

LA CONSTITUCIÓN RESILIENTE: PRUEBAS DE RESISTENCIA EN TIEMPOS EXTRAORDINARIOS¹

The Resilient Constitution: Stress Tests in Extraordinary Times

JUAN F. LÓPEZ AGUILAR

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

I. DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA CONSTITUCIONAL: ESTADIO DE MADUREZ

La Constitución española de 1978 ha cumplido holgadamente 42 años de vigencia. Regularmente, cada cumpleaños de la CE ha dado lugar a una abundante producción doctrinal. La acumulación de efemérides —especialmente las más redondas, las que festejan cada década— desemboca a estas alturas en una literatura especializada inabarcable, dando cuenta del estado de madurez alcanzado en todos los planos dignos de análisis: experiencia democrática, desarrollo de la arquitectura constitucional, doctrina especializada en todas las ramas del saber jurídico.

De modo que, en otras palabras, a medida que se prolonga la biografía o historia individual y conjunta de la ciencia del derecho constitucional español —compuesta de trabajos de autoría singular, pero también de obras corales—, esta periodización del saber jurídico se ha hecho en sí misma también un objeto de análisis. Yo mismo, entre otros y otras, he contribuido a ese esfuerzo. He tomado parte en un buen número de obras colectivas sobre la Constitución y la ciencia constitucional a lo largo de una trayectoria ya larga, jalonada por sus aniversarios. Y he intentado seguir los comentarios, enfoques y aportaciones allegados por los demás miembros de la comunidad de estudiosos de las ramas de este ordenamiento jurídico que se ha capilarizado en España en

¹ Un comentario al libro de Artemi Rallo Lombarte. *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, CEPC, Madrid, 2020, 506 págs.

grados de profundidad y solidez nunca antes conocidos en nuestra peripecia histórica.

En este contexto avanzado de la experiencia constitucional, rica en giros inesperados, sintomáticos de la progresiva apertura y complicación de la sociedad sobre la que opera el orden constitucional, parece especialmente meritorio cada esfuerzo que se haga para abordar lo que aún cabe adjetivar de novedoso, y requerido por tanto —todavía, a estas alturas— de ensayos de aproximación pionera. De ahí que importen las exposiciones razonadas de las *primeras veces*. De algo que nos sucede por vez primera, sin más, sin que lo hayamos vivido con anterioridad.

Se alude con esta expresión a desarrollos recientes o sucesos comentados hasta la saciedad en crónica periodística pero susceptibles y necesitados también de explicación o respuesta desde las categorías del derecho constitucional, haciendo evolucionar conceptos respecto de los patrones o, incluso, las rutinas con las que hasta hace poco habíamos venido explicándolos. Es el caso del libro *Investiduras fallidas y Constitución ignota* (CEPC, Madrid, 2020), de Artemi Rallo Lombarte. El título elude la cita de la «Constitución inédita» (ya ensayada en una monografía del Prof. Pedro Cruz Villalón), pero la explica con una crónica político-constitucional detallada y, a mi parecer, exhaustiva.

El profesor Rallo Lombarte, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I (y, sucesivamente, en las dos últimas legislaturas, diputado socialista en el Congreso y senador por Castellón), entrega a la imprenta del CEPC un trabajo de madurez. Lo es en su vida académica, esto es, en su trayectoria personal y profesional. Y lo es en su contexto. Enhebrando todos los aportes de distintas obras especializadas anteriormente publicadas que resulten relevantes o concomitantes para empujar hacia adelante, hacia *territorios ignotos* (*i. e.*, *Uncharted Territory*), al menos hasta hace muy poco, el ejercicio práctico de ciencia constitucional que, a mi juicio, requiere la situación actual. Y aprovechando con astucia y solidez las enseñanzas y experiencias de su paso y su presencia por la acción política, como parlamentario nacional, testigo de primera línea, y, en sus campos de actuación, protagonista él también de algunos de esos *episodios constitucionales* que en esta obra se dispone a relacionar, documentar y estudiar, sabiendo que pisa un terreno expuesto a muchas incertidumbres y al «vértigo» experimentado en estos últimos años.

Por ello hay ciencia política en este libro de Artemi Rallo: no en vano su primera cita remite a Costantino Mortati (*La Costituzione in senso materiale*, 1941). Y exhibe, a todo lo largo de su extenso torso (506 páginas) una documentación exhaustiva, que llamativamente pareciera en ocasiones la propia de

un doctorando, como un investigador que no cesa en el empeño de dar cuenta con esmero de la probidad científica de su metodología y fuentes para la tarea.

Y el resultado es, a mi juicio, una excelente aportación. Útil para sus lectores cualesquiera que sean la inspiración o la motivación del interés por leerlo: al final de cada epígrafe y de cada capítulo (suman seis), no solo se sabe más de lo que se sabía inicialmente sobre su concreto objeto, sino que se perciben la aportación del autor como valor añadido, su posición subjetiva, su propuesta valorativa o de *lege ferenda*, en perspectiva de reforma de la legislación vigente.

II. ESTRUCTURA Y BLOC DE NOTAS DE UN RELATO CON MEMORIA

Es significativo que el hilo conductor del libro se condense, en mi lectura, en el enunciado que abre el capítulo 6 (y último) de la obra: aborda una relación de *episodios constitucionales inéditos*. Y arranca preliminarmente, a modo de introducción para ese preciso propósito, con una reflexión sobre la *terra incognita* del constitucionalismo español. Un examen vívido (no en vano ha asistido a su despliegue y materialización desde la atalaya del Congreso y del Senado) de lo que explica ese «cambio de ciclo político-electoral» que marca un antes y un después en la democracia en España y, consiguientemente, un punto de inflexión en el decurso del constitucionalismo español: 2015. Una fecha que, a su vez, trae causa de 2011 —el 15M, y su desembocadura en paradójica victoria con mayoría absoluta del PP de M. Rajoy—. Y, previamente, 2010 —el giro copernicano de la *austeridad recesiva* (*Austerity only Politics*) impuesta desde el Consejo Europeo ante la Gran Recesión de 2008-2009—.

Pero ineludible es también aludir al contexto de esta transformación sísmica del paisaje político-electoral español (sobre el que sustenta su discurso sobre el «cambio de ciclo»). Ese que implica su impacto sobre el orden constitucional tal como lo entendíamos antes de todo esto —antes de que ocurriera todo lo que nos ha pasado en los últimos cinco años—, y tal como lo explicábamos desde las categorías del constitucionalismo español. Dos factores comparecen, determinantes, de consuno. a) De un lado, las consecuencias más o menos directas o más o menos remotas del 15M (2011) y sus corolarios y epígonos (el auge del populismo y la posterior ramificación y multiplicación de sus variaciones, aunque confluyentes en el ánimo debelador del «sistema» o *régimen del 78* con su impugnación radical). b) De otro lado, el tenso pulso al derecho constitucional abruptamente desatado por el *secesionismo catalán*, como una acepción extremada del nacionalismo catalanista de que venían dando cuenta los parlamentarismos nacional y autonómico durante cuarenta

años, eventualmente lanzado a una deriva de ruptura unilateral de las reglas que había observado largos años, en la que cabe encuadrar la *Declaración Unilateral de Independencia* (DUI), los *sucesos de octubre* de 2017 (y el «discurso del Rey» de fecha de 3 de octubre) y los procesos y condenas a quienes fueron encausados tras su imputación por concretas responsabilidades penales.

De ahí —de estas dos fuerzas motrices— traen causa de un modo u otro las varias redefiniciones de las reglas de juego que venían operando en la ronda regia de consultas (art. 99 CE) previas a la designación de candidatura a la Presidencia del Gobierno y a la posterior formación de este, y sus correspondientes reflejos en los documentos relevantes para el manejo de las fuentes de un constitucionalismo más controvertido y polémico (o, digámoslo claro, más aguerrido y peleón) del que estábamos habituados hasta no hace mucho en la literatura ampliamente dominante en nuestra disciplina: piénsese en los dictámenes del Consejo de Estado (2006 y 2020) sobre la *cuestión catalana*, en las sentencias dictadas por la jurisprudencia ordinaria (TSJ de Cataluña y TS, Sala II), a los que se suman sustanciosos informes de la Fiscalía, informes de los letrados de las Cortes Generales, informes de la Abogacía del Estado...

Desde esta renovada integración de los materiales de trabajo para una investigación y elaboración personal, que acarrea una actualización metodológica que —insisto— solo puede explicarse por la madurez alcanzada por el objeto mismo (el constitucionalismo) y por sus tratadistas (los constitucionalistas), se aborda un libro complejo, llamativamente extenso (supera las 500 páginas), cargado de innegable enjundia, de una rara densidad y muy provechosa lectura.

En lo que, en mi opinión, resplandece como una primera parte tan larga como prolija (capítulos 1 a 5), se procede así a un estudio pormenorizado de las *investiduras fallidas*: 2016 y 2019, que el autor eleva al título del libro. Sus coordenadas históricas y políticas, sus condiciones normativas (la Constitución, la LOREG y los reglamentos de ambas Cámaras) e institucionales (sus prácticas aplicativas, los usos parlamentarios), sus concreciones políticas y sus consecuencias de alcance. El examen que acomete no se contrae al relato descriptivo; se adentra sin miramientos en los páramos de lo especulativo y de lo conjetural, que, a su vez, le conducen a abordar una variedad de opciones de reforma constitucional, de modificaciones legislativas o incluso de mutaciones de los usos parlamentarios. Opciones que, por lo demás, han sido traídas al debate desde instancias políticas o doctrinales (o ambas) con el alegado objeto de evitar en el futuro el supuesto «mal mayor» de la «repetición electoral» determinada actualmente —como una consecuencia mecánica— por la vigente redacción del art. 99.5 CE, que, por cierto, constituye una singularidad del derecho español en su marco comparado: la disolución por el rey de las Cortes Generales (con refrendo de la Presidencia del Congreso) si, transcurridos dos meses desde el primer

intento de investidura «fallida», no hay Gobierno a la vista ni candidato/a en disposición de formarlo con la confianza del Congreso de los Diputados (con mayoría absoluta en una primera tentativa, o mayoría simple —más votos favorables que negativos, indiferentemente al número de abstenciones— en una segunda ronda 48 horas después).

Emprende para ese objetivo (capítulos 1 a 3) un extenso relato con memoria de los hechos, los sucesos y las claves interpretativas determinantes de los *ciclos electorales* y *sistemas de partidos* generalmente asentadas en la politología española: refiere así las sucesivas fases del «bipartidismo imperfecto» (1977-2015) y el tránsito, desde un interregno de «multipartidismo asimétrico» (2015-2019), al llamado «bloquismo» que algunos comentaristas califican de «imperfecto» en la medida en que confronta dos bloques electorales abismados a la «inexistencia de trasvase electoral ni vasos comunicantes» entre ellos, cada vez más aherrojados a la mutua intransigencia (2019-2020). Todos y cada uno de los epígrafes que Artemi Rallo consigna al esfuerzo de narrarnos y explicarnos este «cambio de paradigma» aparecen referidos con una crónica que, a ratos, respira el estilo del periodismo de análisis: «previsiones demoscópicas de *sorpasso*» (de Cs contra el PP; de Podemos contra PSOE; de Vox contra el PP) y sus «efectos letales sobre la gobernabilidad». Lo que le lleva a detenerse en el «asalto a los cielos» anunciado en su día por Podemos (junio 2016), y, sucesivamente, en el «ascenso y hecatombe de Cs» (noviembre 2019), con su desembocadura en la «cerrada negativa» del PP a cualquier «pacto de Estado» por, en su interpretación, su «miedo» o pánico cerval a su *sorpasso* por Vox (2019/2020).

Dados los calendarios de finalización del estudio y de su entrega a la imprenta (verano de 2020), resulta relativamente minorada la valoración que merece la quinta práctica de una moción de censura registrada hasta la fecha en nuestro historial democrático desde la Constitución de 1978. Un tanto fuera de foco queda, pues, la incidencia de la moción de censura incoada por (más de) 35 firmas del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso a finales de septiembre de 2020 (con candidato alternativo, su presidente, S. Abascal) —de nuevo una «censura fallida» (la cuarta en nuestra democracia)— y el giro entonces practicado por el PP (en un ampliamente celebrado discurso de su presidente, P. Casado), desmarcándose en su voto (negativo a la moción) con su «hasta aquí hemos llegado».

III. LEGISLATURAS CORTAS E INVESTIDURAS FALLIDAS

A partir de ahí, su narrativa de las «legislaturas fallidas» (tres, consecutivas, XI y XII —en este caso matizada por la investidura de M. Rajoy,

abruptamente cercenada por su posterior censura— y XIII, de 2015 a 2020, hasta su desbloqueo en la XIV legislatura iniciada por las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019 y la formación de Gobierno presidido por P. Sánchez en enero de 2020) se cifra en la prosecución del «número mágico» de la democracia española —176, la «mayoría absoluta de bloqueo» de la gobernabilidad— en que, a partir de 2016, «el ser o no ser de la política española» se lo jugó todo «por un solo escaño». Describe con minuciosidad galdosiana la segunda investidura de Rajoy (octubre de 2016), la aprobación de los Presupuestos Generales de 2017 (los últimos del ministro de Hacienda del Gobierno del PP Cristóbal Montoro, que resultarían, por cierto, ser los más longevos de la historia democrática: ¡sucesivamente prorrogados hasta diciembre de 2020!), hasta conducir al análisis de las dos «investiduras fallidas» de P. Sánchez (2016 y 2019), coronadas finalmente por su «investidura exitosa» (2020), de la que arranca la primera experiencia de Gobierno de coalición (PSOE y Podemos) de nuestra historia democrática desde la Constitución de 1978.

La primera «investidura fallida» de P. Sánchez, descrita como el discurrir de «111 días de vértigo», abre paso a un incisivo examen doctrinal de la posición constitucional del rey en el estresante trance de la propuesta activada *in extremis* por S. M. Felipe VI para desatascar el *impasse* y reactivar el «reloj de la democracia detenido». Empeorando los caracteres de ese «cambio de paradigma» del «ciclo político-electoral» en acelerado tránsito al llamado «bibloquismo»; la segunda «investidura fallida» de P. Sánchez (2019) es narrada por A. Rallo como el cauce de «146 días de letargo».

En los capítulos 5 («Problemática y reformas del procedimiento de investidura vigente») y 6 («Alternativas para evitar investiduras fallidas y la repetición electoral»), se condensan reflexiones en las que se entremezclan los razonamientos políticos con un despliegue de datos de derecho constitucional y parlamentario español y comparado, con los que pasa a valorar conjeturalmente las opciones disponibles para evitar el mecanismo de «repetición de elecciones» en un inspirado examen de «fortalezas» y «debilidades».

Un mérito del libro es, por tanto, el de ofrecernos un relato con memoria, extenso y pormenorizado de las dos *investiduras fallidas* del candidato Pedro Sánchez, arrancando por la negativa a aceptar la propuesta regia del todavía entonces candidato del primer partido ganador de las elecciones de 2016 (PP), Mariano Rajoy, y la apertura de un ciclo de ensayos y errores insólito hasta la fecha, nunca visto en cuatro décadas de democracia constitucional. Pero también el de explicar, con categoría de experto, todas las propuestas, hipótesis y hasta ocurrencias barajadas para sortear el mecanicismo de la disolución automática prescrita en el vigente tenor del art. 99.5 CE para el supuesto

del transcurso de dos meses a partir del primer voto fallido sin investidura al alcance. Aborda las referencias político-comparadas de coaliciones de Gobierno y las dificultades de su traslación a España («un dilema diabólico: ¿Gobierno monocolor o Gobierno de coalición?»), los problemas planteados por la «laxitud de los tiempos» del art. 99 CE (la ausencia de mecanismos compulsorios y obligados para la votación de al menos una investidura fallida que active el así llamado «reloj de la democracia»).

IV. BLOQUEOS Y VETOS CRUZADOS: ESCRUTANDO LAS OPCIONES ANTE EL PARLAMENTARISMO NEGATIVO

Entra con esos mimbres en la arena española: del «no es no» de P. Sánchez a ningún entendimiento que por activa o pasiva prolongase el tiempo de Gobierno del PP de M. Rajoy a la turbulenta reunión del Comité Federal de 1 de octubre de 2016 que dio lugar a la apuesta por la «abstención honorable» a la investidura de Rajoy (2016, versionada por el PP como «abstención patriótica») que desbloquee un *impasse* político paralizante que hubiese abocado de otro modo a la segunda disolución automática ordenada por el art. 99.5 CE en el transcurso de nueve meses y, consiguientemente, a la «repetición» mecánica de unas terceras elecciones generales.

Procede desde ahí al examen de las hipótesis planteadas para forzar el desbloqueo («estímulos al acuerdo político»: desde la «supresión de la repetición electoral del art. 99.5 CE», a «excluir como candidatos a los diputados sancionados» por no haber sido capaces de pactar la investidura). Pensando en su proyección sobre el escalón constitucional («investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria», esto es, del cabeza de lista de la fuerza más votada), se repasan sus referencias normativas y sus experiencias varias en los mapas autonómico y local (EAC La-Mancha, art. 14.5; EA And., art. 37.3, en su redacción originaria de 1981, luego suprimida en 2007; LORAFNA, en su redacción originaria de 1981, art. 29.3, y SSTC 16/84 y 15/2000, art. 196 LOREG para elecciones locales) orientadas al objeto de forzar en lo posible una «mayor presión en la investidura inmediata» (sin «repetición» de elecciones), dándole una «oportunidad al acuerdo político», sin descuidar el «arma de la disolución discrecional». Con estos elementos de juicio, A. Rallo se adentra en el escalón *infra-* o *subconstitucional*. Discute así las propuestas de adoptar una «reforma del Reglamento para impedir votos negativos en la investidura»; la de la «reforma de la LOREG» por la vía de «introducir la barrera electoral del 3 %»; la de «otorgar una prima electoral al vencedor» (como se ha experimentado en Italia y en Grecia), y la de añadir

una «segunda vuelta electoral» o *ballotage* (opción francesa), hasta ahora desconocida en la democracia española desde la Constitución de 1978 (aunque sí la practicó la legislación electoral para la elección de las Cortes de la II República española conforme a su Constitución de 9 de diciembre de 1931).

Y pasa de ahí a detenerse en las propuestas que basculan en la introducción en España de la «cuestión de confianza legislativa» (como sugiere el dispositivo del art. 49 de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, la de la V República) e incluso de la «cuestión de confianza presupuestaria». Lo que obliga en este punto a desglosar la problemática de la *función presupuestaria* (art. 134 CE) tal y como la concibe el ordenamiento español a la luz del reparto constitucional de roles entre el Gobierno y cada una de las Cámaras de las Cortes Generales. Y apuesta, tras ponderar las experiencias acumuladas estos años, por una «ineludible reforma constitucional de la potestad presupuestaria» de las Cortes Generales (arts. 66 y 134 CE), a la que achaca defectos y obsolescencias arrastradas por la inercia del requerimiento de «experticia técnica» que se presupone al Gobierno para elaborar las previsiones de ingresos y gastos del Estado y del sector público estatal, cuya rigidez ha sido expuesta a una casuística creciente de diatribas parlamentarias, escaramuzas políticas y litigios ventilados en la jurisprudencia del TC en la materia.

V. EPISODIOS INÉDITOS

Pero, en lo que cabe interpretar como coda o corolario del examen detenido de las investiduras fallidas y sus condicionantes, esta obra incursiona, además, en una segunda parte (Capítulo 6), más breve y descompensada respecto de la primera, en la que se contienen un repaso y comentario agudo de otros *episodios constitucionales* hasta hace poco *inéditos*, si es que no eran impensables.

Aborda la problemática del alcance del control parlamentario y jurisdiccional de los actos adoptados por el *Gobierno cesante* (art. 101.2 CE, Ley 50/97, SSTC 90/94, 102/95, 2/2018 y 124/2018), como *Ejecutivo en funciones* para el despacho ordinario de los asuntos de trámite o que por su naturaleza no admitan dilación o demora. Y despieza para ello con particular acierto la más reciente jurisprudencia constitucional sobre conflictos de atribuciones entre el Gobierno y las Cámaras (título IV LOTC, art. 59 y ss.; especialmente arts. 73 a 75), en uno y otro sentido.

Es cierto que, en su lectura lineal, el «conflicto de atribuciones entre órganos (constitucionales) del Estado» parece concretarse solo en la invasión de competencias (conflicto, pues, *positivo*) por parte de alguno de esos órganos

(Gobierno, Congreso, Senado, CGPJ) y su reivindicación por otro, pero también que la secuencia de *episodios inéditos* que hemos visto anudada ha consistido también en comportamientos *omisivos*: es el caso de la acumulación de reiterados requerimientos de comparecencias parlamentarias de los miembros del Gobierno a efectos de su control y de otros tantos ejercicios de «pasividad gubernamental» desatendiendo esos llamamientos. Una relevante secuencia de pronunciamientos jurisprudenciales del TC (SSTC 45/86, 234/2000 y 97/2018, STS de 2 de diciembre de 2005, Sala III) esclarece y determina el alcance inexorable del control parlamentario sobre el «Gobierno en funciones», sin «límites ni excepciones», desarbolando por tanto la infundada argucia gubernamental de que, cesada o suspendida la relación de confianza que nace de la investidura, carezca de apoyatura la función de control que las Cortes Generales (ambas Cámaras, Congreso y Senado, no solo el Congreso, que es el órgano que *inviste*) ejercen sobre el Gobierno (art. 66.2 CE).

Se estudia particularmente el conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016 (STC 34/2018) por el que se rechazaba el veto presupuestario impuesto por el Gobierno contra la suspensión del calendario de la aplicación de la LOMCE. La STC 44/2018 profundiza esta elaboración en el conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa que admitió la tramitación de una proposición de ley modificando el art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores. Con estos mimbres, el libro acomete con detalle el «estrangulamiento de la iniciativa legislativa parlamentaria» mediante el recurrente «abuso del veto presupuestario del Gobierno» (en una praxis expansiva y abusiva de la objeción gubernamental obstativa de la procedibilidad de enmiendas consagrada en el art. 134.6 CE) y su correspondiente dilucidación en la jurisprudencia del TC (SSTC 34/18, 44/18, 94/18 y 17/19). Pero analiza, asimismo, una praxis largamente controvertida en un sentido contrario, singularmente complicada: el abuso obstruccionista del veto de tramitación impuesto no ya por el Gobierno sino por una Mesa del Congreso circunstancialmente divorciada de la mayoría parlamentaria (a partir de 2018 en una disonancia política que fue contumazmente expresada no solamente en el «veto cómplice de la Mesa del Congreso» a la tramitación de enmiendas, sino en la manifiesta arbitrariedad en la facultad atribuida a este órgano para la concesión de prórrogas para la interposición de enmiendas), notoriamente desatada a partir de la XII legislatura, en que la mayoría en la Mesa no se correspondía con la mayoría en el Congreso (rompiendo, consiguientemente, con los usos parlamentarios de las legislaturas anteriores, extremo este que merece las más aceradas críticas del juicio del autor de la obra).

Y examina, cómo no, la obligada relectura de la moción de censura constructiva (arts. 113 y 144 CE, importada del modelo de la *Misstrauensvotum* del art. 67 de la *Grundgesetz* alemana) tras la acumulación de experiencias (Podemos en 2017 y Vox en 2020), pasando por la anteriormente comentada, y hasta entonces inédita, práctica aplicativa culminada por el éxito en la simultánea censura contra el presidente Rajoy y la anudada investidura de P. Sánchez como presidente del Gobierno en junio de 2018. Todos los detalles de esta secuencia son aquí escrutados con lupa, incluida la reflexión en clave constitucional acerca de la eventualidad de que el censurado Rajoy hubiese recogido el guante que le lanzó en la tribuna el censurante Pedro Sánchez, candidato alternativo: la de que «todo habría terminado» si dimitiese en el trámite del acto parlamentario, con las consecuencias político-constitucionales que ello hubiese aparejado.

¿Puede la dimisión de un presidente censurado rebobinar a la casilla de una nueva investidura (y trámite de consultas regias) retenida todavía en las manos y en los tiempos de la misma mayoría que invistió al dimisionario? Aun cuando en este punto el estudio de A. Rallo no se extiende suficientemente, dista de haberse agotado con la experiencia de la censura a Rajoy. La discusión no es baladí. Al margen del hábil ejercicio de esgrima parlamentaria por parte de P. Sánchez en la escenificación de la moción de censura —vale la pena insistir: la única de las cinco interpuestas hasta hoy en el Congreso de los Diputados que ha prosperado con el voto de la mayoría absoluta—, lo cierto es que el candidato alternativo emplazó a desactivarla en el instante de la dimisión del presidente censurado, evitando así la votación en una suerte de convención constitucional interpretativa por la que esa dimisión conlleva, *ex art.* 101.CE, el «cese» de todo el Gobierno y, consiguientemente, la que podríamos llamar «pérdida sobrevenida del objeto procesal» de la censura ya en marcha.

La hipótesis de la cesación del objeto de la censura por dimisión del censurado parece plausible en tanto que la Constitución no prohíbe explícitamente que el presidente dimita, tal como sí lo hace con la posibilidad de disolución de las Cortes o cualquiera de sus Cámaras (art. 115.2 CE). Parece difícil argüir, en sentido contrario, que tal dimisión constituiría un «fraude constitucional» para evitar la censura y la correlativa investidura del candidato alternativo. Las consecuencias prácticas de una u otra opción resultan de mayor calado: si la censura prospera se rompe la relación fiduciaria o de confianza de la que trae causa el mandato de Gobierno con una mayoría de apoyo; si, por el contrario, no hay censura, mientras no se formalice esa ruptura de confianza resulta posible que la misma mayoría parlamentaria o minoría mayoritaria que invistió al presidente del Gobierno dimisionario proponga en la consiguiente ronda regia de consultas (art. 99 CE) otra candidatura procedente de

su misma extracción (en el hipotético caso, nunca verificado, de la dimisión de M. Rajoy, ello habría abierto paso a una nueva investidura de otra candidatura emergida de las filas del PP), cerrando así el paso a la cristalización de una mayoría alternativa (la censurante) y a la simultánea investidura de una candidatura procedente de una extracción opuesta a la del todavía entonces primer Grupo Parlamentario del Congreso (como en efecto sucedió, en la persona de P. Sánchez).

VI. PARADOJAS DEL SENADO Y DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Acto seguido entra A. Rallo en harina con la hipótesis, cargada de paradojas e ironías (a la vista de la proclamada dimensión vocacionalmente «territorial» de la Cámara Alta), de la contradictoria «vigorización del Senado». Alude con esta expresión a la contraposición del invocado carácter distintivo del Senado como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) y su funcionalidad como espacio de deliberación y, en muchos casos, votación de medidas restrictivas o delimitadoras de la participación de las CC. AA. en actos de formación de la voluntad del Estado o en decisiones que afecten al normal funcionamiento de la cooperación entre el Estado y las CC. AA. Procede así a detenerse en los episodios atinentes a la primera aplicación de la previsión contemplada en el art. 155 CE (la *Bundeszwang* o *Bundesexekution* del art. 37 de la GG alemana; esto es, el recurso extremo de la *coerción federal* adoptando las medidas que se estimen necesarias para asegurar el cumplimiento por una comunidad autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la restauración del interés general eventualmente conculcado, desglosada en las SSTC 89/2019 y 90/2019).

Se ocupa también del rechazo de la propuesta gubernamental de fijación y/o elevación del «techo de gasto» que encuadra la función presupuestaria y la financiación de las CC. AA. y de los entes locales (art. 135 CE y su inmediato desarrollo en la LO 2/12, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Y de las controvertidas *contracomisiones de investigación* instituidas en el Senado en la XII legislatura (toda vez que adquirirían perfiles tácticamente replicantes de las que en ese momento actuaban en el Congreso de los Diputados, aunque en sentido contrario: la mayoría absoluta que el PP retenía en el Senado decidía poner el contrafoco en el control de la financiación de los partidos que sumaban la mayoría en el Congreso —además de «investigar la tesis doctoral del Presidente del Gobierno», con la intención de compensar su tarea investigadora desde la Cámara Baja) de las que A. Rallo, sin ambages, critica su abuso y fraude.

Un epígrafe aparte (6.5) merece el abrumador «abuso del decreto ley» (art. 86 CE), notablemente acumulado en el curso de las legislaturas X, XI y XII (de 2011 a 2019), al punto de erigirse no ya en la modalidad «ordinaria» de legislación (en desvinculación abierta de toda necesidad de acreditar circunstancias de «extraordinaria y urgente necesidad» como título habilitante del recurso a esta fuente normativa, tempranamente explicadas por la STC 29/82), sino en la primera opción, excluyente de cualquiera otra iniciativa legislativa. Analiza para ello la jurisprudencia constitucional, por lo general muy deferente con la valoración política que corresponde al Gobierno respecto de su presupuesto habilitante (la apreciación de «circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad»), para, a continuación, dar cuenta de su insólita experiencia de tramitación como proyecto de ley por la Diputación Permanente del Congreso tras ser disuelta la Cámara (art. 78 CE).

Es cierto, por un primer lado, que la jurisprudencia del TC en la materia (SSTC 31/2011, 137/2011 y 100/2012, entre otras) delimita como muy remotas las posibilidades de declarar inconstitucional un decreto ley por manifiesta ausencia del presupuesto habilitante. En su práctica, por más que desmedida en su intensidad o frecuencia, emerge como «altamente costoso» intervenir jurisdiccionalmente la decisión política, máxime en el contexto de «tortuosas dilaciones» que podría plantear un «Parlamento fragmentado», en palabras de A. Rallo, resultando en la abultada preferencia por el decreto ley en Gobiernos de distinto signo, en los presididos tanto por M. Rajoy (PP) como por P. Sánchez (PSOE). En su jurisprudencia más reciente, dictada al hilo de los recursos interpuestos por las minorías parlamentarias (50 diputados o 50 senadores, art. 162.1.a CE), SSTC 237/2012, 39/2013, 142/2014 y 34/2017, el TC extiende esta lectura de «deferencia» al criterio político del Gobierno a la hora de optar por esta fuente del derecho frente a otras opciones disponibles (el trámite de «lectura única», art. 150 RCD, o el «procedimiento de urgencia» con acortamiento de plazos, art. 93 RCD), aun cuando hipotéticamente retiene su potestad de enjuiciamiento y de control potencial de un uso manifiestamente «abusivo» o «arbitrario» del decreto ley *ex post*, esto es, con posterioridad a su adopción por el Gobierno.

VII. REFORMAS CONSTITUCIONALES NONATAS

Complementariamente a todos los antecedentes *episodios constitucionales* carentes de precedentes hasta hace escaso tiempo en el itinerario descrito por el orden constitucional instaurado bajo la vigencia de la Constitución española de 1978, A. Rallo examina con detalle —diseciona, incluso,

prolijamente— las muy dispares propuestas de reforma constitucional que han encallado en estos años en la transformación del paisaje político-parlamentario que ha impactado en la dinámica de la representación. El balance es meridiano: todos los «ambiciosos planes de reforma constitucional» se han frustrado acumulativamente en la categoría españolísima de las *reformas nonatas*. Bástenos pensar aquí en la propuesta contenida en el programa electoral con que el PSOE ganó las elecciones de 2004. Esta fue la base, a su vez, de la iniciativa adoptada por el Gobierno del presidente Zapatero sometida a la consulta del Consejo de Estado, presidido entonces por el prof. F. Rubio Llorente, sustanciada en su dictamen (2006) sobre la Reforma Constitucional.

Pese al tiempo transcurrido desde este concreto episodio de *reforma nonata*, este importante documento sigue arrojando luz, con gran enjundia doctrinal, sobre sus cuatro objetos singularmente señalados: a) la remoción de la aún vigente precedencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión a la Corona («en la misma línea» y «en el mismo grado», art. 57.1 CE, título II «De la Corona», sujeto al procedimiento de la «reforma agravada» del art. 168 CE, título X CE); b) la inserción en la Constitución de una *cláusula Europa* que expresamente dé cuenta de la cualidad normativa de la integración del orden constitucional español en el sistema de fuentes y de garantía judicial del derecho de la UE, análoga a las establecidas en las constituciones de los Estados miembros de la UE que han sido modificadas al hilo de los grandes hitos de la integración europea (arts. 10.2 y 93 CE); c) la «constitucionalización» del Estado autonómico (formalizando el avanzado estadio de evolución de la estructura territorial del Estado mediante una reforma del actual tenor del art. 137 CE, y recibiendo por su nombre a los entes territoriales que lo componen, 17 CC. AA. y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, art. 143 CE), y d) acometer la reforma constitucional del Senado (art. 69 CE), tantas veces debatida como luego desechada y/o desactivada, con el designio de realzar (ergo, validar) en un sentido *federal* su nunca del todo realizada vocación de fungir de «Cámara territorial».

Desde entonces, es sabido que han venido a sumarse otros muchos objetos más o menos fragmentarios o más o menos consistentes de propuestas saltuarias de reforma constitucional. Todas ellas, por el momento, arrumbadas en el fichero de los debates pendientes sobre el «perfeccionamiento», «actualización», «puesta al día» o «mejoramiento» de nuestra democracia por vía constitucional. Algunos ejemplos que se hallan a la vista de todos los observadores atentos de nuestra vida constitucional expresan elocuentemente el carácter abierto de esta carpeta hoy expuesta a las incertidumbres y redefiniciones del paisaje político y parlamentario subsiguientes a ese «cambio de

ciclo electoral» que abre el libro del profesor Rallo Lombarte: piénsese en las propuestas sobre la supresión de los aforamientos; en el encaje del mensaje de protección constitucional dirigido a las personas con discapacidad; en la oportunidad de repensar la investidura y preservar la función regia al tiempo que acotar los márgenes de lo que la ciencia política conoce como «parlamentarismo negativo» (bloques o vetos recíprocos que impiden que el sufragio universal de la ciudadanía se traduzca operativamente en un mandato de Gobierno y una mayoría de a apoyo); en la controversia reciente acerca del lenguaje inclusivo (de género) para eliminar los masculinos genéricos que impiden la suficiente «visibilidad» de las mujeres en plena igualdad con los hombres, o en la reclamación de la «constitucionalización» de los derechos sociales (una expresión equívoca con la que se sugiere elevar a la categoría de derechos fundamentales los derechos a las pensiones y a la salud por la asistencia sanitaria integral en un sistema nacional que integre los respectivos sistemas autonómicos de salud).

VIII. COROLARIO: LA PANDEMIA Y SU IMPACTO CONSTITUCIONAL

Y, finalmente, cabe aún un epígrafe ciertamente sustantivo, si es que no exhaustivo, sobre la dimensión constitucional de la pandemia de la covid y los estados de alarma. Se estudian los antecedentes (ATC 7/2012 y STC 83/2016). Se aborda el debate sobre la idoneidad de las «medidas de emergencia» adoptadas hasta ahora (y la polémica «estéril» sobre su alternativa en el estado de excepción). Y también el de su impacto sobre el régimen de ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados (ATC 40/20, con particular detalle en la protección de datos y geolocalización, especialidad del autor, experto en protección de datos y antiguo director de la APD española).

De ahí se trasciende, inevitablemente, a la ponderación de los efectos de la *crisis de la covid* sobre la calidad democrática en España, sobre la *cogobernanza* en el Estado autonómico, y sobre la seguridad jurídica en nuestro sistema de fuentes y órganos de garantía. Lo que conduce al contraste de las dispares líneas jurisprudenciales de los distintos TSJ (objeto, cuando no causa, de notorios desconciertos y desazonantes debates acerca de la «igualdad ante la ley» de todos los españoles, residan donde residan, y del alcance del precepto contenido en el art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la regulación de las «condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales») y a la necesidad de la uniformación de la doctrina legal por parte del TS («órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales», art. 123 CE).

IX. UNA OBRA SUGERENTE, SIN «REFLEXIONES CONCLUSIVAS»

Llegados, en fin, a este punto, permítaseme aquí añadir, desde mi entendimiento de un estudio tan extenso como pleno de interés, algunas consideraciones de valoración reflexiva, asimismo personales. Rezuma esta obra un mérito que subrayo expresamente: una llamativa dosis de arrojo moral e intelectual para hablar de la política en un concienzudo estudio de derecho constitucional, del mejor que puede practicarse. Y para hacerlo sin hurtar sus puntos de vista autorales e individuales, con rigor intelectual, y con remarkable independencia de las siglas en las que legítimamente ejerce su representación, desmarcándose a menudo de las posiciones que con fórmulas más o menos reductivas podríamos calificar de meramente «oficialistas». Pero también distanciándose de los *argumentarios* de corte recitativo. Mostrando, así, dosis parejas de ausencia de sectarismo y de ausencia de obsecuencia partidaria. Pensando, pues, por cuenta propia, y escribiendo en consecuencia. Como por cierto ha hecho a lo largo de su trayectoria, pudiendo atestiguarlo quienes le conocemos.

Pero ¿y las *conclusiones*? Pese a la largura del texto —¡más de 500 páginas!—, no existe en este libro un capítulo de *conclusiones* o *reflexiones conclusivas*. Llama esto la atención en un estudio de contrastada madurez que, sin embargo, observa todos los cánones de una investigación de peso habitualmente circunscrita a esa fase de la vida en la que es preciso pertrecharse de méritos académicos pensando en abrirse paso o en consolidar posición docente universitaria. El autor las deja abiertas a la imaginación o retina del lector. Propongo, por lo tanto, algunas, tras mi propia lectura, que, inexorablemente, reflejan mi axiología personal y mis preocupaciones.

Si es cierto que clamo hace tiempo por la certificación de la edad adulta de la Constitución de 1978 —¡ha cumplido 42 años!—, habiendo advertido incluso de que corre hace tiempo el riesgo de envejecer sin que se le haya permitido madurar, también lo es que últimamente vienen soplando malos vientos para aplicar la doctrina, a la que me siento abonado, de que no hay mejor indicador de la mayoría de edad y plenitud de facultades y capacidad de obrar de una sociedad democrática que acometer reformas de su constitución por los procedimientos previstos para ese objetivo (título X CE; arts. 166 a 169 CE), normalizando, por tanto, y desdramatizando, las puestas en hora o ajustes que aconsejen las demandas sociales prevalentes en cada época.

Pretendo explicar con este contraste una evidencia difícilmente soslayable: si, por un lado, somos muchos los constitucionalistas que hemos propugnado reformas de la Constitución (remover la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona, art. 57.3 CE; introducir una

explícita «cláusula europea» en la CE, arts. 10.2 y 93; «formalizar» y «completar» la estructura del Estado consolidando en la letra de la CE a las CC. AA. que integran la actual España de las autonomías, art. 143 CE; la «reforma del Senado», art. 69 CE, entre otros objetivos frecuentes en la doctrina especializada), también lo es que en estos últimos años —exactamente coincidentes con los del «cambio de ciclo político-electoral» con cuya glosa politológica abre su libro A. Rallo— las perspectivas para acometer con garantías una reforma constitucional propia de una democracia madura no han mejorado en absoluto. Antes al contrario, la abrupta sucesión de *episodios constitucionales inéditos* ha deteriorado la atmósfera requerida para abordarla. Todas las instituciones del Estado acusan un desgaste severo, incluso aquellas que hasta hace poco reputábamos más resilientes: el TC, o la Corona, y, consiguientemente, las piedras basales de la arquitectura misma de un orden constitucional fundado en una Constitución normativa y jurisdiccionalmente garantizada (arts. 9.1, 53, títulos IX y X CE), cuya forma política de Estado es caracterizada como «monarquía parlamentaria» (art. 1.3 CE).

De modo que, si en este trabajo de A. Rallo se contienen, desgranar y explican las numerosas hipótesis de reformas constitucionales y *subconstitucionales* (LOREG, reglamentos de las Cámaras) pensadas para prevenir la reiteración o la cronificación de algunos de los tropiezos y turbulencias experimentadas al hilo de esos «episodios», debe concluirse —no sin cierta amargura— que es cada vez más palpable que a medida que transcurre el tiempo no solo se constatan las condiciones mínimas para emprender una modificación de la ley fundamental por sus procedimientos, sino que ni siquiera existe acuerdo sobre su perímetro. Incluso parecería que son cada vez más remotas, de tanto como se alejan, las posibilidades de una iniciativa de reforma provista de garantías. Parece que viviéramos tiempos en que demasiados actores políticos y electorales ceden a la tentación de dirigir sus mensajes y actuaciones al cerrado y excluyente segmento del más rocoso, cuando no fanatizado, círculo de sus incondicionales.

Empero, a modo de bucle irónico, mientras se emponzoña el clima hasta imposibilitar la conversación constructiva sobre la perspectiva de la reforma constitucional, sucede que, paradójicamente, vienen multiplicándose sus potenciales objetos. Piénsese solo en las propuestas de «supresión de aforamientos», art. 71.3 CE; o en la de sustituir la referencia a la obsoleta lexicología de los «disminuidos» del art. 49 CE por la categoría de «personas con discapacidad»; o en la de acotar la actual noción de la «inviolabilidad» de la persona del rey en el art. 56.3; o en la de eliminar la opción de la pena de muerte para «lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempo de guerra» en el art. 15 CE. Estos serían solamente algunos de esos objetos

señalados en los distintos programas de las principales fuerzas. Pero sucede también, aunque en sentido contrario, que en estos últimos años han venido empeorando sensiblemente las coordenadas sociales y políticas —la atmósfera que respira la convivencia democrática— en las que semejante operación parecería al menos viable.

X. CONSTITUCIÓN MADURA. Y, SIN EMBARGO, NO ACABADA

Para expresarlo con crudeza, en buena parte a resultas —síntesis de causas y efectos— del *cambio de ciclo político-electoral* decantado a partir 2015, sobre el que descansa el libro del profesor Rallo Lombarte, la democracia española parece venir empozándose en un síndrome cainita altamente exasperado, en que los caracteres secantes de los segmentos políticos se blindan cada vez más en una conjugación de sectarismo y de confrontación, sin concesiones ni márgenes para la transacción o la negociación, ni, a ratos, tan siquiera al diálogo. La oclusión de los «vasos comunicantes» entre los polos de un *bibliquismo* incrementalmente aguerrido sustentaría, así, esa ausencia de «trasvases» de voto, potenciales o actuales, que estimularía el intercambio fructífero de posiciones, requisito previo e imprescindible para el emprendimiento de una iniciativa viable de reforma constitucional.

He escrito en algunas ocasiones acerca del riesgo cierto de *italianización* de la política española (solo que, ¿habrá que aclararlo?, esa italianización se haría aquí *sin italianos*), una de cuyas variantes reside en la fragmentación y polarización de la composición de las Cámaras del Parlamento nacional, siendo otra la de prolongar intensos, e incluso apasionados, interminables debates, aunque sin esperanza de materialización, sobre las alegadas «reformas impostergables», y, sin embargo, postergadas en el transcurso del tiempo por simplemente inviables o despeñadas al fracaso. Esa suerte de «reformas necesarias» pasarían así a ser, tal y como he explicado en publicaciones anteriores, «una suerte de manido mantra doctrinal carente de referente y de sustento en que apoyarse en la política práctica y en lo que esta da de sí».

Y, con todo y con eso, puede concluirse también que es posible que, en efecto —me cuento entre quienes lo explican cada vez que transitan en voz alta por estos derroteros—, nos encontremos con rincones todavía «inexplorados» del torso constitucional. ¿*Constitución ignota?* ¿*Constitución inédita?* Puede ser. Pero también que es indudable que todavía está *viva*. Madura, sí cada vez más. ¡Ya son 42 años los que ha cumplido nuestra ley fundamental! Y, sin embargo, no *acabada*. No, no se encuentra acabada en tanto que admita desarrollos y prácticas aplicativas que continúen sorprendiéndonos.