

ARTEMI RALLO LOMBARTE

INVESTIDURAS FALLIDAS
Y
CONSTITUCIÓN IGNOTA
(2015-2020)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2020

Catálogo de publicaciones de la AGE:

<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2020:

© ARTEMI RALLO LOMBARTE

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter@cepcgob

© Portada CEPC y JOAN MONTAÑES XIPELL

NIPO: 91-20-075-2

ISBN: 978-84-259-1860-5

Depósito legal: M-29968-2020

Fotocomposición: Medianil Composición, S. L.

Impreso en España - *Printed in Spain*

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	17
<i>TERRA INCOGNITA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL</i>	19
1. 20 DE DICIEMBRE DE 2015: EL CAMBIO DE CICLO POLÍTICO-ELECTORAL	27
1.1. El bipartidismo imperfecto (1977-2015)	27
1.2. El multipartidismo asimétrico (2015-2019)	30
1.3. El bibloquismo como nuevo paradigma representativo: la inexistencia de trasvase electoral en los vasos comunicantes en 2015-2019	33
1.3.1. Las previsiones demoscópicas de «sorpaso»	33
1.3.1.1. PP-Ciudadanos	33
1.3.1.2. PSOE-Podemos	35
1.3.1.3. PP-Vox	37
1.3.2. Los efectos letales de las expectativas de «sorpaso» elec- toral en la gobernabilidad	38
1.3.2.1. El asalto a los cielos de Podemos (junio, 2016) ...	40
1.3.2.2. La errática posición de C's durante la moción de censura a Rajoy (mayo, 2018)	40
1.3.2.3. El intento del PSOE de sepultar a Podemos (noviembre, 2019)	42
1.3.2.4. Ascenso y hecatombe de C's: la fugaz ilusión de superar al PP (noviembre, 2019)	45
1.3.2.5. La negativa del PP a pactos de Estado para evi- tar el alcance de Vox (2019-...)	46

1.4. 176 diputados: el número mágico de la arquitectura constitucional	48
1.4.1. La mayoría absoluta de bloqueo	51
1.4.1.1. XI y XIII legislaturas: el contumaz bloqueo ...	52
1.4.1.2. XII y XIV legislaturas: el agónico desbloqueo ...	55
1.5. En el filo de la navaja: ser o no ser en la política española por un escaño	58
1.5.1. 29 de octubre de 2016: la investidura de Rajoy	58
1.5.2. La aprobación de los presupuestos generales del Estado del PP (2017 y 2018)	59
1.5.3. El veto a los presupuestos generales del PSOE (2019) ...	59
1.5.4. La segunda investidura fallida de Sánchez (2019)	61
1.5.5. La investidura exitosa de Sánchez (2020)	64
 2. LA PRIMERA INVESTIDURA FALLIDA (2016): 111 DÍAS DE VÉRTIGO	 69
2.1. La investidura imposible	69
2.1.1. Una mayoría parlamentaria insuficiente	69
2.1.2. La comprometida posición constitucional del Rey	73
2.1.3. La minoría parlamentaria mayoritaria (Rajoy) declina la investidura	78
2.1.4. El reloj de la democracia detenido	82
2.1.5. Un debate de investidura instrumental (Sánchez)	84
2.2. Investidura fallida	88
2.3. Dos meses para tramitar sucesivas propuestas	90
2.4. Disolución sancionatoria y automática	93
 3. LA SEGUNDA INVESTIDURA FALLIDA (2019): 146 DÍAS DE LETARGO	 97
3.1. La investidura previsible	97
3.2. Un dilema diabólico: ¿gobierno monocolor o gobierno de coalición?	99
3.3. La laxitud en los tiempos	103

3.4. Dos meses de hastío en el estío	107
3.5. Disolución sancionatoria y repetición electoral: tropezar dos veces con la misma piedra	110
4. PROBLEMÁTICA Y REFORMAS NECESARIAS DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA VIGENTE	117
4.1. Aceptación u obligatoriedad de la candidatura regia: alternativas	117
4.2. La autodisolución parlamentaria sin activar la investidura	122
4.2.1. El informe del Consejo de Estado (Madrid, 2003 y Cataluña, 2020)	123
4.2.2. Refutación de la extravagante hipótesis de autodisolución	128
4.3. El refrendo del presidente del Congreso de los Diputados	133
4.3.1. Significado original	133
4.3.2. La necesaria revisión de su función constitucional	138
4.3.3. El anecdótico activismo de presidentes de parlamentos autonómicos: Navarra (1983) y Cataluña (2018 y 2020)	143
4.3.4. Una convención constitucional sintonizada con una correcta lectura del art. 99.1 CE	149
4.4. La facultad regia para tramitar sucesivas propuestas durante dos meses	150
4.5. La disolución del Senado	153
4.6. La fijación y revisión de plazos	155
4.6.1. La propuesta regia de candidato	156
4.6.2. La convocatoria de la sesión de investidura	162
4.6.3. La disolución sancionatoria	164
5. ALTERNATIVAS PARA EVITAR INVESTIDURAS FALLIDAS Y LA REPETICIÓN ELECTORAL	169
5.1. El acuerdo político	169
5.1.1. ¿Gran coalición, abstención patriótica o urnas?	169
5.1.2. La gran coalición CDU-SPD (Alemania, 2005-2009, 2013-2017 y 2017-...)	171

5.1.3. La experiencia española	175
5.1.3.1. PSOE: del «no es no» a la abstención «honorable» en la investidura traumática de Rajoy (2016)	177
5.1.3.2. PP: de la «abstención patriótica» a Rajoy (2016) al no «rotundo» a Sánchez (2010)	180
5.1.4. Estímulos al acuerdo político	183
5.1.4.1. La supresión de la repetición electoral del art. 99.5 CE	183
5.1.4.2. Excluir como candidatos a los diputados «sancionados»	186
5.2. La dudosa constitucionalidad de reformas legales	186
5.2.1. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados: impedir votos negativos en la investidura	188
5.2.2. La reforma de la LOREG	198
5.2.2.1. Introducir la barrera electoral nacional del 3%	200
5.2.2.2. Otorgar una prima electoral al vencedor	211
5.2.2.2.1. Italia: la mayoría absoluta como premio	211
5.2.2.2.2. Grecia: la «proporcionalidad reforzada» con 50 escaños	217
5.2.2.2.3. El efecto mayoritario como límite de la prima electoral	219
5.2.2.3. Añadir una segunda vuelta electoral: el <i>ballottage</i> ...	228
5.3. La reforma del art. 99 CE: la investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria	230
5.3.1. Antecedentes	230
5.3.1.1. El modelo autonómico	230
5.3.1.2. El modelo local	233
5.3.2. Fortalezas y virtudes	236
5.3.2.1. Una reforma necesaria	236
5.3.2.2. Mayor presión en la investidura inmediata	237
5.3.2.3. Una oportunidad adicional para el futuro acuerdo político	240
5.3.2.4. Las nuevas armas del presidente: el poder de disolución discrecional	243

5.3.2.5. La cuestión de confianza legislativa y presupuestaria	245
5.3.2.6. La ineludible reforma constitucional de la potestad presupuestaria	252
5.3.3. Las debilidades	255
5.3.3.1. Una arquitectura constitucional insoslayable: investidura positiva <i>vs.</i> parlamentarismo negativo	255
5.3.3.2. Una reforma políticamente fallida	260
6. OTROS EPISODIOS CONSTITUCIONALES INÉDITOS ...	263
6.1. 569 días de Gobierno en funciones en un cuatrienio	263
6.1.1. El control parlamentario del Gobierno cesante	265
6.1.1.1. La impunidad del Gobierno Rajoy en funciones (2016)	265
6.1.1.2. El conflicto de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados	271
6.1.1.3. STC 124/2018, de 14 de noviembre: el preceptivo control del Gobierno cesante	283
6.1.1.4. El control del Gobierno Sánchez en funciones (2019)	294
6.1.2. Legislar con un Gobierno cesante	296
6.2. El estrangulamiento de la iniciativa legislativa parlamentaria ...	302
6.2.1. El abuso del veto presupuestario del Gobierno: SSTC 34/18, 44/18, 94/2018, 139/2018 y 17/2019	304
6.2.1.1. Antecedentes	304
6.2.1.2. El primer conflicto de atribuciones: la suspensión del calendario LOMCE	307
6.2.1.3. Estatuto de los Trabajadores y Seguridad Social: falta de causalidad y aplazamiento	313
6.2.1.4. El cierre de centrales nucleares: la anualidad del veto	317
6.2.2. El veto cómplice de la Mesa del Congreso: la prórroga <i>sine die</i> del plazo de enmiendas	320
6.3. La moción de censura: ¿constructiva/destructiva?	327

6.3.1. La censura testimonial de Podemos (2017) y Vox (2020) ...	337
6.3.2. El conato de moción de censura instrumental de C's (2018)	340
6.3.3. El triunfo de la moción de censura de Sánchez contra la corrupción (2018)	343
6.4. La vigorización del Senado	352
6.4.1. El art. 155 CE y el conflicto catalán: SSTC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio	353
6.4.2. El rechazo del techo de gasto	377
6.4.3. Las comisiones de investigación: abuso y fraude	388
6.4.3.1. La contracomisión sobre financiación de partidos	391
6.4.3.2. La tesis doctoral del Presidente	407
6.5. La preferencia por el Decreto Ley	410
6.5.1. ¿Iniciativa «extraordinaria» u «ordinaria»?	410
6.5.2. La campaña electoral	420
6.5.3. La tramitación de un proyecto de ley por la Diputación Permanente disuelta la Cámara	424
6.6. La <i>nonnata</i> reforma constitucional	427
6.6.1. El cambio de ciclo político (2015): los ambiciosos planes frustrados de reforma constitucional	427
6.6.2. La comisión para la evaluación del Estado autonómico	435
6.6.3. Los aforamientos (arts. 71 y 102 CE)	439
6.6.4. Las personas con discapacidad (art. 49 CE)	452
6.6.5. La investidura (art. 99 CE)	456
6.6.6. El lenguaje inclusivo	457
6.6.7. Los derechos sociales: pensiones y salud	461
6.7. Covid-19: la pandemia y el estado de alarma	465
6.7.1. Una emergencia global	465
6.7.2. El estado de alarma	472
6.7.2.1. Antecedentes: ATC 7/2012 y STC 83/2016 ...	472
6.7.2.2. Estado de alarma <i>vs.</i> estado de excepción: una polémica estéril	480
6.7.2.2.1. El Real Decreto 463/2020 y sus sucesivas prórrogas. El Real Decreto	

463/2020. El estado de alarma en Madrid	480
6.7.2.2.2. La idoneidad del estado de alarma: el hecho causal de la emergencia	485
6.7.2.2.3. La limitación de la libertad deambulatoria: el confinamiento domiciliario	490
6.7.2.2.4. El derecho de manifestación del 1 de mayo: ATC 40/2020, de 30 de abril.....	494
6.7.2.2.5. La calidad democrática del estado de alarma	499
6.7.2.2.6. Los efectos colaterales del estado de alarma en la protección de datos: la geolocalización	500

BIBLIOGRAFÍA	505
---------------------------	------------