

Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿Es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ADELANTAR LOS PLAZOS?.—II. NORMATIVA APLICABLE.—2.1. Marco constitucional.—2.2. El proceso post-electoral establecido en la LOREG.—2.3. El Real Decreto de convocatoria de las Elecciones.—2.4. La Sesión Constitutiva de las Cámaras y la constitución de los Grupos Parlamentarios.—III. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Tras la Elecciones Generales del pasado 20 de noviembre de 2011, en las que el Partido Popular obtuvo una amplia mayoría absoluta, se planteó la posibilidad de adelantar los plazos legal y constitucionalmente previstos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno. El planteamiento, inédito en nuestra historia democrática, se sustentaba sobre la hipótesis de que el plazo habitual entre la celebración de la convocatoria electoral y la investidura del candidato, de en torno a un mes, podría conducir a un agravamiento de la inestabilidad económica por la situación de impasse político en la toma de decisiones. Mediante este artículo trataremos de demostrar que, efectivamente, tanto en el caso concreto de las pasadas elecciones generales, como en términos genéricos, sí es posible adelantar los plazos para dicha investidura.

PALABRAS CLAVE: investidura, presidente, plazos, adelantar, elecciones.

* Doctorando en Derecho Constitucional, UCM.

ABSTRACT

After the Spanish Presidential Elections held last November 20th 2011, which the Popular Party won with a clear majority, raised the possibility of advancing the legal and constitutional deadlines for the investment of the candidate for prime minister. The approach, unprecedented in our democratic history, was based on the assumption that the normal interval between the conclusion of the elections and the investment of the candidate, of about one month, could lead to a worsening of the economic unsteadiness, due to a political deadlock in decision-making. Through this article we will show that, indeed, in the case of the general elections, as in generic terms, it is indeed possible to shorten the term for the investment.

KEY WORDS: *Investment, Prime Minister, terms, shorten, elections.*

I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ADELANTAR LOS PLAZOS?

Tras las Elecciones Generales del pasado 20 de noviembre, en las que el Partido Popular obtuvo una amplísima mayoría absoluta, se planteó la posibilidad de adelantar los plazos para la investidura como presidente del Gobierno del candidato vencedor de las elecciones.

Este planteamiento hundía sus raíces en la hipótesis, nada remota, de que un periodo de interinidad política entre el Gobierno entrante y el saliente, de en torno a un mes¹, condujese a una mayor inestabilidad económica en un momento de enorme vulnerabilidad de la economía española, con unas elevadísimas tasas de desempleo y unos alarmantes e irresolutos desequilibrios macroeconómicos que, para tratar de reconducirse, requieran de una rápida toma de decisiones.

¹ Analizando los procesos electorales y las sesiones de investidura que han tenido lugar desde el inicio de la democracia, se observa que entre la celebración de las elecciones y la investidura parlamentaria del presidente del Gobierno ha transcurrido, de media, en torno a un mes. En alguna ocasión incluso mucho más. Así:

	<u>Elecciones</u>	<u>Sesión de investidura</u>
I Legislatura:	1 de marzo de 1979	3 de marzo de 1979
I Legislatura:		18-25 de febrero de 1981
II Legislatura:	28 de octubre de 1982	30 de noviembre-1 de diciembre de 1982
III Legislatura:	22 de junio de 1986	22-23 de julio de 1986
IV Legislatura:	29 de octubre de 1989	4-5 de diciembre de 1989
V Legislatura:	6 de junio de 1993	8-9 de julio de 1993
VI Legislatura:	3 de marzo de 1996	3-4 de mayo de 1996
VII Legislatura:	12 de marzo de 2000	25-26 de abril de 2000
VIII Legislatura:	14 de marzo de 2004	15-16 de abril de 2004
IX Legislatura:	9 de marzo de 2008	3-4 de abril de 2008
X Legislatura:	20 de noviembre de 2011	19-20 de diciembre de 2011

Esta situación había generado una honda preocupación en nuestros socios europeos, temerosos de que el temido «efecto contagio» se propagase a España e Italia tras los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal, lo que supondría el fin del Sistema Monetario Europeo y, en definitiva, de la Unión.

Por ello, en este escenario podría resultar aconsejable, en aras de garantizar la estabilidad económica en un proceso de *impasse* político como es un traspaso de poderes, que la toma de posesión del nuevo Gobierno surgido de las Elecciones Generales del 20 de noviembre no se demorase hasta las Navidades, lo que sucedería en circunstancias normales.

La cuestión, más allá de un formalismo en los plazos, revestía el carácter problemático que la crisis económica y las tensiones de los mercados internacionales imprimen en la praxis política. La prima de riesgo española, que había alcanzado cotas cercanas a la intervención internacional, podría «desbocarse» de forma virulenta en el periodo de al menos un mes que media entre las elecciones generales y la investidura del nuevo presidente del Gobierno.

Por ello, un sector importante de la sociedad, azuzado por los medios de comunicación, planteó abiertamente la posibilidad de adelantar los plazos de investidura y formación del nuevo gobierno para acortar la inestabilidad política en un periodo de turbulencias económicas. En definitiva, por una cuestión de «emergencia» nacional.

Ciertamente, se ha suscitado un notable debate ciudadano, toda vez que España no se ha encontrado nunca en democracia en una situación política y económica tan difícil, en la que urge una rápida toma de decisiones con la legitimidad política que otorgan los resultados de la reciente convocatoria electoral.

A lo largo del texto desarrollaremos que, efectivamente, en términos genéricos, sí es posible adelantar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno y que, en el caso concreto que nos ocupa, sí era posible un adelanto de los plazos constitucionales y jurídicos para que fuese investido como presidente del Gobierno el candidato vencedor de las Elecciones Generales del pasado 20 de noviembre, articulando nuestra tesis en torno al propio texto constitucional y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

II. NORMATIVA APLICABLE

2.1. Marco constitucional

La Constitución establece en su artículo 68.6² que *«las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El*

² Este artículo de nuestra Constitución, como señala Santolaya, resulta *«muy curioso, explicable por razones históricas, por el que el Presidente del Gobierno, en el mismo acto que disuelve el Parlamento ha de establecer la fecha exacta en la que se constituirá el nuevo, dando continuidad a la institución parlamentaria»*. SANTOLAYA MACHETTI, PABLO. «Comentario al Artículo 68 de la Constitución» en, CASAS BAAMON-

Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones».

Es en este último punto, el relativo a la convocatoria del nuevo Congreso surgido del proceso electoral, en donde radica uno de los periodos en los que podría reducirse el tiempo para la investidura parlamentaria del presidente del Gobierno, ya que este mandato establece, como se observa, un límite máximo, no mínimo, para dicha convocatoria.

Obviamente, el establecer la Constitución un marco temporal máximo, pero no mínimo, para la sesión constitutiva del nuevo Congreso, el Gobierno pudiera haber optado por una fecha más próxima a la convocatoria electoral, pero optó por establecer la fecha del 13 de diciembre, prácticamente la fecha límite de los veinticinco días que señala el artículo 68.6, que sería el día 15 de diciembre.

Por otro lado, hay que señalar el artículo 99.1 de la Constitución³ establece que el Rey, tras la celebración de las elecciones, y previa consulta de los Grupos con representación parlamentaria, no los Grupos parlamentarios, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

La acotación terminológica entre Grupos con representación parlamentaria y Grupos parlamentarios no es baladí, puesto que un Grupo con representación parlamentaria⁴ es un partido político o coalición de partidos que ha obtenido escaño, mientras que un Grupo parlamentario es la suma de los diputados o senadores de un mismo partido o de varios afines ideológicamente.

Sin embargo, la importancia de esta distinción es aún más importante en el caso que nos ocupa, puesto que para el trámite de consultas del Rey a efectos de la proposición del candidato a Presidente del Gobierno, en el caso de los Grupos con representación parlamentaria que señala la Constitución, no obliga a esperar al trámite de constitución de los Grupos parlamentarios, que exige cinco días desde el momento de la Constitución del Congreso, sino que puede producirse desde el mismo momento de la celebración de los comicios, tras los que se sabe qué Grupos, es decir, qué partidos políticos, han obtenido representación parlamentaria.

DE, MARÍA EMILIA y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, MIGUEL. *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1357. Sin embargo, desde un punto de vista histórico-constitucional, en lo referente al establecimiento de la fecha de convocatoria de la nueva Cámara surgida de las elecciones, este punto no es nuevo, puesto que ya se encontraba en la Constitución de 1931, en cuyo artículo 53 se señalaba, en la última parte que *«El Congreso se reunirá a los treinta días, como máximo, después de la elección. Los Diputados serán reelegibles indefinidamente»*.

³ Artículo 99.1 de la Constitución:

«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».

⁴ «El precepto constitucional, lejos de referirse, de manera restrictiva, a los grupos parlamentarios, emplea los términos “grupos políticos” de forma general, entendiéndose por tales —en los términos posteriores de la LOREG— los partidos políticos, coaliciones de partidos o agrupaciones electorales con representación parlamentaria». BARCENDÓN, ANTONIO. «Comentario al artículo 99 de la Constitución», en ALZAGA VILLAMIL, ÓSCAR. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII. Cortes Generales/Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 267.

Por ello, la diferencia entre uno y otro, en lo que se refiere a la reducción de plazos, es muy sustancial, ya que la semana siguiente a la celebración de las Elecciones el Rey ha podido celebrar las consultas con lo que, inmediatamente después de la constitución de las Cámaras y la elección del Presidente del Congreso, puede proponer el candidato a Presidente del Gobierno al Presidente del Congreso recién elegido, tal y como expone el artículo 170 del Reglamento del Congreso⁵, aunque cierto es que dicho artículo no impone plazo alguno al Presidente para realizar la convocatoria⁶. Hay que recordar, además, que el artículo 99.1 de la Constitución no determina el tiempo requerido para el proceso de consultas del Rey previo al proceso de investidura⁷ y que, en cualquier caso, nuestra historia democrática revela que el Rey nunca ha llegado a los cinco días en el trámite de consultas⁸.

2.2. El proceso post-electoral establecido en la LOREG

La LOREG establece un calendario electoral que, de su análisis, se infiere que una vez realizadas las elecciones, pueden acortarse los plazos para la investidura con respecto a los previstos por el Gobierno, ya que establece una serie de plazos en el procedimiento electoral que, en algunos casos, son solamente unos plazos máximos, y no mínimos, que podrían ser por tanto reducidos con relación al calendario gubernamental. Estos plazos, tienen el sentido de intentar garantizar que se hayan desarrollado todos los recursos posibles, incluido el amparo electoral, por remoto que éste sea.

⁵ Artículo 170 del Reglamento del Congreso:

«En cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 99 de la Constitución, y una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el Presidente de la Cámara convocará el Pleno».

⁶ Como señala REVENGA, la no imposición de plazo para realizar la convocatoria *«hace que la fecha del Pleno de investidura dependa en la práctica de la disponibilidad del candidato para comparecer a presentar su programa ante la Cámara. La indeterminación de este trascendental hito del “calendario de traspaso de poderes” presenta el inconveniente de que la situación de interinidad abierta con el cese del Gobierno puede prolongarse más allá de lo deseable y deja en manos del candidato, cuyo encargo, recordémoslo, no parece revocable antes de la comparecencia, la responsabilidad de que ésta se produzca a la mayor brevedad posible»*. REVENGA SÁNCHEZ, MIGUEL. *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, p. 200.

⁷ En este punto ha primado, sin lugar a dudas la costumbre, puesto que *«Desde 1979 se ha consolidado la costumbre de abrir la fase de consultas tras la celebración de la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados y la elección en la misma del Presidente de dicha Cámara. El art. 4.2 RCD ha contribuido muy posiblemente a reforzar este proceder, ya que impone a su Presidente la obligación de comunicar al Rey la constitución de la Cámara. En la práctica, después de esta comunicación del Presidente del Congreso, el Monarca ha dado comienzo inmediatamente —con la única excepción de 1982— a las consultas sin esperar a que expire el plazo de cinco días para la constitución de los grupos parlamentarios previsto por el art. 24.1 RCD»*. VINTRÓ CASTELLS, JOAN. «Comentario al Artículo 99 de la Constitución», en, CASAS BAAMONDE, MARÍA EMILIA y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, MIGUEL. *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1656.

⁸ *«El desarrollo del trámite de las consultas ha sido breve pues ha durado habitualmente entre dos y cuatro días»*. VINTRÓ CASTELLS, JOAN. «Comentario al Artículo 99 de la Constitución», op. cit., p. 1656.

El primer paso, recogido en el artículo 103.1 de la LOREG⁹, es el del escrutinio por las Juntas Electorales Provinciales que, a tenor de lo recogido en la ley, se realiza al tercer día siguiente a las elecciones. Es decir, si las elecciones se celebraron el domingo 20 de noviembre, el miércoles 23 de noviembre. En el calendario establecido por el Gobierno se permite que el escrutinio se alargue hasta el sábado 26 de noviembre, fecha que podría fácilmente ser adelantada unos días, bastando el mismo miércoles 23 de noviembre.

A continuación sigue el trámite de presentación de reclamaciones de representantes y apoderados, recogido en el artículo 108.2 de la LOREG¹⁰, que dispone del plazo de un día para efectuar la reclamación. Siguiendo el calendario del Gobierno, este día sería el 27 de noviembre pero, si como pretendemos demostrar, se continúa con el proceso de adelantar las fechas iniciado en el punto anterior, ese día podría haber sido el jueves 24 de noviembre en vez del domingo 27 de noviembre.

A este recurso o eventuales recursos que se produjeran, tal y como se determina en el artículo 108.3 de la LOREG¹¹, responderá la Junta Electoral Provincial quien, mediante resolución, zanjará las reclamaciones efectuadas y la comunicará a los representantes y apoderados, dando el plazo de un día. El Gobierno reservaba el lunes 28 de noviembre para ello en su calendario, pero de lo anterior se deduce que podría haber sido el viernes 25 de noviembre.

Ante esta resolución, el mismo artículo establece la posibilidad de interponer un recurso ante la propia Junta Electoral Provincial, dando a representantes y apoderados un día, que para el calendario del Real Decreto de disolución era el martes 29 de noviembre y que podría haber sido el sábado 26 de noviembre. El adelanto de plazos, por lo que se ve, sería de tres días hasta el momento.

Posteriormente, la Junta Electoral Provincial remitirá el expediente con su informe a la Junta Electoral Central también en el plazo de un día como señala el mismo artículo 108.3 de la LOREG. Ese día podría haber sido el

⁹ Artículo 103:

«1. El escrutinio general se realiza el tercer día siguiente al de la votación, por la Junta Electoral que corresponda, según lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley.

2. El escrutinio general es un acto único y tiene carácter público».

¹⁰ Artículo 108.2:

«Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral».

¹¹ Artículo 108.3:

«La Junta Electoral resuelve por escrito sobre las mismas en el plazo de un día, comunicándolo inmediatamente a los representantes y apoderados de las candidaturas. Dicha resolución podrá ser recurrida por los representantes y apoderados generales de las candidaturas ante la propia Junta Electoral en el plazo de un día. Al día siguiente de haberse interpuesto un recurso, la Junta Electoral remitirá el expediente, con su informe, a la Junta Electoral Central.

La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Junta Electoral Central dentro del día siguiente. La Junta Electoral Central, previa audiencia de las partes por plazo no superior a dos días, resolverá el recurso dentro del día siguiente, dando traslado de dicha resolución a las Juntas Electorales competentes para que efectúen la proclamación de electos».

domingo 27 de noviembre en lugar del miércoles 30 de noviembre previsto por el calendario del Gobierno.

La Junta Electoral Provincial comunicará después la remisión del expediente y emplazará a los recurrentes para que comparezcan ante la Junta Electoral Central, también en el plazo de un día que podría haber sido el lunes 28 de noviembre en vez del jueves 1 de diciembre. Posteriormente, hay un máximo de dos días para comparecer ante la Junta Electoral Central, que podría haberse reducido a un día, al mismo 28 de noviembre señalado, en vez del sábado 3 de diciembre que se deduce del calendario gubernamental. Solo en esta fase se hubiesen «ganado» dos días más, con lo que la suma total con el calendario expuesto como hipótesis sería ya de cinco días sobre el calendario previsto.

El recurso sería resuelto por la Junta Electoral Central y daría traslado del mismo a la Junta Electoral Provincial, quien proclamaría los electos, para lo que hay también un solo día de plazo, pudiendo haber sido el martes 29 de noviembre en vez del domingo 4 de diciembre.

Los electos, finalmente, hubiesen sido proclamados al día siguiente por la Junta Electoral Provincial, el miércoles 30 de noviembre, tal y como se establece en el artículo 108.4 de la LOREG¹², y no el lunes 5 de diciembre que se colegiría del correlato de fechas del Gobierno.

Frente a esta proclamación de electos también procedería recurso, recurso contencioso-electoral, dentro de los tres días, como dice el artículo 112.1 LOREG¹³, con lo que, siguiendo el análisis anterior, la fecha para el recurso podría haber sido el sábado 3 de diciembre y no el jueves 8 de diciembre que preveía el Gobierno siguiendo escrupulosamente los plazos legales.

El expediente sería después remitido al órgano jurisdiccional competente, en este caso a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo¹⁴, donde, a tenor del artículo 112.3 de la LOREG¹⁵,

¹² Artículo 108.4:

«Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior sin que se produzcan reclamaciones o protestas, o resueltas las mismas por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales competentes procederán, dentro del día siguiente, a la proclamación de electos, a cuyos efectos se computarán como votos válidos los obtenidos por cada candidatura más los votos en blanco».

¹³ Artículo 112.1:

«El recurso contencioso electoral se interpone ante la Junta Electoral correspondiente dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos y se formaliza en el mismo escrito, en el que se consignan los hechos, los fundamentos de derecho y la petición que se deduzca».

¹⁴ Artículo 112.2:

«El Tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que se refieren a elecciones generales o al Parlamento Europeo es la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. En el supuesto de elecciones autonómicas o locales el Tribunal competente es la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma».

¹⁵ Artículo 112.3:

«Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes».

tendrían otro día de plazo máximo, que podría haber sido el domingo 4 de diciembre (hábil a todos los efectos para el proceso contencioso-electoral) y no el viernes 9 de diciembre deducido del calendario del Gobierno para las elecciones.

Por último, comparecerían los recurrentes como también señala el artículo 112.3 de la LOREG dentro de los dos días siguientes y la Sala, al día siguiente, como establece el artículo 112.4¹⁶, dará traslado al Ministerio Fiscal y a las partes del expediente y el informe de la Junta para que en el plazo máximo de cuatro días, si las hubiere, formulen sus alegaciones. Este plazo no puede reducirse porque no se puede forzar a las partes a que presenten sus alegaciones en un día concreto antes del plazo máximo fijado. Con el calendario expuesto la fecha máxima sería el jueves 8 de diciembre.

A continuación, si así lo han solicitado, vendría la práctica de la prueba, con un plazo máximo de cinco días como se reconoce en el artículo 112.5¹⁷ y, por último, se dictaría sentencia definitiva en el plazo de cuatro días más, como recoge el artículo 113 de la LOREG¹⁸. La fecha máxima, finalmente, se situaría a nuestro entender en el cinco de diciembre, y no en el día diez que establecía el Gobierno.

¹⁶ **Artículo 112.4:**

«La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran personado en el proceso, poniéndoles de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. A los escritos de alegaciones se pueden acompañar los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación. Asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas».

¹⁷ **Artículo 112.5:**

«Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento a prueba y la práctica de las que declara pertinentes. La fase probatoria se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso-administrativo, si bien el plazo no podrá exceder de cinco días».

¹⁸ **Artículo 113:**

«1. Concluido el período probatorio, en su caso, la Sala, sin más trámite, dictará sentencia en el plazo de cuatro días.

2. La sentencia habrá de pronunciar alguno de los fallos siguientes:

- a. Inadmisibilidad del recurso.
- b. Validez de la elección y de la proclamación de electos, con expresión, en su caso, de la lista más votada.
- c. Nulidad de acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquel o aquellos a quienes corresponda.
- d. Nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que podrá limitarse al acto de la votación, o de proceder a una nueva elección cuando se trate del Presidente de una Corporación local, en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia. No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias secciones no comportará nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.

3. No procederá la nulidad cuando el vicio del procedimiento electoral no sea determinante del resultado de la elección. La invalidez de la votación en una o varias secciones tampoco comporta la nulidad de la elección cuando no se altere el resultado final».

En conclusión, el adelanto total de esta fase sería, por lo tanto, de cinco días.

2.3. El Real Decreto de convocatoria de las Elecciones

Como es sabido, la disolución de las Cortes se produce mediante Real Decreto. Un Real Decreto cuyo contenido es siempre el mismo, al recoger cinco elementos básicos: la disolución de las Cámaras¹⁹, la fecha de convocatoria de las elecciones, el número de diputados y senadores a elegir por cada circunscripción, el inicio y fin de la campaña electoral y la fecha de la sesión constitutiva de las nuevas Cortes.

En el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, en su artículo 5, *Reunión constitutiva de las Cámaras*, se establece que «*Celebradas las elecciones convocadas por este real decreto, las Cámaras resultantes se reunirán, en sesiones constitutivas, el día 13 de diciembre de 2011, a las diez horas*».

La cuestión se plantea en torno a la posibilidad de modificar un Real Decreto de disolución de las Cortes. Dicha posibilidad no ha sido nunca contemplada en nuestra historia democrática, pero, en puridad, no existiría obstáculo jurídico para ello.

Como es obvio, tras publicación de un Real Decreto de disolución de las Cortes y la subsiguiente convocatoria de elecciones, el Gobierno continúa en plena facultad de ejercicio de sus funciones hasta la fecha de las Elecciones, en las que, tras su celebración, pasa a estar cesado y en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Por ello, no existe ningún impedimento jurídico para el Gobierno, aun estando en funciones, es decir, incluso después de la celebración de las elecciones, pueda aprobar un Real Decreto de modificación del Real Decreto de disolución de las Cortes. Este Real Decreto de modificación mantendría lo esencial del Real Decreto modificado, es decir, la disolución de las Cámaras y la fecha de convocatoria electoral, pero alteraría la fecha establecida para la Sesión constitutiva de las nuevas Cortes y señalaría una nueva fecha, que no sería tan cercana al límite máximo de los veinticinco días que establece el artículo 68.6 de la Constitución, sino más próxima a la convocatoria electoral para que, aun salvando unos plazos mínimos para el caso de que se produjesen recursos contencioso-electorales, se pudiesen adelantar los plazos con todas las garantías jurídicas.

Un adelanto en el que, tras el estudio del proceso contencioso-electoral, podría dar como fecha el día 7 de diciembre.

¹⁹ Artículo 115.1 de la Constitución:

«El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones».

2.4. La Sesión Constitutiva de las Cámaras y la constitución de los Grupos Parlamentarios

Ciertamente, tanto el artículo 1 del Reglamento del Congreso²⁰, como el artículo 2.1 del Reglamento del Senado²¹ señalan que las Cámaras resultantes de la celebración de las elecciones se reunirán en la fecha que hubiese sido señalada en el Real Decreto de disolución de las Cortes en ese momento vigentes.

Sin embargo, habida cuenta de lo ya expuesto en el apartado anterior en relación con el Real Decreto de disolución y su modificación por otro Real Decreto que, salvo en la fecha de la Sesión constitutiva de las nuevas Cámaras, mantendría en sustancia el contenido del Real Decreto de disolución inicial, este nuevo Real Decreto, que derogaría al anterior, sería el vigente, por lo que la sesión constitutiva que señalan tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado sería la establecida en él.

Otro problema añadido para la reducción de plazos se refiere a la constitución de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras que, a tenor lo señalado en el artículo 24.1 del Reglamento del Congreso²² y el artículo 28.1 del Reglamento del Senado²³, es de cinco días desde la constitución de ambas Cámaras. Un problema que afecta al debate de investidura puesto que, a diferencia de lo que ocurre con el trámite de consultas del Rey para la proposición del candidato a Presidente del Gobierno, que no exige que los Grupos parlamentarios estén constituidos, para la sesión de investidura y el debate son éstos quienes, a través de sus portavoces, dan la réplica al candidato a Presidente²⁴ como señala el artículo 171.3 del Reglamento del Congreso.

²⁰ Artículo 1 del Reglamento del Congreso:

«Celebradas elecciones generales al Congreso de los Diputados, éste se reunirá, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 68.6 de la Constitución, en sesión constitutiva el día y hora señalados en el Real Decreto de convocatoria».

²¹ Artículo 2.1 del Reglamento del Senado:

«En el día que, dentro del plazo legal previsto, señale el Decreto de convocatoria de elecciones, los Senadores se reunirán en el Palacio del Senado para celebrar Junta Preparatoria».

²² Artículo 24.1 del Reglamento del Congreso:

«La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara».

²³ Artículo 28.1 del Reglamento del Senado:

«En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado, los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario entregarán en la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos los componentes del Grupo y habrá de indicar la denominación de éste y el nombre del Senador que actuará como Portavoz del mismo, así como los de quienes, eventualmente, han de sustituirle».

²⁴ Artículo 171 del Reglamento del Congreso:

«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, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare

No obstante, hay que recordar que una vez recibida la propuesta regia de candidato a Presidente del Gobierno, el Presidente del Congreso, en el uso de las facultades que le confiere el Reglamento de la Cámara podría señalar como fecha para el inicio del Pleno del debate la del plazo máximo de constitución de los Grupos parlamentarios, esto es, el quinto día desde la Sesión constitutiva para, de ese modo, garantizando un adecuado margen para la constitución de los Grupos parlamentarios, reducir los plazos para la sesión de investidura²⁵. Esto se debe a que, una vez recibida dicha propuesta, no existe plazo alguno en el artículo 170 del Reglamento del Congreso para la convocatoria del Pleno de investidura, por lo que el margen discrecional es muy notable²⁶.

En conclusión, una vez constituido el Congreso de los Diputados, los plazos previstos para la sesión de investidura podrían haberse reducido y haberse celebrado la sesión de investidura el 7 de diciembre, para que el presidente del Gobierno estuviese ya investido el 8 de diciembre y el nuevo Gobierno, tras jurar sus cargos ante el Rey, en activo el 9 de diciembre.

III. CONCLUSIONES

En términos generales, y más allá del caso concreto que nos ocupa, a nuestro juicio es posible adelantar los plazos previstos legal y constitucionalmente para la investidura del candidato a presidente del Gobierno.

en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios, éstos 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 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».

²⁵ De hecho, por vez primera en nuestra historia parlamentaria se redujeron los plazos para conformar los Grupos parlamentarios, ya que el mismo martes 13 de diciembre, fecha de la sesión constitutiva de las nuevas Cámaras y de apertura de la X Legislatura, se solicitó a la Mesa del Congreso y se aprobó una propuesta del Partido Popular para reducir los plazos para los Grupos parlamentarios. Sin esperar los cinco días que establece el artículo 24.1 del Reglamento del Congreso, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó el jueves, 15 de diciembre, la formación de 6 grupos parlamentarios: Grupo Popular; Grupo Socialista; Grupo Catalán (CiU); Grupo de IU, ICV-EUiA, Cha; La Izquierda Plural; Grupo de Unión Progreso y Democracia; y Grupo Vasco (EAJ-PNV). Aun recurriendo la negativa de la Mesa a dejar constituirse en Grupo a los siete diputados de AMAIUR, los plazos se cumplieron, puesto que la Mesa les denegó definitivamente el lunes 19 de diciembre la constitución de Grupo, cuatro días hábiles después de la apertura del plazo y un día menos del plazo, en teoría, máximo.

²⁶ En la práctica, y como señala Vintró, la fecha del Pleno de investidura se fija «atendiendo a la conveniencia del candidato pudiendo serle de utilidad esta flexibilidad temporal para poder elaborar sin apreturas de tiempo su discurso programático y para buscar los más amplios apoyos políticos al mismo». VINTRÓ CASTELLS, JOAN. *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, p. 292.

En primer lugar, y teniendo en cuenta que todo Real Decreto de convocatoria de unas elecciones generales reúne cinco elementos fundamentales, como son, por este orden, la disolución de las Cortes vigentes, la fecha de convocatoria de las próximas elecciones, el número de diputados y senadores a elegir por cada circunscripción, la fecha de inicio y fin de la campaña electoral y, por último, la fecha de la sesión constitutiva de las nuevas Cortes surgidas del proceso electoral, es posible que un Consejo de Ministros en funciones promulgue otro Real Decreto modificando parcialmente el Real Decreto de disolución en vigor. En ese nuevo Real Decreto se mantendrían todos los elementos esenciales de cualquier Real Decreto de disolución de las Cortes, como la propia disolución, la fecha de las elecciones, el número de diputados y senadores a elegir por cada circunscripción, y el inicio y fin de la campaña electoral, pero se modificaría el último elemento, la fecha de convocatoria de las nuevas Cámaras. Dicha modificación se produciría en virtud del principio jurídico de *lex posterior derogat anterior*, ya que, al ser el Real Decreto de disolución y convocatoria una norma de carácter reglamentario del poder ejecutivo, tiene que ser otro Real Decreto del Consejo de Ministros (extraordinario), el que, al ser posterior y de sentido contrario, derogaría el de disolución en lo referido a la fecha constitutiva de las Cámaras.

En segundo lugar, y una vez se constituyesen las nuevas Cortes, la Mesa del Congreso podría decidir, o bien su presidente mediante Resolución, que la fecha del debate de investidura se adelantase a no más de cinco días, toda vez que los Grupos parlamentarios quedarían constituidos en ese tiempo.

En suma, de lo anterior se deduce que los plazos de investidura quedarían notablemente acortados en, al menos, quince días, la mitad de lo inicialmente previsto, toda vez que la Constitución, en su artículo 68, establece un tiempo máximo de veinticinco días desde la celebración de las elecciones para la sesión constitutiva de las nuevas Cortes, pero no un tiempo mínimo. Esa «laguna» jurídica permite que, entre el tiempo máximo establecido constitucionalmente, y el mínimo requerido por la LOREG para solventar todos y cada uno de los plazos legales del contencioso electoral haya un periodo de tiempo que, en circunstancias de especial gravedad, pueda ser reducido sensiblemente para permitir una investidura «acelerada» del presidente del Gobierno.

Por otro lado, y en el caso de las pasadas Elecciones Generales del 20 de noviembre, aunque se consideró la posibilidad de adelantar los plazos, finalmente esta posibilidad fue descartada y la Sesión constitutiva de las nuevas Cortes se produjo el 13 de noviembre y el debate de investidura el 19 y 20 del mismo mes. Un mes exacto después de las elecciones. El presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, obtuvo la confianza parlamentaria en primera votación por mayoría absoluta²⁷ y fue investido presidente al día siguiente, el 21 de noviembre.

²⁷ Mariano Rajoy fue investido presidente del Gobierno con 187 votos a favor (185 PP, 1 Unión del Pueblo Navarro y 1 Foro Asturias Ciudadanos), 149 en contra (110 PSOE, 16 Convergència i

Sin embargo, como se ha señalado, se hubiese podido producir la investidura con anterioridad a la fecha en la que efectivamente se produjo, ya que la Constitución de las Cámaras, conforme al art. 68.6 CE, debe hacerse dentro de los 25 días siguientes a las elecciones, por lo que el tope máximo era el 15 de diciembre. Se convocaron para el martes 13 de diciembre, dos días antes del tope máximo pero, del calendario planteado se deduce que podrían haberse convocado para el martes 6 de diciembre, una semana antes.

En el periodo que discurre entre la celebración de las elecciones y la nueva fecha de la sesión constitutiva se hubiesen sustanciado, si los hubiere, todos los recursos contencioso-electorales, ya que la posibilidad de un recurso de amparo electoral no afectaría en nada a este proceso ya que, muy probablemente, se resolverían en un plazo largo de tiempo.

El día 6 de diciembre, aun siendo festivo, podrían no solo haberse constituido las Cámaras, sino haber elegido Presidente y Mesa y abrir el plazo para registrar la solicitud de constitución de los grupos parlamentarios. Para entonces, el Rey podría haber desarrollado ya las consultas previstas en el artículo 99.1 de la Constitución, puesto que en éste no se exige que tenga que esperar a los resultados definitivos de las elecciones para proceder con el trámite de consultas y porque, además, para las consultas regias no se requiere que estén ya constituidos los Grupos parlamentarios. Por lo tanto, el mismo día 6 de diciembre podría haber propuesto el Rey al Presidente del Congreso el candidato a la investidura, con lo que el Presidente del Congreso podría haber convocado la sesión de investidura para el 7 de diciembre, puesto que no había ninguna disposición normativa que lo impidiese.

En conclusión, y en términos temporales, se hubiesen reducido notablemente los tiempos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno, en torno a catorce días, lo que hubiese quizá sido necesario en una grave situación económica pero que, sin embargo, no afecta al correcto funcionamiento del orden constitucional, sino a la praxis política.

Con todo, hay que recordar como anécdota de lo que se produce en otros países que en el Reino Unido, aun siendo un modelo político-institucional muy diverso al nuestro, en las últimas elecciones generales, celebradas el 6 de mayo de 2010, fue proclamado primer ministro David Cameron, líder del Partido Conservador, el día 11 de mayo, cinco días después de las elecciones, aun careciendo de la mayoría absoluta y habiendo debido pactar con los liberal-demócratas de Nick Clegg, que se convirtió en viceprimer ministro.

En cualquier caso, y a modo de *excursus*, la reflexión que debiera hacerse ha de partir de una premisa importante, y es la de que la extrema racional-

Unió, 11 Izquierda Unida, 5 Unión, Progreso y Democracia, 3 Esquerra Republicana de Catalunya, 1 Geroa Bai, 2 Bloque Nacionalista Galego y 1 Compromís) y 14 abstenciones (7 Amaiur, 5 Partido Nacionalista Vasco y 2 Coalición Canaria).

lización de nuestro sistema, que también tiene sus razones²⁸, lo hace muy rígido y por lo tanto poco flexible a circunstancias de extrema gravedad o tensión, lo que dificulta la toma de decisiones urgentes.

El respeto al orden constitucional, en definitiva, no radica solo en el cumplimiento de los plazos, sino que esos plazos, en circunstancias de extrema gravedad política o económica, puedan ser reducidos. Por ello discrepamos de quienes han sostenido que la «normalidad» en un traspaso de poderes y el debido respeto institucional implican un escrupuloso y rígido cumplimiento de los trámites establecidos. La democracia es seria y rigurosa, pero debe ser lo suficientemente dúctil como para garantizar su adaptabilidad a circunstancias extraordinarias de la vida de las naciones.

²⁸ El sentido de nuestro parlamentarismo racionalizado deriva de que durante *«la monarquía absoluta y durante algunas fases del Estado constitucional decimonónico era el Rey quien nombraba y revocaba libremente a sus ministros. De esta forma, el Gobierno dependía exclusivamente de la voluntad real. Posteriormente, durante la llamada monarquía orleanista o de parlamentarismo limitado, se produjo una situación de equilibrio entre el Rey y los Parlamentos, dado que los Gobiernos necesitaban contar con el apoyo de ambos poderes. Finalmente, el parlamentarismo pleno que se desarrolla desde finales del siglo pasado se tradujo en un vaciamiento de las competencias políticas que aún quedaban en manos de los monarcas. En adelante, el establecimiento y mantenimiento de los Gobiernos dependerá únicamente de las Cámaras: no podrá designarse a nadie que no cuente con la confianza parlamentaria. De esta forma, la intervención de los Jefes de Estado en la formación de los gobiernos queda limitada, especialmente cuando se trata de reyes, a un papel de conciliación y moderación»*. SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, «Comentario al artículo 99 de la Constitución», en GARRIDO FALLA, MANUEL (coordinador), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 1391-1392.