. Second Edition*. Disponible en <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>
- Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 31-45.
- Blanco Valdés, R. L. (2015) La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas, *Teoría y realidad constitucional*, 35.
- Carré de Malberg, R. (1920): *Théorie générale de l'État*. Paris, Recueil Sirey
- Cazorla Prieto, Luis María El Rey sereno, en ABC, 11 de junio de 2024.
- De la Rosa Cañete, Fernando. La configuración del poder ejecutivo en las constituciones del período isabelino. En prensa. *Revista Cuadernos Constitucionales*, 5.
- De Lolme, J. R. *La Constitución de Inglaterra. O descripción del gobierno inglés comparado con el democrático y el de otras Monarquias de Europa*. OVIEDO AÑO DE M. DCCC. XII.
- Encuesta sobre la Corona, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 51, 2023, 15-85 (Rollnert).
- Fernández Sarrasola, Ignacio (2024): El poder moderador de la Corona (1808-1824), en Punset Blanco *La función constitucional del Rey. Teoría y práctica*. Reus.



- Freixes Sanjuan, Teresa (2024). «¿Está en crisis el Estado de Derecho en España?», en *La amnistia en España: Constitución y Estado de Derecho*, 43 ss, Colex.
- (2024) *En defensa de la transición. La importancia del consenso de 1978 y su adaptación a los nuevos desafíos* Con prólogo de Alfonso Guerra, Ed. Almuzara.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2020): «Parlamento y gobierno en tiempos de multipartidismo», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 33, 183-209.
- García Roca, Javier (2016): «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 61-99.
- García Roca, Javier (1995): «El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública, Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 42, 161-206.
- Laborda, Juan José (2024): El descubrimiento del Rey parlamentario, en Punset Blanco La función constitucional del Rey. *Teoría y práctica*. Reus.
- Lapuente, Víctor; Rollnert, Göran, et al. (2022): *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Aranzadi.
- Loewenstein, Karl (1967): «La investidura del primer ministro británico» en *Revista de estudios políticos*, 151, 39-63.
- Molina Ignacio (2016): The King reigns but he does not rule: Monars parlamentarias y formación del Gobierno, *El país*, 7 de Marzo de 2016.
- Martínez Sospedra, Manuel. Hablando llanamente: Monarquía y Estado democrático. Notas sobre una paradoja, en *Cuadernos Constitucionales*, 1. <https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/article/view/19049/18287>
- Martínez Sospedra (2024): La amnistía ilegítima (o el problema de la ausencia de cláusula constitucional habilitante). En *La Amnistía en España*. Colex.

- Porras Ramírez, José M<sup>a</sup> (2017): La Corona y la propuesta de candidato a presidente del gobierno: nuevas prácticas y viejas normas, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 223-244.
- Powell, Charles (2022): La Monarquía en la acción exterior del Estado: el caso de España, en Lapuente, Rollnert, *et al.* *Reinventando la tradición: las monarquías...*
- Principios del Derecho Político (Rousseau, Contrato social) traducido del francés al castellano en Valencia, José Ferrer de Orgá, 1812
- Punset Blanco, Ramón (2024): La función constitucional del Rey. *Teoría y práctica.*, en REUS.
- Ripollés Serrano, M<sup>a</sup> Rosa (2017): Rey y Presidente del Congreso en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno, en Aranda Álvarez, (Dir. y autor) *Lecciones...* 103 y ss.
- Rollnert Liern, G.(2020): El discurso del Rey del 3-O, los límites de la integración política, en *Constitución, política y administración: repensando la Constitución + Cuatro Décadas Después / coord. por Joaquín Martín Cubas*, 201-210
- (2022): La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada, en *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, 33-54.
- (2020): Monarquía, en *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid 19) / Benigno Pendás García (ed. lit.), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (pr.)*, 2020, 923-926.
- (2024): El poder de reserva del Rey: experiencias comparadas, en Punset Blanco *La función constitucional del Rey. Teoría y práctica.* REUS.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023): El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado, en *Rev. Cortes Generales*, 115, 63-88.
- Sánchez Ferriz, R. (2022): Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional, en *Anuario CORTS*, 36.

- Sánchez Ferriz, R. (2023): *Estudios sobre las libertades en el ordenamiento constitucional español* (La voz de la sociedad civil) Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Ferriz y Rollnert Liern, G. (2022): *El Estado Constitucional*, Tirant.
- Sánchez Navarro, Ángel (2020): INVESTIDURA, en Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI (Con especial referencia a la sociedad pos-Covid-19). Benigno Pendás. *Boletín Oficial del Estado*, 2020 pp 840 y ss.
- Sevilla Andrés, Diego. *Historia política de España* (1808-1973). E. N. 1073.
- Solozábal Echevarría J.J. (2024): *Sobre la conveniencia de replantearse el status constitucional del Rey*, en Punset.
- Tomás Villarroya, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Torres del Moral, Antonio. Laguna en la investidura presidencial; en *Diario del Derecho IUSTEL*, 8/1/16.
- Torres del Moral, Antonio (2017): Posición del Rey en el procedimiento de investidura del presidente del gobierno, en Elviro Aranda Álvarez (Dir. y autor) *Lecciones...*, 29 y ss.
- Vintró Castells, Joan (2008): Art. 99. El procedimiento para el nombramiento del presidente del gobierno, en *Comentarios a la Constitución española* / coord. por Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta; María Emilia Casas Baamonde (dir.), Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.).

