

LA FORMACIÓN DE GOBIERNO
EN EL NUEVO CONTEXTO MULTIPARTIDO.
CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2016

The Composition of Government in a New Multiparty
Context Political and Legislative Chronicle of 2016

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Universidad de Granada

mazpitar@ugr.es

Cómo citar/Citation

Azpitarte Sánchez, M. (2017).
La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido.
Crónica política y legislativa del año 2016.
Revista Española de Derecho Constitucional, 109, 187-214.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.07>

Resumen

Este trabajo parte de la nueva textura política que generaron las elecciones de diciembre de 2015, en las que el bipartidismo fue sustituido por un sistema multipartido. Desde esta premisa se analizan los esfuerzos por establecer unas nuevas reglas de praxis política. Se da cuenta, así, de los fracasados intentos por lograr una mayoría de *amplio espectro* y otra de *Gobierno transversal*, para terminar estudiando el proceso que ha llevado al Gobierno en minoría de Mariano Rajoy. Finalmente, en el último epígrafe del trabajo, se profundiza en las distintas concepciones constitucionales proyectadas sobre la investidura y el control del Gobierno en funciones.

Palabras clave

Sistema de partidos; investidura; Gobierno en minoría.

Abstract

This paper starts from the new political texture built after the December elections of 2015, where a bipartisan system was replaced by a multiparty system. From this premise, the essay analyzes the efforts to establish the new rules of the political praxis. Therefore, it takes account of the failed attempt to base a «majority of wide spectrum» or a «cross Government», and finishes on the process that took Mariano Rajoy to a minority Government. The last point goes through the different constitutional conceptions planned on the investiture and the control of Government.

Keywords

Party system; investiture; minority Government.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA APERTURA DE LA CONSTITUCIÓN A UNA NUEVA TEXTURA POLÍTICA. II. EN BUSCA DE UNA NUEVA PRÁXIS POLÍTICA: 1. El tímido intento de una mayoría de Gobierno de *amplio espectro*. 2. El fracaso en la construcción de un «Gobierno de cambio»: 2.1. *Las negociaciones previas a la investidura*. 2.2. *El debate de investidura*. 2.3. *Las negociaciones tras la investidura*. 3. Las elecciones de junio: el refuerzo de la mayoría del Partido Popular. 4. La solución de un Gobierno en minoría y sus consecuencias sobre la oposición: 4.1. *La imposibilidad de una gran coalición*. 4.2. *La primera investidura fallida de Mariano Rajoy*. 4.3. *El camino hacia la abstención del PSOE*. 4.4. *El debate de investidura definitivo*. III. CODA: ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA FORMACIÓN DE GOBIERNO DESDE LA TEORÍA CONSTITUCIONAL: 1. La investidura. 2. Sobre el control del Gobierno en funciones.

I. INTRODUCCIÓN: LA APERTURA DE LA CONSTITUCIÓN A UNA NUEVA TEXTURA POLÍTICA

La eficiencia de toda Constitución se mide por su capacidad en el tiempo para canalizar e integrar los cambios sociales a través de las instituciones. Partiendo de esta premisa, es evidente que la crisis económica ha generado dos realidades que han puesto (y ponen) a prueba la norma suprema. Me refiero, primero, a la discusión sobre la legitimidad del proceso de integración europea, o al menos su forma contemporánea, ya que por primera vez la Unión Europea (UE) ha impulsado medidas con una incidencia peyorativa y directa sobre los ciudadanos. La Constitución española (CE) apenas ha sido límite e incluso ha acogido una reforma para acomodar los fundamentos de la lógica económica imperante. En segundo lugar, la preeminencia de las soluciones supranacionales ha denotado la incapacidad de la praxis política reinante desde 1982, el bipartidismo cuasirrígido con alternancia en el Gobierno, para ofrecer respuestas socialmente convincentes a la recesión. Esta debilidad ha ampliado la mirada hacia otros fenómenos (corrupción, falta de transparencia, ausencia de democracia interna en los partidos, etc.) hasta sublimar las dificultades que ya arrastraba la democracia representativa.

Lo interesante es que el mismo texto constitucional, y en especial su régimen electoral, en correspondencia con el nuevo tono social, ha dado lugar a una textura política distinta, que debería abrir el margen de soluciones políticas e incluso reforzar la legitimidad de la CE. En efecto, siquiera temporalmente el

bipartidismo rígido queda atrás y con él los tipos de práctica política que había desarrollado. Es obvio que el modelo de mayoría absoluta carece de relevancia para la nueva realidad. Pero tampoco es de utilidad el recurso habitual a los pactos de gobernabilidad con un partido nacionalista, que tanto provecho había dado al Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y que, además, acompañaba el devenir de la dinámica política con la estructura territorial. Y aunque todo apunta a que estamos ante una nueva versión del Gobierno mediante geometría variable, es decir, cosechando apoyos singulares para cada iniciativa, no hay duda de sus diferencias respecto a su uso originario por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, que siempre buscó sus apoyos al margen del PP.

En definitiva, de un modelo de separación de partidos de Gobierno, con dificultades incluso para alcanzar pactos de estado, hemos pasado a otro que necesariamente reclama la cooperación. En las páginas que siguen se dará cuenta de los problemas para alumbrar la nueva praxis política, a lo que se dedica el epígrafe segundo, y se mostrará el fallido intento de un Gobierno transversal u otro de gran coalición, con el resultado final de un Ejecutivo en minoría, que, a día de hoy, todavía está buscando sus principios de funcionamiento. En el epígrafe tercero se trascenderá la realidad política para extraer algunas conclusiones de teoría constitucional relativas a la investidura y el control del Gobierno en funciones.

II. EN BUSCA DE UNA NUEVA PRÁXIS POLÍTICA

1. EL TÍMIDO INTENTO DE UNA MAYORÍA DE GOBIERNO DE AMPLIO ESPECTRO

En el marco del contexto descrito en el epígrafe anterior, inmediatamente después de las elecciones, el presidente en funciones inició contactos para fraguar una mayoría de gobierno que integrase el PSOE y Ciudadanos. No hay datos sobre el procedimiento a través del cual Mariano Rajoy optó por ese camino y no realizó ninguna actuación formal de su partido en tal sentido. Hemos de entender, por tanto, que se configuró de modo oficioso bajo la premisa de que el presidente en funciones gozaba de un margen indiscutible para pilotar el proceso. Más allá de los rumores, y pese a que los otros dos partidos llamados a apoyarle manifestaron su rechazo al candidato, el PP se ha mostrado como una organización de liderazgo sólido.

Los mimbres sobre los que se pretendía construir esa mayoría de *amplio espectro* se esbozaron en una rueda de prensa el 29 de diciembre, tras la ronda

en la Mesa. Sin embargo, el entendimiento no fue más allá y el 23 de enero, tras las consultas de Felipe VI con los líderes parlamentarios, la Casa de su Majestad el Rey emitió un comunicado en cuyo punto segundo se afirmaba que Mariano Rajoy había «declinado» el ofrecimiento del rey para ser candidato⁵. En rueda de prensa, el presidente en funciones justificó su decisión declarando que no contaba con la mayoría suficiente y, sobre todo, se enfrentaba a una «mayoría absoluta» en su contra⁶.

2. EL FRACASO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN «GOBIERNO DE CAMBIO»

2.1. *Las negociaciones previas a la investidura*

El rechazo de Rajoy se prolongó durante la segunda ronda de contactos del jefe del Estado a lo largo de la primera semana de febrero, por lo que Felipe VI propuso como candidato a Pedro Sánchez. Se trataba, en parte, de una situación esperada, pero condicionada en su origen por dos fenómenos que acabarían siendo definitivos. Primero, las exigencias de Podemos, que muy pronto se sustanciaron en la reclamación de un Ejecutivo de coalición, con reserva de ámbitos materiales, como la Vicepresidencia o los asuntos territoriales⁷; y, más tarde, se concentraron en la reivindicación de una negociación bilateral que excluyera a Ciudadanos. A todas luces se hacía evidente la voluntad de Podemos de disputar al PSOE la primacía en el espacio electoral de la izquierda, que había quedado dividido por un estrecho margen de votos. La segunda condición tuvo que ver con la debilidad de Pedro Sánchez dentro de su propio partido, en especial en el equilibrio de poderes con los llamados barones territoriales, aquellos líderes de comunidades autónomas sin partidos de corte nacionalista, que, con la evidente intención de preservar su propio poder, descartaban entendimientos con Podemos o con grupos independentistas (en sentido opuesto, el apoyo de Pedro Sánchez surgía de los territorios en los que el PSOE gobierna con grupos nacionalistas).

Solo desde este contexto (y en la hipótesis de extraer réditos electorales futuros) es comprensible la acción política de Pedro Sánchez hasta su fallida

⁵ Disponible en: http://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=102

⁶ Vídeo del 23 de enero de 2016. En hemeroteca de *El Mundo* Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/01/22/56a26db9268e3ee7098b457c.html>

⁷ Vídeo del 22 de enero de 2016. En hemeroteca de *El Mundo* Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/01/22/56a2112f46163f362f8b4611.html>

investidura, actuación que en una lectura político-constitucional exhibe perfiles reseñables. En efecto, para aminorar la presión de Podemos, el candidato exploró la posibilidad inédita de solicitar la confianza de la Cámara con un acuerdo insuficiente, abierto a concitar apoyos a lo largo del debate o después. El punto de partida de esta estrategia fue la elaboración de una propuesta de negociación titulada «Programa para un Gobierno progresista y reformista»⁸. Se trataba de un texto que, desde el nuevo escenario multipartidista, invitaba al diálogo guiado por la voluntad de cambio, excluyendo, eso sí, al PP, responsable, según el documento, del deterioro de las condiciones de vida y la desconfianza a los representantes políticos (pp. 2 y 3). Vale como idea matriz, lo afirmado en la página 5:

Los españoles han expresado esta voluntad, pero no han querido atribuir a un solo partido la responsabilidad de hacerla efectiva. Sí han querido, sin embargo, encomendar la satisfacción de sus aspiraciones a quienes, a lo largo de los últimos cuatro años, han encarnado la propuesta de cambio político y a quienes, en la campaña electoral, han formulado su compromiso con ese cambio con propuestas que implican a la vez, un proyecto reformista y un proyecto basado en valores que toman como destinatarios de sus decisiones a la mayoría de los ciudadanos.

A partir de esta premisa y con la finalidad de concitar el máximo apoyo, el texto se hilvanó sobre seis ámbitos temáticos: la recuperación económica justa a través de un nuevo modelo de crecimiento con estabilidad presupuestaria y reforma fiscal progresiva; la reducción del desempleo y derogación de la reforma laboral de la última legislatura; un pacto en educación, ciencia y cultura; un plan de emergencia social y la consolidación del Estado social; reformas del sistema democrático; potenciar el papel activo de España en el exterior, y en especial en la UE; y reformar la CE «para asegurar eficazmente los derechos sociales y completar el funcionamiento federal de la organización territorial de nuestro Estado».

Apoyado en este escrito, el PSOE inició negociaciones paralelas, pero separadas, con Ciudadanos y con Podemos, Izquierda Unida (IU) y las Mareas. La primera condujo a un pacto el 23 de febrero, estructurado de igual modo que el ya comentado «Programa para un Gobierno progresista y reformista». El «Acuerdo para un Gobierno reformista y de progreso» afirmaba que «[n]uestro proyecto busca aunar a una mayoría de españoles sobre cinco ambiciones que deben estar en el corazón de cualquier programa reformista para España: la

⁸ Disponible en: <http://www.psoe.es/media-content/2016/02/DOCUMENTO-PROGRAMA-GOBIERNO1.pdf>

educación, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, el empleo, la unión y la regeneración política» (p. 1)⁹. Conllevaba, además, un evidente cambio de retórica en su preámbulo; desaparecieron las referencias excluyentes al PP (los males se atribuyen a la crisis) y la voluntad de cambio se ligó al diálogo y la construcción de un «Gobierno transversal» sin exclusiones, que marcó un deseo claro: «[e]xisten sociedades que han demostrado ser capaces de combinar economía de mercado y Estado Social, igualdad de oportunidades y seguridad para sus ciudadanos. España merece ser una de ellas» (p. 4).

Es bien sabido que este documento no llegó a puerto alguno y seguramente sus muñidores fueron conscientes desde el principio de que podría tener muchas utilidades, pero nunca la de concitar el apoyo parlamentario necesario. Entre sus diversos servicios, Pedro Sánchez lo empleó para ir desarrollando una estrategia dentro de su partido, con la que desmontar la oposición a su liderazgo, y que alcanzó su cenit en la segunda investidura. Así, el líder socialista sometió el acuerdo con Ciudadanos a la convalidación de las bases, desapoderando los órganos del partido. De este modo, se apuntaba un problema constitucional central, relativo a la adecuada dimensión de la democracia dentro de los partidos, en especial en lo atinente al curso que ha de tomar la acción política. *A priori*, la llamada a los militantes respondería a una intachable voluntad democrática, extraña a la lógica que ha dominado la realidad política española bajo la CE de 1978. Sin embargo, la cuestión no parece tan sencilla, puesto que este modo de actuar alivia la responsabilidad del dirigente político, pero introduce a un actor adicional, la militancia, que se aparta del núcleo central de la representación.

En cualquier caso, el acuerdo de PSOE y Ciudadanos desencadenó de forma inmediata la ruptura de las negociaciones por parte de Podemos. Según su portavoz parlamentario, Iñigo Errejón, el texto «esperaba al PP» y ratificaba las políticas que se habían desarrollado en la legislatura anterior; el «PSOE ha elegido», podría ser el lema con el que se desacreditó el pacto¹⁰. No ha de pasarse por alto, que el 15 de febrero Podemos y sus confluencias publicaron «Un país para la gente. Bases políticas para un Gobierno estable y con garantías»¹¹, que, al margen de los puntos 4 (Justicia y derechos humanos) y 5 (Plurinacionalidad y modelo territorial), poseía concomitancias significativas con

⁹ Disponible en: https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?__v=204_0

¹⁰ Vídeo del 24 de febrero. En hemeroteca de *El Mundo*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/02/24/56cdc89c46163ff5138b4673.html>

¹¹ Disponible en: <https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/02/un-pais-para-la-gente.pdf>

el acuerdo entre PSOE y Ciudadanos, a lo que añadía, además, una memoria económica que intentaba bajar a tierra las propuestas. Sin embargo, su preámbulo iba directo al eje de flotación de las negociaciones entre los otros dos partidos cuando declaraba:

Nuestra intención es presentárselo, en primer lugar, a las formaciones políticas con las que aspiramos a formar Gobierno (PSOE, Izquierda Unida y Compromís); en segundo lugar, a las formaciones a las que solicitaremos apoyo para la investidura (Ciudadanos, ERC, DiL, PNV y el resto de formaciones con representación parlamentaria) y, en tercer lugar, al PP, un partido del que no esperamos ninguna colaboración parlamentaria pero al que —en tanto que fuerza que aspira a liderar la oposición— queremos, por responsabilidad y cortesía, dar cuenta de nuestro proyecto de Gobierno (p. 9).

Y a este documento le siguió el «Ofrecimiento del PSOE a las demás formaciones políticas progresistas y de izquierdas»¹², que quiso hacer de la emergencia social y de la reconstrucción del Estado social su aportación central. Una cita textual sintetiza bien la idea: «Para que a partir del día 5, entre todos, hagamos posible decretar el fin de los recortes sociales y la recuperación del Estado de Bienestar. Para resolver la situación de la ciudadanía con problemas de carencias materiales severas, reducir las desigualdades, crear empleo digno y con derechos, e impulsar medidas contra la corrupción y a favor de la transparencia en las instituciones» (p. 4).

2.2. *El debate de investidura*

Sea como fuere, la imposibilidad del PSOE para concitar una mayoría suficiente convirtió el debate de investidura en un ritual preelectoral a través del cual las distintas fuerzas intentaron narrar su explicación sobre la ausencia de Gobierno. Así, Pedro Sánchez reincidió en la idea de someterse a la investidura como «un deber ineludible»¹³. A su vez, el presupuesto político de su candidatura residiría en distinguir dos tipos de legitimidades: «[L]os españoles no se merecen que esta Cámara persista en más errores: en el error de creer que solo el que obtiene el mayor número de votos está legitimado para gobernar [...] Para

¹² Disponible en: <http://www.psoecyl.com/3w/index.php/sala-de-prensa/documentos/item/20789-ofrecimiento-del-psoe-a-las-demas-formaciones-politicas-progresistas-y-de-izquierda-izquierda-unida-unidad-popular>

¹³ DSCD, núm. 1, de 1 de marzo de 2016, p. 4.

nosotros es una evidencia palmaria, palmaria, que la voluntad mayoritaria de la sociedad española expresada el pasado 20 de diciembre es el cambio»¹⁴. En esta tesitura, la opción de Gobierno pasaría por la transversalidad: «Señorías, es muy sencillo: ofrecemos gobernar mediante pactos que cuenten con el mayor respaldo parlamentario posible. Ofrezco un Gobierno que ponga en marcha todo en lo que estamos de acuerdo la mayoría»¹⁵. Lo que, a su vez, significaba desear por «irrealizables» otras dos alternativas, la gran coalición o el Gobierno de izquierdas. La primera «[...] porque nuestro único objetivo es el de ayudar a la conformación de un Gobierno del cambio y desde el PP se insiste una y otra vez en que ni el candidato ni sus políticas son negociables, que no se va a cambiar nada» (p. 7, *ibid.*). La segunda porque «(n)o suma; lo siento, pero no suma. La izquierda no ha conseguido en estas elecciones el número de diputados y diputadas suficiente para conformar un Gobierno de un único color político»¹⁶.

La otra parte del acuerdo de Gobierno, sustanció, asimismo, su narrativa sobre la idea de cambio y diálogo. Afirmó Rivera «[m]e parece que lo mejor que le puede pasar a España es que haya cambio, que haya cambio de políticas y de Gobierno, pero también que haya diálogo, porque nadie puede gobernar solo»¹⁷. El matiz llegó por su apelación directa a la abstención del PP: «[n]o les digo ya a estas alturas que ustedes se sumen, porque ya han dicho que no se suman, pero permítannos que otros trabajemos, permítannos que España empiece a funcionar»¹⁸, a la vez que descalificaba cualquier posibilidad de Gobierno con Podemos: «[y], por supuesto, señor Rajoy, ¿usted qué prefiere? ¿Un Gobierno con el señor Iglesias de vicepresidente, un Gobierno con referéndums separatistas o un Gobierno donde Ciudadanos pueda estar incorporado con este acuerdo de Gobierno, un Gobierno constitucionalista, un Gobierno que garantice la estabilidad económica?»¹⁹.

La crítica de Mariano Rajoy se movió sobre una sencilla serie de ideas. La primera el carácter ficticio del pacto: «[e]l señor candidato, en lugar de intentar articular en serio una mayoría suficiente, que es lo que se supone debe hacer un candidato, ha preferido no hacerlo por razones que nada tienen que ver con el Gobierno de España o los intereses de los españoles, sino exclusivamente con los planes particulares del señor candidato»²⁰.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ *Ibid.*, p. 8.

¹⁷ DSCD, núm. 2, 3 de marzo de 2016, p. 35.

¹⁸ *Ibid.*, p. 39.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

Y criticaba además que la investidura fuese un intento de «retorcer el resultado electoral²¹» Para descalificar luego el programa de investidura tildándolo de «contrarreforma» que conduciría a la «inestabilidad»²².

La crítica de Pablo Iglesias se centró en discutir la verdadera finalidad del acuerdo entre el PSOE y Ciudadanos. Afirmó: «[...] lo que nos ha traído usted aquí, quizá sin percatarse del todo, es la primera entrega del plan de la gran coalición. Ha firmado usted un acuerdo en lo programático que no pone dificultades al PP. No lo digo yo, lo dice su socio, el señor Rivera»²³.

A lo que añadiría que era también un pacto que satisfacía a diversos agentes externos: «En estas últimas semanas hemos visto a esos poderes fácticos señalar continuamente qué Gobierno le conviene a España, diciendo sin pudor que a España le convenía una gran coalición entre Partido Popular, Ciudadanos y Partido Socialista, y alertando sobre el peligro de la participación de Podemos en un Gobierno [...] Ayer presentó un pacto a la medida de las oligarquías»²⁴.

En la primera votación, Pedro Sánchez obtuvo 130 votos a favor, 219 en contra y uno abstención²⁵ y en la segunda votación la abstención se sumaría a los votos a favor²⁶.

2.3. *Las negociaciones tras la investidura*

La investidura fallida abrió otra fase infructuosa de negociaciones, en las que el rey marcó el paso exigiendo para una nueva ronda de contactos que los partidos cerrasen antes un acuerdo de Gobierno. El PSOE intentó nuevamente sumar a Podemos, que a su vez aportó un documento titulado «20 Propuestas para desbloquear la situación política y posibilitar un cambio de Gobierno»²⁷, que pretendía ser «el corazón de un posible acuerdo de Gobierno de cambio» (p. 2). El texto tenía un calado eminentemente social en el que se incluía, por ejemplo, el establecimiento de una renta garantizada para facilitar la salida del umbral de la pobreza, la universalización de la educación de cero a tres años, blindar la sanidad, sostener las pensiones sobre el sistema

²¹ *Ibid.*, p. 7.

²² *Ibid.*, p. 9.

²³ *Ibid.*, p. 21.

²⁴ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁵ DSCD, núm. 2, 3 de marzo, p. 104.

²⁶ DSCD, núm. 4, 4 de marzo, p. 28.

²⁷ Disponible en: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2016/04/07/20_propuestas_desbloquear_Podemos.pdf

tributario general, la recuperación del sistema de atención a la dependencia, medidas antidesahucio y una reforma tributaria progresiva o la reforma del mercado laboral. Pero también acciones institucionales como aumentar la proporcionalidad del sistema electoral, reformar la financiación de los partidos o el reconocimiento del derecho a decidir.

El documento se cerraba con una medida en la que se postulaba la formación de un Gobierno en coalición de las distintas fuerzas progresistas (PSOE, Podemos, En Comú Podem, En Marea, IU y Compromís). Se excluía a Ciudadanos, que al mismo tiempo proponía integrarse en el Gobierno del PSOE. En estas circunstancias, se produjo una reunión a tres bandas que acabaría en fracaso, ratificado más tarde por las bases de Podemos, que se pronunciaron contra el acuerdo PSOE/Ciudadanos. Todavía Mariano Rajoy llamaría a una gran colación ofreciendo la Vicepresidencia a Pedro Sánchez. Y, celebradas unas terceras consultas por el rey el 25 de abril, habría un último intento por parte de Compromís de fraguar el «Pacto del Prado», que, más allá de sus treinta medidas, impulsaba un acuerdo de mínimos revisable cada seis meses, con la intención de reunir en torno a él a las autoproclamadas fuerzas progresistas y a Ciudadanos. Descartado este último intento, se celebraron elecciones el 26 de junio tras correr el plazo de dos meses estipulado en la CE.

3. LAS ELECCIONES DE JUNIO: EL REFUERZO DE LA MAYORÍA DEL PARTIDO POPULAR

Por primera vez desde 1978 las elecciones no fueron suficientes para conformar una mayoría de Gobierno. Cobraba, así, la segunda convocatoria electoral un sentido inédito, en el que la elección de representantes ocupaba un lugar secundario, pero, a su vez, la función de construcción de Gobierno se vinculaba sin solución de continuidad a las negociaciones fracasadas.

Sin embargo, no toda la campaña fue una prolongación de los argumentos ligados a la investidura. Podemos e IU, con la ratificación por separado de sus respectivas bases, alcanzaron un acuerdo de coalición que, *a priori*, supuso un movimiento estratégico de hondo calado con tres finalidades obvias: reunificar la izquierda más allá del PSOE ante la perspectiva de un caladero de seis millones de votos, maximizar el rédito en escaños de ese potencial electoral y abrir un nuevo horizonte político desplazando al PSOE del segundo puesto electoral, lo que daría a la coalición la preeminencia, ya fuese de las negociaciones de Gobierno o en el liderazgo de la oposición. Pero los resultados quebraron esta expectativa.

TABLA 1. *Resultados electorales de diversas elecciones*

	<i>Generales 16</i>	<i>Generales 15</i>	<i>Municipales 15</i>	<i>Europeas</i>
PP	7.906.185 (33,03 %)	7.236.965 (28,71 %)	6.057.767 (27,05 %)	4.074.363 (26,06 %)
	137	123		
PSOE	5.424.709 (22,66 %)	5.545.315 (22,0 %)	5.603.112 (25,02 %)	3.596.324 (23 %)
	85	90		
PODEMOS-IU-EQUO	3.201.170 (13,37 %)	3.182.082 (12,67 %)		1.245.948 (7,97 %)
	45	solo Podemos		
		42		
EN COMÚ PODEM	848.526 (3,55 %)	927.940 (3,69 %)		
	12	12		
COMPROMÍS- PODEMOS-EUPV	655.895 (2,74 %)	671.071 (2,67 %)	381.533 (1,70 %)	
	9	9		
EN MAREA- -ANOVA-EU	344.143 (1,44 %)	408.370 (1,63 %)		
	5	solo En Marea		
		6		
C'S	3.123.769 (13,05 %)	3.500.541 (13,93 %)	1.467.663 (6,55 %)	495.114 (3,16 %)
	32	40		
ERC	629.294 (2,63 %)	599.289 (2,39 %)	513.044 (2,29 %)	629.071 (4,02 %)
	9	9		
CDC	481.839 (2,01 %)	565.501 (2,25 %)	668.892 (2,99 %)	
	8	8		
PNV	286.215 (1,20 %)	301.585 (1,20 %)	360.143 (1,61 %)	
	5	6		
IU-UP		923.133 (3,67 %)	999.647 (4,46 %)	1.562.567 (9,99 %)
		2		
EH BILDU	184.092 (0,77 %)	218.467 (0,87 %)	308.829 (1,38 %)	
	2	2		
C CANARIA	78.080 (0,33 %)	81.750 (0,33 %)	150.996 (0,67 %)	
	1	1		

Fuente: elaboración propia.

Las cifras ofrecen algunas conclusiones o, al menos, tendencias. Comparando los datos desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, momento que puede señalarse como fin del bipartidismo cuasirrígido, el primer corolario señala que el nuevo modelo multipartido parece haberse estabilizado en un escenario en el que PP y PSOE se reparten aproximadamente el 50 % del electorado. El segundo apunte muestra que el PP es a día de hoy el único partido en condiciones reales de liderar una mayoría de gobierno; una idea que se refuerza en virtud de su crecimiento electoral desde las elecciones europeas y, sobre todo, por ser el único que gana claramente apoyos entre las generales del 2015 y las de 2016.

Además, los resultados electorales de 2016 indican que el viejo bipartidismo no ha mutado en una división en dos bloques, con PP y Ciudadanos a un lado, y PSOE y partidos progresistas a otro. Es factible que los dos primeros terminen por formar coalición de Gobierno o por ser identificados como una magnitud política homogénea, pero, a día de hoy, la suma de escaños es insuficiente. Y, con todo, la dinámica política al otro lado todavía está demasiado lejos de sinergias constructivas. Incluso, el nuevo territorio multipartido ha sumido en una crisis de identidad a PSOE y Podemos, los dos partidos que pugnan por el electorado de izquierda (soy consciente de que la etiqueta es demasiado genérica, pero responde al lenguaje habitual de ambos partidos, incluso de Podemos, que durante sus primeros años había relativizado la división derecha/izquierda).

Otra tendencia o conclusión indica que el PSOE es el nuevo fiel de la balanza: un partido que, carente de fuerza electoral para liderar el Ejecutivo, sin embargo, determina el contorno de la mayoría de Gobierno. Según la decisión del PSOE, será de geometría variable, sumando apoyos de forma fragmentada para cada iniciativa, o bien una gran coalición (formal o informal). Ocupa así el PSOE el lugar que había correspondido tradicionalmente a los partidos nacionalistas, en especial los catalanes. Una circunstancia que, a su vez, ejemplifica otra de las consecuencias que arrostra el conflicto de Cataluña sobre nuestro sistema político-constitucional, puesto que diecinueve escaños (o veinticuatro si sumamos al PNV) quedan fuera del juego de la gobernabilidad.

Pero no todo son conclusiones. Nos encontramos también ante una incógnita crucial, referida a la naturaleza de la acción política cuando las posibilidades de ser alternativa de Gobierno a corto plazo son escasas (PSOE) o nulas (Ciudadanos y Podemos). Hasta ahora la dinámica de nuestro sistema político, e incluso de nuestro derecho parlamentario, se había basado sobre la legitimidad de la mayoría, en tanto que en la realidad constitucional existía la posibilidad cierta de que al menos una parte de la oposición deviniese en mayoría de Gobierno. Esto había convertido nuestra vida política, parlamentaria y mediática, en una permanente confrontación de alternativas, a la espera de que el

electorado repartiéndose nuevas bazas. El interrogante es saber cómo van a desenvolverse, qué textura le van a dar a su acción política, sobre todo los dos nuevos partidos.

4. LA SOLUCIÓN DE UN GOBIERNO EN MINORÍA Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA OPOSICIÓN

4.1. *La imposibilidad de una gran coalición*

Es innegable que Mariano Rajoy ya desde las primeras elecciones visualizó con claridad el problema que habría de afrontar: lograr el apoyo de su antagonista histórico, el PSOE. Por ello, el PP inició el proceso de negociación formulando un texto titulado «Programa para el Gobierno de España» definido para lograr:

Un Gobierno apoyado por aquellos partidos que comparten los valores que España ha reclamado mayoritariamente en las urnas: la defensa de la unidad y la soberanía nacional, de nuestros derechos y libertades, el proyecto europeo, de la lucha contra el terrorismo. En definitiva, los consensos básicos de la sociedad española; suficientemente sólidos y amplios para fundamentar la formación de un ejecutivo que ofrezca estabilidad y responsabilidad. (p. 6)²⁸

Gobierno cuyos objetivos, a partir de los cuales se proponía una amplia batería de medidas negociables, serían favorecer un crecimiento sólido, sostenido y sostenible; trabajar en el fortalecimiento de los pilares del Estado de bienestar; defender la España constitucional; defender nuestras libertades; y fortalecer el vínculo democrático. En fin, salvando algunos acentos, no es casualidad la evidente coincidencia de estos objetivos con la retórica del pacto entre el PSOE y Ciudadanos.

El camino fructificó con este último partido, que viró desde la abstención hacia el apoyo a la investidura de Mariano Rajoy. Tomó forma en el acuerdo firmado por sus dos portavoces parlamentarios, titulado «150 compromisos para mejorar España». El eje discursivo no se apartó del documento anterior, ni del suscrito en su momento por el PSOE y Ciudadanos (e incluso el propuesto por Podemos ya analizado), pues sus grandes bloques fueron crecimiento económico, competitividad y empleo; sociedad del bienestar y del

²⁸ Disponible en: http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16_07_13_programa_para_el_gobierno_de_espana.pdf

conocimiento; transparencia, regeneración democrática y lucha contra la corrupción; y el fortalecimiento de las instituciones y modelo territorial.

En definitiva, es obvio que existe un consenso significativo en torno a los grandes temas que marcan la agenda política de nuestro país, que son la estructura económica, su repercusión sobre el Estado social, la corrupción de los partidos y la redefinición del Estado autonómico. No obstante, el documento que fraguó el apoyo de Ciudadanos a Mariano Rajoy poseía un importante matiz de tono, que hacía patente, una vez más, el peso de la UE en la dirección política: «[...] en el firme compromiso con la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea», para lo que es «necesaria la aprobación de forma estricta de todas las acciones incluidas en la última Recomendación emitida por la Comisión Europea antes del día 15 de octubre» (p. 3).

Sin embargo, el acuerdo PP/Ciudadanos fue inicialmente insuficiente, puesto que el PSOE abortó desde el inicio cualquier tipo de negociación. En su reunión con Mariano Rajoy de 13 de julio, Pedro Sánchez declaró que «a día de hoy el Partido Socialista se reafirma en su voto contrario a la investidura»²⁹. Reiteraría su negativa tras otra reunión el 29 de agosto, justo después del pacto entre PP y Ciudadanos, afirmando que el encuentro con Mariano Rajoy había sido «prescindible» y que precisamente el pacto ahondaba en la motivación del no. En estas circunstancias, se llegó al debate de investidura, antes del cual Mariano Rajoy afirmó que iría «con 170 votos», resaltando que otros presidentes habían sido elegidos con un apoyo menor, pero afirmó «seguiré intentándolo, ahora, después de la primera votación, y si fuese necesario después de la segunda con el Partido Socialista que tiene la llave y porque es mi obligación»³⁰. Una vez más la investidura cobraba interés únicamente como escenario que amplificaba los desencuentros previos.

4.2. *La primera investidura fallida de Mariano Rajoy*

Mariano Rajoy comenzó explicando las razones que a su juicio justificaban su investidura. En primer lugar, la urgente necesidad de un Gobierno: «[...] las cosas se podrían torcer y evolucionar a peor, y esto es algo que bajo ningún concepto debemos permitir»; a lo que añadió:

²⁹ Vídeo del 13 de julio. En Hemeroteca de *El Mundo*, <http://www.elmundo.es/espana/2016/07/13/5786097fe5fdea261f8b457a.html>

³⁰ Vídeo del 29 de agosto. En Hemeroteca de *El Mundo*, <http://www.elmundo.es/espana/2016/08/29/57c417af22601dc71b8b463d.html>

Quiero poner especial énfasis en la necesidad de remitir a estas Cortes el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, no solo porque constituyen el elemento central de nuestro compromiso con Europa, sino porque afectan a millones de personas [...] por poner fin a la anomalía democrática que supone la existencia de un Gobierno en funciones durante ya más de ocho meses y dos procesos electorales, un Gobierno que precisamente por estar en funciones está limitado a la hora de adoptar decisiones que afectan o convienen al interés general³¹.

La segunda razón se ancló en el número de escaños: «[...] es que así lo han dispuesto los españoles al pedir con claridad que gobierne el Partido Popular [...] El resultado electoral del pasado mes de junio ha sido inequívoco. Nunca, salvo en el caso de las mayorías absolutas, ha habido tanta distancia entre el primero y el segundo partido»³².

Sin solución de continuidad, aportó la tercera razón que sustentaría su investidura: «Mi propuesta es la única posibilidad real de que España pueda disfrutar de un Gobierno moderado que no sea una aventura de radicalismo, ineficacia e incertidumbre» (p. 6, *ibid.*).

Desde este punto de partida esbozó las características del Gobierno que esperaba formar: «[...] que no está sometido a vaivenes constantes porque todos cumplen con lealtad sus compromisos»; «en condiciones de gobernar, lo cual significa que pueda tomar decisiones y que sus decisiones se apliquen»; «fiable y previsible en sus decisiones, que no despierte incertidumbres ni recelos, sino al contrario un Gobierno con el que todos puedan saber a qué atenerse»; y «basado en acuerdos, porque así lo exigen los resultados electorales y porque nos enfrentamos a desafíos a los que ningún partido político puede hoy responder en solitario»³³.

A partir de aquí, el discurso se asentó en el pasado, desgranando las bondades de la última legislatura. Pero más que el detalle, interesa subrayar la lectura global que de su anterior Gobierno efectuó el candidato:

[...] el rescate soberano parecía el único alivio a una situación desesperada. No quiero ni pensar cuáles hubieran sido las consecuencias económicas y, sobre todo, las consecuencias sociales de esa decisión. El caso es que no lo pedimos, confiamos en España y en la capacidad de los españoles. Tomamos medidas como un país soberano que no renunciaba a ser dueño de su futuro

³¹ DSCD, núm. 3, 2016, 30 de agosto, p. 5.

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ Todas las citas: *ibid.*, p. 7.

y que adoptaba decisiones para superar los graves desequilibrios de nuestra economía sin abandonar a los españoles con menos medios para sobrellevar esta situación³⁴.

Por razones sistemáticas es oportuno detenerse ahora en el discurso de Albert Rivera, cuyo partido otorgó la confianza a Mariano Rajoy. La esencia giró, como no podía ser de otro modo, en los motivos de fondo que lo llevaron primero a cerrar un pacto con el PSOE y poco después con el PP. Una cita literal, por más que larga, da buena cuenta de la idea central:

[...] lo que más me gustaría en este momento y lo que creo que es necesario para este país sería buscar un acuerdo, un consenso de 254 escaños, con un nuevo presidente, con un nuevo Gobierno, con nuevas políticas y con un consenso muy amplio para aplicar estas reformas, pero, ¿qué sucede? Que el señor Rajoy y el Partido Popular legítimamente dicen: no [...] El Partido Socialista dice: no [...] Pues si la vieja política impide un gran acuerdo de Estado para gobernar dos o tres años este país y hacer las grandes reformas que necesita, si no quieren un Gobierno nuevo, limpio de corrupción, si no quieren un Gobierno ambicioso, si algunos quieren que todo siga igual y otros que solo haya Gobierno cuando gobiernan ellos, pues está el plan B [...] antes que bloquear España, antes que forzar unas terceras elecciones, antes que dejar a España sin presupuestos o sin una defensa desde esta Cámara de la Constitución y de nuestros valores, antes que todo eso, si tengo que escoger, yo prefiero que gobierne la lista más votada, con exigencias y condiciones para una investidura por parte del partido de centro de esta Cámara³⁵.

Las palabras de Pedro Sánchez se construyeron sobre los mismos ejes que su discurso de investidura. En el centro, se volvió a situar la distinción entre resultado electoral e investidura, que venía a impugnar la premisa mayor de Mariano Rajoy: «[...] el debate de investidura no es de convalidación mecánica del resultado electoral. Nuestra democracia se sustenta en un sistema parlamentario y el de investidura es un debate sobre la confianza que genera el candidato ante los 350 diputados y diputadas aquí presentes»³⁶.

Esto le sirvió, recordando las propias palabras del candidato, para reprocharle sus apoyos insuficientes (p. 7) y negarle la confianza, bien ilustrado al comienzo del discurso:

³⁴ *Ibid.*, p. 9.

³⁵ DSCD, núm. 4, 2016, 31 de agosto, p. 40.

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

España necesita con urgencia un Gobierno, no un mal Gobierno. España necesita con urgencia un Gobierno que haga posible una recuperación económica que sea justa y acabe con el mal Gobierno de los continuados incumplimientos presupuestarios y el agotamiento de los recursos acumulados durante años de esfuerzo de todos los españoles. España necesita un Gobierno que recupere el derecho a un trabajo digno y acabe con el mal Gobierno que ha promulgado una reforma laboral [...] España necesita un Gobierno que devuelva a la sanidad pública, a la educación, a las pensiones, a la dependencia [...] España necesita un Gobierno que persiga, castigue e impida la extendida corrupción política [...]³⁷

Y, finalmente, nos interesa subrayar la función que según Pedro Sánchez correspondería al PSOE, que anuncia el conflicto que más tarde acabaría por implosionar:

El Partido Socialista es la segunda fuerza política de este país y la primera a la vez que representa a los ciudadanos que se oponen a cuatro años más de usted, señor Rajoy, al frente del Gobierno. Tenemos una primera y principal obligación institucional, la de representar de forma constructiva y leal a millones de españoles que no desean que el señor Rajoy y el Partido Popular sigan gobernando este país. Somos conscientes de lo que representamos; trabajamos limpia y abiertamente para dar voz en el Parlamento a los millones de ciudadanos que nos votaron el pasado 26 de junio³⁸.

El rechazo de Podemos a la investidura de Mariano Rajoy se construye en parte sobre la reivindicación de los principios («Nadie, absolutamente nadie en España concibe la posibilidad de que nosotros vayamos a renunciar a nuestros principios y a faltar a nuestra palabra poniéndoselo fácil a usted»³⁹) y sobre una crítica global a la pasada legislatura, en la que se enumera el incremento de la desigualdad; la corrupción; los daños de la reforma laboral; y la escasa ambición en política social⁴⁰.

Pero lo más interesante del discurso de Pablo Iglesias es la lectura general que hizo de la anterior legislatura, en claro contraste con la de Mariano Rajoy:

Hablaba usted ayer de la soberanía, precisamente en el aniversario de la reforma constitucional del art. 135 que pactaron ustedes con el Partido Socialista sin

³⁷ *Ibid.*, p. 6.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 23.

consultar a los ciudadanos. Decía usted ayer que el derecho a decidir corresponde al pueblo español, cuando usted es responsable de haber entregado ese derecho a la señora Merkel y a los poderes financieros. No hable usted de la palabra soberanía, señor Rajoy⁴¹.

4.3. *El camino hacia la abstención del PSOE*

El fracaso de la investidura puso sobre la mesa la posibilidad real de unas terceras elecciones, una eventualidad que acabaría provocando la dimisión del secretario general del PSOE, Pedro Sánchez, y la toma de control de una gestora que pilotaría la abstención. La narración de los hechos es sencilla. Una breve conversación telefónica entre Mariano Rajoy y Pedro Sánchez el día 6 de septiembre certificó que no había margen alguno de negociación⁴². El momento clave empieza a fraguarse el 22 de septiembre, cuando Pedro Sánchez anunció que propondría al Comité Ejecutivo del PSOE liderar un «Gobierno alternativo». En la Comisión Permanente de ese Comité, el día 26, se alcanzó el punto álgido justo cuando Pedro Sánchez pidió la celebración en el mes de octubre del Congreso Federal y unas primarias para elegir al secretario general. No ha de olvidarse que ese mismo día el PSOE padeció un nuevo fracaso electoral en las elecciones autonómicas gallegas⁴³ y vascas⁴⁴. La respuesta del sector crítico fue la dimisión de la mayoría de la Ejecutiva del partido, que abocó a un Comité Federal el 2 de octubre, en el que se votó en contra de la iniciativa de convocar un Congreso y primarias. Pedro Sánchez dimitió y tomó el mando una gestora dirigida por Javier Fernández, que condujo a un nuevo Comité Federal, en el que con 193 votos a favor y 96 en contra impulsó la

⁴¹ *Ibid.*, p. 22.

⁴² Véase el comunicado del presidente del Gobierno en funciones, en el que reitera sus motivos expuestos en su discurso de investidura, http://estaticos.elmundo.es/documentos/2016/09/06/comunicado_moncloa.pdf

⁴³ PP, 682 150 votos (47,56 %) y 41 escaños; En Marea, 273 523 votos (19,07 %) y 14 escaños; PSdeG-PSOE, 256 381 (17,87 %) y catorce escaños; y BNG-NÓS, 119 446 (8,33 %) y seis escaños. Información obtenida a febrero de 2017 en <http://resultados2016.xunta.gal/11AU/DAU11999CM.htm?lang=gl>

⁴⁴ EAJ-PNV, 398 168 votos (37,59 %) y 28 escaños; EH Bildu, 225 172 votos (21,26 %) y 18 escaños; Elkarrerin Podemos, 157 334 (14,85 %) y once escaños; PSE-EE, 126 420 votos (11,93 %) y nueve escaños; PP, 107 771 votos (10,71 %) y nueve escaños. Información obtenida a febrero de 2017 en <http://www.euskadi.eus/elecinf/2016/elecciones-parlamento-vasco/librodd/document.pdf>

abstención en la investidura (no obstante, quince diputados socialistas acabarían votando no).

El brete del PSOE merece una especial atención como consecuencia de la transformación experimentada desde un bipartidismo cuasirrígido a un modelo multipartido. El PSOE, por lo menos a corto plazo, ha dejado de ser una alternativa de Gobierno y ha de encontrar un nuevo rol. Ese lugar parece oscilar entre liderar a una izquierda cultural y generacionalmente distinta o facilitar la gobernabilidad aprovechando para incidir de modo práctico en la dirección del Estado.

La tensión experimentada por el PSOE empuja, además, a dos tipos de reflexión sobre la dinámica de los partidos. La primera tiene que ver con la necesaria personificación del liderazgo y, por tanto, los métodos de elección. Parece evidente que, desde la salida de José Luis Rodríguez Zapatero, el PSOE no acierta en este punto, dado el breve recorrido de sus secretarios generales (Rubalcaba, Pedro Sánchez); una observación que incluso tendría un origen mucho más lejano, al recordar la fallida elección de Josep Borrell. En cualquier caso, la lógica política indica que el mecanismo de selección debe asegurar que el resultado goce de una legitimidad duradera. Viene esto a cuento porque el PSOE en los últimos tiempos choca con una fragmentación territorial que dificulta decisiones integradoras. El ejemplo paradigmático es la mayor relevancia que se arroga el PSOE de Andalucía, que, llevada a sus últimos extremos, hace imposible la síntesis de perspectivas diversas. Y no se queda atrás la postura del PSC de congelar su relación con el PSOE cuando los criterios globales se divorcian de sus preferencias territoriales. Estos ejemplos ilustran bien en qué medida el PSOE no acaba de engrasar el procedimiento que va del debate a las decisiones.

En el fondo, y esta es la segunda línea de reflexión, el PSOE muestra la dicotomía entre dos modelos de partido. La reivindicación de las bases por parte de Pedro Sánchez se inclina por un sistema en el que el liderazgo esté sostenido en la militancia, lo que en principio encarna una dosis mayor de democracia. En cambio, desplaza a la burocracia del partido (el concepto quiere ser neutral y se refiere a aquellas personas cuyo puesto orgánico o representativo no depende necesariamente de la próxima elección), con lo que se pierde su función racionalizadora sobre el proceso político. Ciertamente, es muy delgada la línea que separa la labor racionalizadora del aparato de la tentación de ahogar la disidencia y reducir el círculo de decisión. El gran dilema constitucional es si ambas perspectivas —democracia interna y función racionalizadora— se pueden cohesionar o, sin embargo, forman una alternativa insuperable. La candente situación del PSOE al momento de escribir estas líneas seguirá ofreciéndonos motivos para la reflexión.

4.4. *El debate de investidura definitivo*

La caída de Pedro Sánchez abrió el camino a la investidura de Mariano Rajoy. En el debate, sin embargo, lo más interesante no estuvo en el discurso del candidato, que, quizá como no podía ser de otro modo, se mantuvo en la línea de su primera investidura, justificando la solicitud de confianza en las tres razones ya sabidas —necesidad urgente de un Gobierno, que sea estable y eficaz, y que responda a la primacía electoral cosechada por el PP—. A lo que añadiría una última razón: «El agotamiento de los días y de las oportunidades nos sitúa hoy en la disyuntiva de tener que elegir exclusiva y definitivamente entre ofrecer un Gobierno a los españoles o pedirles que regresen a las urnas por tercera vez en poco más de 360 días»⁴⁵.

Esta será también la razón fundamental alegada por Antonio Hernando, portavoz del PSOE⁴⁶, que afirmarí­a:

La consecuencia de dos investiduras fallidas es que este debate se celebra tan solo cuatro días antes de que termine el plazo para la elección de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Por tanto, el debate está objetivamente limitado entre dos únicas opciones: o dar paso a la convocatoria de unas terceras elecciones o desbloquear la situación, lo que irremediamente supone —y quiero hablar muy claro— permitir la investidura del señor Rajoy, que nosotros nunca hemos deseado, mediante la abstención. Esto es lo que podemos hacer y no otra cosa: o abstención o elecciones⁴⁷.

Sin embargo, advierte inmediatamente que se trata de una abstención de efectos limitados, de suerte que en la voluntad del PSOE está la de rehacer el equilibrio de poderes potenciando el papel del Congreso:

Después de enumerar todas esas razones, le adelanto que nuestra voluntad es darles la vuelta a estas políticas haciendo valer la composición de la Cámara para cambiarlas [...] Si su investidura se produce, señor Rajoy, este Parlamento va a vivir una transformación intensa. Ya no será el acompañante más o menos

⁴⁵ DSCD, núm. 12, 26 de octubre de 2016, p. 5.

⁴⁶ Con el fin esencial de reducir la duración de la campaña electoral en el caso de unas nuevas elecciones se aprobó la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del art. 99 de la CE, BOE, núm. 264, de 1 de noviembre de 2016.

⁴⁷ DSCD, núm. 13, de 27 de octubre de 2016, p. 7.

dócil de la actuación y las decisiones de su Gobierno. No, se convertirá en el árbitro real de la política en España y será aquí donde finalmente se decida, como nunca se había hecho hasta ahora, la trayectoria del país⁴⁸.

La lectura de la realidad que realizan PP y PSOE, que ven en la investidura un mal menor frente a las terceras elecciones, contrasta con la mirada de los dos nuevos partidos, para los que confirma el fin del bipartidismo. Lo celebra Ciudadanos:

Los españoles deciden y votan [...] han dicho que no quieren más mayorías absolutas. También han dicho que quieren un Parlamento plural, diverso [...] nos enfrentamos a una etapa apasionante, una etapa distinta, una etapa con incertidumbres, pero sobre todo con oportunidades, porque las crisis son oportunidades —para algunos, para otros son problemas—. Nosotros, en esta crisis de un sistema que se agota, de un bipartidismo que se acaba, queremos ver la oportunidad de un país más democrático, de un país más próspero y de un país más justo⁴⁹.

Mientras que Podemos observa un cierre estratégico que tiene como consecuencia deletéreos efectos de exclusión:

El carácter histórico de esta investidura se ve en algunos hechos obvios. El primero es que el Partido Socialista va a hacer presidente al candidato del Partido Popular. Ello rompe algo fundamental en nuestra historia democrática, que era el reparto simbólico de posiciones entre dos formaciones políticas [...] que representaban culturalmente dos mundos y eso, de alguna manera, explicaba nuestra democracia. Eso hoy ha terminado. [...] Hay más señales inequívocas del carácter histórico de lo que estamos viviendo aquí. Esa triple alianza tiene detrás nada más y nada menos que 15 millones de ciudadanos que les han votado —eso es muy importante—, pero da la impresión de que ustedes se dejan fuera tres cosas. Se dejan fuera a las naciones sin Estado de este país plurinacional que es España, se dejan fuera a los menores de cuarenta y cinco años y se dejan fuera a las grandes ciudades. Hay un enorme contraste entre el pasado que representan ustedes y el futuro. Seguramente, el tiempo pondrá a cada uno en su lugar⁵⁰.

En esta tesitura, la primera votación fue insuficiente para que Mariano Rajoy obtuviese la confianza y se hubo de esperar las preceptivas cuarenta y

⁴⁸ DSCD, núm. 13, de 27 de octubre de 2016, p. 9.

⁴⁹ DSCD, núm. 13, de 27 de octubre de 2016, p. 35.

⁵⁰ DSCD, núm. 13, de 27 de octubre de 2016, p. 20.

ocho horas en las que su candidatura logró 170 votos a favor, 111 votos en contra y 68 abstenciones.

Su nombramiento se produjo mediante el Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre. Y el Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, procedió al nombramiento de los siguientes ministros: ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación a don Alfonso María Dastis Quecedo; ministro de Justicia a don Rafael Catalá Polo; ministra de Defensa a doña María Dolores de Cospedal García; ministro de Hacienda y Función Pública a don Cristóbal Montoro Romero; ministro del Interior a don Juan Ignacio Zoido Velázquez; ministro de Fomento a don Íñigo Joaquín de la Serna Hernáiz; ministro de Educación, Cultura y Deporte a don Íñigo Méndez de Vigo y Montojo (y portavoz, de conformidad con el Real Decreto 418/2016, de 3 de diciembre); ministra de Empleo y Seguridad Social a doña María Fátima Báñez García; ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital a don Álvaro María Nadal Belda; ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente a doña Isabel García Tejerina; ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales a doña María Soraya Sáenz de Santamaría Antón (también vicepresidenta, de acuerdo con el Real Decreto 416/2016, de 3 de noviembre); ministro de Economía, Industria y Competitividad a don Luis de Guindos Jurado; ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a doña Dolors Montserrat Montserrat.

III. CODA: ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA FORMACIÓN DE GOBIERNO DESDE LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

1. LA INVESTIDURA

La CE de 1978 hace de la investidura un delicado instrumento que, partiendo de la centralidad del momento electoral, conjuga el apoyo de los votantes con el pluralismo que emerge de las elecciones. El art. 99, por obvio, no necesita recordar la importancia del resultado para conformar una mayoría de Gobierno (tal y como si hace, por ejemplo, el art. 17.7 del Tratado de la UE —«Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo»—); el aval otorgado por el cuerpo electoral es el vértice de la investidura, repartiendo cuotas de poder parlamentario. Pero no es el único criterio; la otra clave sería el pluralismo, y con él la posibilidad de que grupos que por sí mismos no lograron una mayoría electoral, sí puedan en conjunto enhebrar una de Gobierno.

La CE deja a la oportunidad política el modo en el que han de encontrarse el resultado electoral y el pluralismo, y se limita a tasar el plazo, fijando una regla de cierre, que da a la ciudadanía la última palabra. En las elecciones,

tras una investidura fallida, se diluye su función representativa —los partidos básicamente conservan sus listas— y, en cambio, se refuerza su utilidad para la formación de Gobierno, deduciendo responsabilidades inmediatas a la luz de la gestión que se ha hecho del proceso de investidura.

Estas apreciaciones elementales sirven para contextualizar las distintas interpretaciones del art. 99 que se han postulado en la práctica. Hay una versión apócrifa por la cual se dice que el presidente en funciones animó una lectura que hubiera permitido la convocatoria de elecciones ante la ausencia de candidato alguno. Se trataría, así, de una comprensión que privilegiaría el resultado electoral sobre cualquier otra consideración, en especial aquella que tiene en cuenta la posibilidad de que los partidos distintos al ganador compongan una mayoría alternativa.

Si alguna vez existió una idea de este tipo, el jefe del Estado ha impuesto una aplicación constitucionalmente adecuada. En su primera propuesta, para poner en marcha el contador de los dos meses y ante la falta de acuerdos de investidura, el rey postuló al candidato más votado. Fracasado este intento por la negativa de Mariano Rajoy, entonces recurrió al principio de pluralismo y abrió la investidura a otro candidato, que, sin ser el más votado, estaba en disposición de explorar mayorías alternativas. Y a esto habría que añadir que, una vez comenzado el plazo, Felipe VI congeló su potestad de propuesta hasta contar con un acuerdo que asegurase el éxito de la investidura.

En esta ocasión, la postura del jefe del Estado ha logrado «el funcionamiento regular de las instituciones», pero la experiencia deja un frente abierto a la reflexión: ¿qué hacer cuando no uno sino que todos los candidatos con capacidad para formar Gobierno rechazan el encargo regio? Las hipótesis se mueven entre dos extremos. Podría reformarse la CE de suerte que el plazo hasta las nuevas elecciones se activase automáticamente desde la constitución del Congreso o configurar la propuesta del jefe del Estado como un deber jurídico, cuyo incumplimiento tendría como consecuencia la prohibición de volver ser candidato en el ciclo de dos meses.

2. SOBRE EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El largo proceso de investidura ha roto con la práctica habitual que prorrogaba las iniciativas parlamentarias hasta el momento de la formación del Ejecutivo. Dado el largo interregno gubernamental, empezaron a tramitarse iniciativas de control, pero el 10 de marzo, el Gobierno comunicó al Congreso que no se sometería a estas, si bien es cierto que acudió a algunas sesiones informativas. La negativa fue acompañada de una nota de la Secretaría de Estado de Relaciones

con las Cortes, que me ha sido imposible encontrar. No obstante, la posición del Gobierno en funciones puede reconstruirse a partir de la comparecencia pública del secretario de Estado y de una carta de respuesta al presidente del Congreso por parte de la vicepresidenta y ministra de la Presidencia.

El secretario de Estado, en comparecencia de 10 de marzo, afirmó: «[...] en atención a la Constitución y a las leyes, no podemos, el Gobierno en funciones, no podemos ni debemos someternos a las iniciativas de control presentadas por una Cámara que como ustedes saben no ha otorgado la confianza al actual Gobierno en funciones»⁵¹.

La ausencia de relación de confianza es, por tanto, el argumento central y así lo reitera la vicepresidenta cuando en su misiva afirma:

[...] el Ejecutivo tienen limitadas sus facultades al despacho ordinario de los asuntos públicos, es decir, al desarrollo de actividades de carácter puramente administrativo que no impliquen orientación política alguna. Por lo tanto, sorprende que en su carta hable Usted de «someterse al control político del Congreso» a un órgano constitucional que no puede desarrollar actos de naturaleza política precisamente por no gozar de la confianza del nuevo Parlamento. Porque es la relación de confianza la que fundamenta la responsabilidad del Gobierno ante la Cámara y, por lo tanto, la función de control de ésta sobre el Gobierno⁵².

La carta de la vicepresidenta respondía a otra del presidente del Congreso en el que le solicitaba que reconsiderase su actitud, en especial ante la negativa del ministro de Defensa de comparecer en Comisión para «informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrados los días 10 y 11 de febrero [...]». El escrito del presidente se apoyaba en un Informe de la Secretaría del Congreso que, volviendo sobre la inexistencia del vínculo fiduciario y las limitadas competencias del Gobierno en funciones, hacía una división de las potestades de control del Congreso:

[...] en la imposibilidad de exigir la responsabilidad política en su expresión máxima, a través de los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza, así como ejercer un control de carácter ordinario y de un modo general [...] No obstante y sin perjuicio de lo anterior, en la medida en que el

⁵¹ Vídeo de 10 de marzo de 2016. En Hemeroteca de *El Mundo*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/03/10/56e175c5ca474142668b4642.html>

⁵² Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mp/r/Paginas/2016/16032016-cartaapatxilopez.aspx>

Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de iniciativas de control e información (preguntas, interpelaciones, comparencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el art. 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones. El resto de iniciativas de control que pudieran plantearse deberían dirigirse al Gobierno que se constituya [...]»⁵³.

Finalmente, la iniciativa parlamentaria que terminaría en el conflicto constitucional de atribuciones la que realizaría un cambio de perspectiva, desde la relación fiduciaria hacia la función representativa del Congreso:

Cuando un Gobierno se somete al control parlamentario del Congreso de los Diputados no está respondiendo de su gestión política ante la Cámara que le otorgó su confianza; sobre todo está respondiendo ante una de las Cámaras que representan al pueblo español, al titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado. Y, como es evidente en cualquier sistema democrático parlamentario, no es aceptable la noción de un «Gobierno sin control político» por parte de quien ostenta la representación de la ciudadanía. Una vez constituidas las Cámaras, el ejercicio de sus concretas atribuciones es consecuencia obligada y directa de su función de representación política (art. 66.1 CE), haciendo así efectiva la participación a la que todos los ciudadanos tienen derecho mediante sus representantes y, obviamente, también la de los mismos representantes elegidos para poder llevar a cabo la representación de todo el pueblo español (art. 23 CE). Las Cámaras surgidas de la voluntad popular no pueden estar «en funciones» hasta que se genere el nuevo Gobierno [...]

Y no se apoya solo en una interpretación sistemática, sino que también utiliza la gramatical:

El control de la acción de Gobierno no implica sólo la exigencia de responsabilidad política que se manifiesta en su grado máximo con la moción de censura; también implica que el Gobierno está sujeto a mecanismos ordinarios de control parlamentario, como la obligación de dar información a las Cámaras (art. 109 CE), de comparecer ante las mismas (art. 110 CE) y de responder a las interpelaciones y preguntas que se les formulen (art. 111 CE), todas ellas obligaciones no sujetas a condicionante alguno por nuestra norma fundamental. La redacción

⁵³ Informe Secretaría del Congreso. Disponible en: <http://www.ecestaticos.com/file/f3dc27736f85be3fec61547075593d98/1453334586.pdf>

constitucional de estos preceptos prefigura una capacidad de control parlamentario del Gobierno, de cualquier Gobierno formado y actuando dentro de los márgenes de la propia Constitución. No dice «del Gobierno que ha investido» o una expresión similar que vinculase el control a la confianza previa. Ese otorgamiento de la confianza es, en efecto, clave para la exigencia posterior de responsabilidad o para el reexamen de la confianza (mediante la moción de censura y la cuestión de confianza), pero no empecé en absoluto el control parlamentario político (de naturaleza muy diferente al de legalidad) de la actuación, asimismo política, de cualquier Gobierno constitucional⁵⁴.

Un argumentación que finalmente condujo a la aprobación de la propuesta y al planteamiento del conflicto, con 218 síes, cuatro abstenciones y 113 noes.

⁵⁴ BOCG, núm. 50, 11 de abril de 2016, pp. 79-80.