

Esther de Alba Bastarrechea  
LETRADA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

# LA DISOLUCIÓN SANCIONATORIA: LA VI LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS
- III. LA DISOLUCIÓN SANCIONATORIA
- IV. PLAZO PARA PROPONER CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
- V. SUPUESTO DE EMPATE EN LA VOTACIÓN DE INVESTIDURA
- VI. PLAZO PARA LA EMISIÓN DE NUEVAS PROPUESTAS DE CANDIDATO PARA LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD
- VII. PRECEPTIVIDAD O NO DEL TRANCURSO DEL PLAZO DE DOS MESES ANTES DE PROCEDER A LA DISOLUCIÓN
- VIII. EL CRITERIO DEL CONSEJO DE ESTADO
- IX. RÉGIMEN DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

## I INTRODUCCIÓN

Celebrados los comicios electorales autonómicos de 25 de mayo de 2003 y, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4/2003, de 31 de marzo, el 10 de junio de 2003 se celebró la sesión constitutiva de la VI Legislatura de la Asamblea de Madrid. La ausencia en dicha sesión de dos diputados y la consideración, por parte de todos los partidos con representación parlamentaria, de que se trataba de un caso de transfuguismo, planteó todo tipo de incertidumbres acerca del comportamiento parlamen-

tario y, más específicamente, del sentido del voto de estos dos parlamentarios en una sesión de investidura. La importancia del voto de sólo dos diputados se explica a la luz de los resultados electorales, resultando la siguiente asignación de los 111 escaños de la Cámara:

Partido Popular: 55 escaños.

Partido Socialista Obrero Español: 47 escaños. El Grupo Parlamentario se constituyó con 45 diputados, constituyendo, a su vez, los otros dos el Grupo Mixto.

Izquierda Unida: 9 escaños.

Esta situación hizo planear sobre el horizonte, desde el primer momento, un posible impedimento para obtener una investidura y, con ello, la inevitable disolución de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto tanto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, como en el Reglamento de la Asamblea de Madrid. Pero también supuso que se pusieran, por primera vez, sobre la mesa interesantes cuestiones jurídicas que hasta el momento no se habían planteado, ya que se trataba ésta de la primera y, de momento, única vez que se ha procedido a la disolución de la Cámara por no investir Presidente. El tratamiento y resolución de estas cuestiones en el ámbito de la Asamblea de Madrid es el objeto del presente trabajo.

## II LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS

Una definición amplia sería “acto por el que se pone fin a una legislatura” (MOLAS BATLLORI, I: “Disolución de las Cámaras”. Enciclopedia Jurídica Básica, Editorial Civitas, Madrid, 1995). Sin embargo, incluso una definición tan extensa exige matizaciones necesarias que realiza el mismo autor en el mismo trabajo: “Aunque algunos sectores doctrinales incluyen en el concepto de disolución la finalización de una legislatura por el transcurso del tiempo para el que fueron elegidos sus miembros y durante el cual es vigente el mandato representativo otorgado por los electores (disolución natural), la Constitución Española reserva este nombre para los supuestos de su finalización (disolución anticipada) previstos en nuestro ordenamiento (que no incluye la revocación ni la autodisolución)”.

Desde un punto de vista histórico, el origen de la disolución se encuentra en la facultad discrecional del monarca para convocar y disolver el Parlamento. El proceso de restricción de este privilegio se efectúa a través del establecimiento de disposiciones que van garantizando la autonomía de las Cámaras, entre las que cabe destacar la convocatoria automática; la creación de la Diputación Permanente; la obligatoriedad de convocar nuevas elecciones paralelamente al acto de la disolución, etc.

En este tránsito la disolución pasa de ser un privilegio real a ser “un medio constitucional de resolver un conflicto político” (BAYÓN Y CHACÓN, G.: “El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios”. Textos parlamentarios clásicos, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999). Desde este planteamiento, la disolución es el contrapeso con que cuenta el Ejecutivo, y más concretamente, su Presidente, frente a la facultad de ejercitar una moción de censura, que tiene el Legislativo, pero ambas han perdido la funcionalidad que les atribuía el régimen parlamentario clásico (exigencia de responsabilidad del poder ejecutivo por el legislativo en la moción de censura y disolución como contrapeso a esa facultad) y en la actualidad han adquirido nuevas funcionalidades como son el ejercicio de la crítica más fuerte, para la moción de censura y la elección del momento más propicio para tratar de crear mayorías más favorables al partido en el poder, para la disolución.

El parlamentarismo español, como es bien sabido, no se agota en las Cortes Generales, sin embargo en la materia de la disolución parlamentaria la normativa estatal es muy similar a la existente en la Comunidad de Madrid, especialmente en lo relativo al tema central de este trabajo, es decir, la disolución sancionatoria, con un muy significativo paralelismo, aunque no identidad, entre las disposiciones constitucionales y las estatutarias. Por ello y con objeto, también, de dar un alcance más general al trabajo en este apartado haremos referencia a la Constitución y a la regulación de la disolución en dicho texto fundamental.

El artículo 68.4 de la Constitución dispone: “El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”. Por su parte el artículo 69.6 dispone: “El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”. En estos preceptos la

Constitución recoge el principio de temporalidad del poder mediante la limitación del mandato a cuatro años y, a su vez, establece la disolución como causa de la finalización del mandato, independiente y distinta de su expiración.

Para algún sector doctrinal, la expiración del mandato es también una forma de disolución, la más ordinaria, sin embargo, la redacción de los preceptos citados parece diferenciar claramente entre expiración del mandato y disolución y también así sucede con el artículo 78.3 de la norma fundamental: “Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales”, por ello entendemos que la Constitución reserva el término disolución para los diferentes supuestos de disolución anticipada. Dichos supuestos son los siguientes:

Disolución de ambas Cámaras cuando el Congreso no haya alcanzado la investidura de un Presidente del Gobierno durante dos meses después de la primera votación de investidura (artículo 99.5 de la Constitución).

Disolución por separado del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras simultáneamente, producida a propuesta discrecional del Presidente del Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, previa deliberación del Consejo de Ministros (artículo 115 de la Constitución).

Disolución de ambas Cámaras por haber aprobado ambas el inicio de la reforma total de la Constitución o de reforma parcial del Título Preliminar, del Capítulo II, Sección Primera del Título I o del Título II ( artículo 168 de la Constitución)

En todos los supuestos la disolución es decretada por el Rey, con refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados en el primer supuesto y del Presidente del Gobierno en los otros dos.

En la práctica el segundo supuesto es el procedimiento más frecuentemente utilizado y de hecho los otros dos no han tenido lugar hasta el momento en nuestro actual ordenamiento constitucional y en el ámbito de las Cortes Generales.

El efecto de la disolución es la finalización de la legislatura, con todas las consecuencias que ello implica: subjetivas, la pérdida de la condición de parlamentarios y de las prerrogativas inherentes a la misma de los miembros de la Cámara disuelta, excepto de los integrantes de la Diputación Permanente, que conservan su mandato hasta la constitución de la nueva Cámara y objetivas, caducidad de los asuntos en trámite al término del mandato, con las excepciones previstas, como, por ejemplo, la iniciativa legislativa popular.

### III LA DISOLUCIÓN SANCIONATORIA

El artículo 99 de la Constitución regula el otorgamiento, por el Congreso de los Diputados, de la confianza de la Cámara al candidato a la Presidencia del Gobierno, propuesto por el Rey previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria. En su apartado 5 dispone: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece una regulación muy similar, aunque no idéntica, la diferencia viene determinada porque en el ámbito de la Comunidad de Madrid es quien ostenta la Presidencia de la Asamblea de Madrid (y no el Rey) quien propone el candidato a la Presidencia de la Comunidad y, en cuanto a la disolución, ésta se realiza *ope legis* de forma automática, sin que estatutariamente se atribuya a ningún órgano la disolución.

Así, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone lo siguiente:

“1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en los que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

2. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante la Asamblea el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.
3. Si la Asamblea adoptara una moción de censura, el Presidente, junto con su Gobierno cesará, y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Comunidad de Madrid.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.
6. El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero”.

Esta disolución automática, tanto de las Cortes Generales como de la Asamblea de Madrid es lógica “puesto que la gobernación del país es el fin que debe primar en toda actuación política” (PIQUERAS BAUTISTA, J.A., *op.cit.*) El mismo autor considera que “por ello es justo sancionar a unos diputados que no han sabido hacer primar el interés general de la nación sobre sus intereses partidistas e ideológicos, y que no han sabido ponerse de acuerdo para acabar con el vacío de poder, mayor o menor, que un periodo interparlamentario supone, con un Gobierno provisional, prorrogado en sus funciones, que no puede adoptar decisiones de importancia al carecer de respaldo legislativo. Personalmente consideramos, pues, que esta solución constitucional tiene mucho de castigo a los diputados que han demostrado su incapacidad para conseguir un ejecutivo más o menos estable, puesto que otras soluciones para resolver el conflicto creado son posibles sin necesidad de disolución de las Cámaras”.

En lo relativo al procedimiento, ya hemos indicado más arriba que la facultad de disolver las Cámaras de las Cortes Generales queda constitucionalmente atribuida al Rey,

en tanto que no queda esclarecida en el ámbito de la Comunidad de Madrid, dado que su Estatuto de Autonomía sólo dispone que la Asamblea “quedará disuelta”.

Los Reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados y de la Asamblea de Madrid complementan las disposiciones citadas, así el artículo 172.2 del Reglamento del Congreso establece que “si transcurriesen dos meses desde la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiese obtenido la confianza del Congreso, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones y lo comunicará al Presidente del Senado”. No se trata de una asunción de competencias o facultades que constitucionalmente corresponden al Rey por parte del Presidente del Congreso, sino de un actuación conforme con la institución del referendo y, por lo tanto, plenamente adecuada a lo previsto en el artículo 99.5 de la Constitución.

El artículo 184.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, por su parte, dispone que “si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones. A tal fin, el Presidente comunicará este hecho al Presidente de la Comunidad de Madrid”. Con esta regulación se confirma la disolución automática de la Cámara sin que el acto de disolución corresponda a ningún órgano concreto, ya que la comunicación del Presidente de la Asamblea al Presidente de la Comunidad (que no olvidemos que se encuentra en funciones) lo es sólo a los efectos de la convocatoria de las nuevas elecciones, como pone de manifiesto la expresión “a tal efecto”, por otro lado, tampoco dicha comunicación puede tener un alcance mayor que el de mera comunicación de un hecho ya consumado, como también se desprende con claridad del tenor literal del precepto.

A mayor abundamiento, y precisamente ante las circunstancias de la inminente disolución sancionadora que le afectaría, la Asamblea de Madrid aprobó una reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 12/2003, de 26 de agosto cuya principal finalidad era hacer coincidir la fecha de las elecciones en domingo, pero que también se detiene en el procedimiento de emisión del decreto de convocatoria ante dichas circunstancias, por ello el artículo 8.3 de la Ley Electoral de la

Comunidad de Madrid quedó redactado como sigue: “Cuando se produzca el supuesto previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía, el Presidente de la Asamblea lo comunicará al Presidente de la Comunidad al día siguiente del vencimiento del plazo que aquel precepto señala. El decreto de convocatoria de elecciones deberá ser expedido ese mismo día y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid al día siguiente hábil, fecha en la que entrará en vigor; el decreto de convocatoria señalará la fecha de las elecciones, que se celebrarán el primer domingo siguiente al quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria. En todo lo demás será de aplicación lo previsto en este artículo”. Esta normativa ratifica, una vez más, la disolución automática y una mera comunicación, que además se produce al día siguiente de la disolución misma, por parte del Presidente de la Asamblea al de la Comunidad, siendo competencia de este último únicamente la convocatoria, inmediata, de nuevas elecciones.

En el ámbito de las Cortes Generales PIQUERAS BAUTISTA (*op. cit.*) plantea como cuestión interesante las facultades del Rey ante una eventual actuación irregular por parte del Presidente del Congreso de los Diputados, por acción o por omisión. En concreto, plantea dos posibles supuestos:

Que el Presidente del Congreso, transcurridos dos meses sin otorgar investidura, no presente al Rey el decreto de disolución para su firma. En este supuesto el citado autor considera que el propio Monarca podría asumir la iniciativa, toda vez que la facultad de disolución se la atribuye a él la Constitución, correspondiendo simplemente el refrendo al Presidente del Congreso, también se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 56.1 de la Constitución, en cuya virtud el Rey “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones”, siendo este supuesto un claro funcionamiento irregular.

Que el Presidente del Congreso de los Diputados formule su propuesta de disolución pero la misma adolezca de vicios de legalidad. “Piénsese en una propuesta de disolución anterior al plazo de dos meses legalmente previstos; o que no prevea la disolución de ambas Cámaras; o que no respete los plazos máximo y mínimo para la celebración de nuevas elecciones” (PIQUERAS BAUTISTA, J.A.: *op. cit.*). Para este supuesto es claro que no le corresponde al Rey el control de la legalidad y, por ello, no podría negarse a acordar la disolución argumentando ilegalidad.

#### IV PLAZO PARA PROPONER CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La situación extraordinaria que se produjo en la Asamblea de Madrid en su VI Legislatura condujo a que, una vez celebradas dos rondas de consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, la Presidenta de la Asamblea de Madrid pusiese de manifiesto, mediante oficio de 23 de junio de 2003 que “en el momento actual, ninguno de ellos desea ser propuesto como candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid”, ante dicha circunstancia se planteó si el plazo de quince días previsto en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 182.1, para proponer candidato había de entenderse como plazo máximo y, en caso afirmativo, cuándo concluiría el mismo<sup>1</sup>.

El artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no contiene previsión alguna en cuanto al plazo en el que el Presidente de la Asamblea propondrá a ésta un candidato. Sin embargo, el artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid es mucho más detallado y explícito al respecto, reza así: “Después de cada renovación de la Asamblea y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad de Madrid, el Presidente, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta un diputado como candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid. La propuesta deberá formalizarse en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Asamblea o, en su caso, desde la comunicación a ésta de la vacante producida en la Presidencia de la Comunidad de Madrid.” El precepto transcrito es suficientemente claro y expresivo: sí hay un plazo para que el Presidente efectúe cuantas consultas estime necesarias y realice su propuesta; así mismo se trata de un plazo “máximo”, es decir no superable y, por tanto preclusivo, debiendo la Presidencia de la Asamblea realizar su propuesta con anterioridad al agotamiento o finalización de dicho plazo; por último, dicho plazo está fijado por el Reglamento parlamentario en quince días desde la

<sup>1</sup> En prácticamente la totalidad de las cuestiones jurídicas que se plantearon durante la VI Legislatura se asumió una respuesta colegiada a las mismas por parte del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, sin perjuicio de que la redacción material de los Informes se efectuase por uno o dos Letrados, siendo los autores del Informe Jurídico sobre esta concreta consulta los Letrados de la Asamblea de Madrid D. Alfonso Arévalo Gutiérrez y D<sup>a</sup> Almudena Marazuela Bermejo.

constitución de la Asamblea o, en su caso, desde la comunicación a ésta de la vacante en la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

Por el contrario, no existe disposición estatutaria ni reglamentaria alguna que fije un plazo mínimo, por ello sería factible que la Presidencia de la Asamblea realizase su propuesta en cualquier momento con posterioridad a la sesión constitutiva, con el sólo requisito de haber cumplimentado el trámite necesario de consultas a los representantes de los grupos políticos representados en la Asamblea.

En cuanto a la cuestión relativa al momento de terminación de dicho plazo de quince días, el *dies a quo* queda establecido por el propio artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid citado: “desde la constitución de la Asamblea”. Ahora bien, para establecer el cómputo del plazo hay que acudir al artículo 129 del mismo texto normativo que, bajo la rúbrica “Del cómputo de plazos y de la presentación de documentos y escritos” dispone:

- “1. Salvo disposición en contrario, los plazos señalados en el presente Reglamento por días se computarán en días hábiles y, los señalados por meses, de fecha a fecha.
2. Se excluirán del cómputo los meses y días comprendidos entre los períodos de sesiones ordinarias de la Asamblea con las siguientes excepciones:

Cuando el asunto en cuestión fuera incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. En tal caso, la Mesa fijará los días que han de habilitarse a los solos efectos del cumplimiento de los trámites que posibiliten la celebración de aquélla.

En la tramitación de las solicitudes de datos, informe o documentos y preguntas de respuesta escrita previstas en los artículos 18 y 198 del presente Reglamento.

3. No alterará las reglas generales sobre cómputo de plazos establecidas en los apartados anteriores de este artículo el calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias previsto en el artículo 101.2 de este Reglamento, que limitará a este ámbito sus efectos”.

La práctica parlamentaria ha venido complementando las disposiciones del citado precepto, así el cómputo de plazos se realiza de lunes a sábado con exclusión de los días festivos; el inicio del plazo tiene lugar al día siguiente del día en que se da el presupuesto de hecho habilitante (en este caso, la sesión constitutiva); en caso de finalizar el plazo en domingo o festivo, se entiende prorrogado hasta el primer día hábil posterior; por último, la terminación definitiva del plazo debe entenderse a las veinticuatro horas del último día del plazo.

En el supuesto de la Asamblea de Madrid, puesto que la sesión constitutiva tuvo lugar el día 10 de junio, el plazo para la presentación de candidato a la Presidencia de la Comunidad finalizaba para la Presidencia de la Asamblea el 27 de junio de 2003.

Una cuestión interesante, a mi juicio, es la de la naturaleza del acto de proponer candidato, es decir si se trata de una potestad o facultad de ejercicio potestativo o si, por el contrario, se trata de un acto debido por parte del Presidente de la Asamblea de Madrid. Me posiciono a favor de la segunda interpretación: se trata de un acto debido. Así lo revela la redacción de los preceptos estatutarios y reglamentarios mediante la utilización de la expresión “propondrá” frente a la expresión “podrá proponer” que es la distinción más común entre el ejercicio de un deber o de una facultad. Sin embargo, no es ésta, ni mucho menos, la razón más importante para considerarlo un acto debido, sino la propia relevancia institucional del acto en sí, la mera posibilidad de que el Presidente de la Cámara no proponga candidato alguno implicaría no sólo un funcionamiento irregular de la institución parlamentaria, sino una crisis institucional de gran calado que conllevaría la imposibilidad misma de formar gobierno. Obviamente, no es esto lo acontecido en la Asamblea de Madrid, dado que, finalmente sí se realizó por la Presidencia de la Cámara una propuesta, en tiempo y forma, de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

El Consejo de Estado, en dictamen emitido el 26 de junio de 2003, a solicitud del Presidente de la Comunidad de Madrid (en funciones) de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, no entendió sin embargo que el acto de proponer candidato sea un acto debido y planteó una posible alternativa al mismo, cuestión sobre la que volveremos más adelante en el desarrollo del presente trabajo.

## V SUPUESTO DE EMPATE EN LA VOTACIÓN DE INVESTIDURA

Como ya mencionamos más arriba, la Presidencia de la Asamblea de Madrid formuló, dentro del plazo previsto a tal efecto, propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, teniendo lugar el pertinente debate de investidura los días 27, 28 y 30 de junio de 2003.

El resultado de la investidura era completamente incierto, toda vez que dependía de los diputados que se ausentaron de la sesión constitutiva y, posteriormente, constituyeron el Grupo Mixto. De hecho, el grado de incertidumbre fue tan elevado que motivó una consulta relativa al procedimiento a seguir en el supuesto de que se produjese empate entre el número de votos afirmativos y el número de votos negativos en la votación sobre la investidura.

Como ya hemos visto, la normativa aplicable a la investidura en el Estatuto de Autonomía (artículo 18) y en el Reglamento de la Asamblea de Madrid (artículos 181 a 184) no recoge ninguna disposición específica respecto de la posibilidad de empate, lo que podría parecer que nos conduce a la aplicación de las disposiciones generales de funcionamiento reguladas en el Título VI del Reglamento de la Asamblea de Madrid, concretamente en su Capítulo Cuarto, titulado “De las votaciones”, en el que el artículo 126.1 establece que “Cuando ocurriera empate en alguna votación se realizará una segunda y, si persistiera aquél, se suspenderá la votación durante el tiempo que estime necesario el Presidente. Transcurrido el plazo, se repetirá la votación y, si de nuevo se produjere empate, se entenderá rechazado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular, o propuesta de cualquier clase de que se trate”. Esta última expresión genérica, “propuesta de cualquier clase de que se trate” es la que sería aplicable al supuesto que nos ocupa.

Sin embargo, en nuestra opinión, ha de prevalecer la aplicación de lo dispuesto en el artículo 183 del reglamento de la Asamblea en sus apartados 8, 9 y 10 que, si bien no contienen prescripción alguna para el caso de empate (tampoco es necesario que la tenga pues establece de forma meridianamente clara las mayorías necesarias para que se produzca la aprobación de la investidura) sí establecen de forma clara un procedimiento de votación. Así, el artículo 183 del Reglamento de la Asamblea dispone:

“8. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por el Presidente. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto favorable de la mayoría absoluta, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea.

9. Si en la primera votación no se alcanzara la mayoría absoluta requerida, se someterá la misma propuesta a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza de la Asamblea se entenderá otorgada si se obtuviere mayoría simple de los diputados presentes. Antes de proceder a esta nueva votación, el candidato propuesto podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los grupos parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición. El candidato propuesto podrá contestar de forma global por diez minutos.

10. Si, efectuadas las votaciones a las que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento”.

A la vista de lo dispuesto en los apartados 8 y 9 del artículo citado cabe concluir que un empate en primera y segunda votación implica, evidentemente, no alcanzar las mayorías exigidas, por lo que la sola aplicación de este precepto sería suficiente para resolver un supuesto empate.

## VI PLAZO PARA LA EMISIÓN DE NUEVAS PROPUESTAS DE CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD

Las dudas<sup>2</sup> surgidas sobre si la realización de eventuales sucesivas propuestas de candidato para someterse a la investidura, una vez fracasada la primera, estarían o no sometidas a algún plazo, trae causa de la importancia dada al plazo para realizar la propuesta inicial, la cual era necesaria y preceptiva para la sustanciación de debate y votación de investidura que, de resultar negativo, abriría el cómputo del plazo de los dos meses previos a la disolución.

<sup>2</sup> Como ya se indicó anteriormente, en casi todas las dudas jurídicas que se plantearon durante la VI Legislatura el Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid acordó un criterio común, sin perjuicio de que la redacción material de los Informes se efectuase por uno o dos Letrados, siendo la autora del Informe Jurídico sobre este asunto la Letrada de la Asamblea de Madrid D<sup>a</sup> Almudena Marazuela Bermejo.

El plazo para la emisión de sucesivas propuestas queda, evidentemente, condicionado por el plazo de dos meses, iniciado y de carácter preclusivo, ya que, una vez concluido el mismo la Cámara se disuelve *ex lege* de forma automática, por lo que devendría sin sentido cualquier posible propuesta ulterior a dicho plazo.

Ahora bien, dentro del transcurso de esos dos meses, no existe regulación, ni en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ni en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en lo que a plazo se refiere, a diferencia de lo que sucede con la propuesta inicial, para la que se fija, como hemos visto, un plazo máximo de quince días por el Reglamento de la Asamblea, aunque no por el Estatuto.

El silencio normativo conduce a dos posibles interpretaciones, como subrayó en su día la Letrada de la Asamblea de Madrid informante, cuyo criterio compartimos íntegramente.

La primera de dichas interpretaciones supondría la extensión del artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea a todo el *iter* procedimental y no sólo a su sustanciación parlamentaria, entendida ésta como debate y votación de la investidura. Procede, para mayor claridad, reproducir el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea: “Si, efectuadas las votaciones a las que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento”.

La segunda interpretación implicaría entender que el silencio normativo es deliberado y buscado en atención a facilitar, sin límites temporales que pudieran implicar un obstáculo, las negociaciones que pudieran conducir a una mayoría parlamentaria suficiente para otorgar la investidura, siempre dentro del plazo indisponible de dos meses establecido antes de la disolución sancionatoria automática.

Esta segunda parece la interpretación más acertada, criterio que se apoya en las siguientes consideraciones:

El artículo 183, del que forma parte, como es obvio, su apartado 10, comprende la regulación de la sustanciación de la propuesta, es decir, del debate y votación de la misma,

no a la propuesta en sí misma, que aparece regulada en el artículo 182 y cuya naturaleza se corresponde con la de un acto de iniciación del procedimiento.

El plazo de quince días de la propuesta inicial establece el inicio para su cómputo, el *dies a quo*, “desde la constitución de la Asamblea”, lo que lo hace, *de facto*, de difícil aplicación a una eventual segunda propuesta e imposible a las sucesivas.

Oscurece esta interpretación la redacción del artículo 182.2: “Formalizada la propuesta, el Presidente fijará la fecha de la sesión de investidura, que tendrá lugar entre el tercer y el séptimo día siguiente, y convocará el Pleno a tal fin”. La regulación de un plazo para la convocatoria de la sesión de investidura plantea igualmente la duda de su aplicabilidad o no para las sucesivas propuestas. De conformidad con la interpretación sustantiva que hemos apoyado del artículo 183, la respuesta sería negativa, sin embargo, atendiendo a la finalidad por la cual se establecen dichos plazos, que no es otra que la de facilitar al candidato un tiempo suficiente para elaborar y presentar un discurso de investidura comprensivo de su programa político y del que dependerá la confianza de la Cámara, los mismos parecen necesarios, por más que no se recojan en el artículo 183, como sistemáticamente sería más correcto. Atendiendo, por tanto, a la conveniencia de garantizar el derecho del candidato y, por extensión, del instituto de la investidura misma, la solución jurídicamente más razonable para dar una solución interpretativa de carácter definitivo sería la emisión, por la Presidencia, de una Resolución interpretativa del Reglamento que hiciera extensivo lo previsto en el artículo 183.10 al artículo 182.2.

## VII PRECEPTIVIDAD O NO DEL TRANSCURSO DEL PLAZO DE DOS MESES ANTES DE PROCEDER A LA DISOLUCIÓN

El artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose, de inmediato nuevas elecciones”.

La regulación de esta materia es esencial en un sistema parlamentario, pues no es otra cosa que un fragmento del procedimiento por el cual se produce, o no, la relación fiduciaria entre Parlamento y Presidente del Gobierno, que es en sí misma el fundamento del sistema parlamentario. Es natural y de toda lógica jurídica que dicha regulación se contenga, por lo tanto, en la “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, en el Estatuto de Autonomía, y es este instrumento normativo lo que hace de dicha regulación derecho necesario, *ius cogens*, indisponible de todo punto para los miembros y para los órganos de la Asamblea de Madrid, toda vez que, precisamente su regulación estatutaria y la naturaleza del Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica integrante del denominado “bloque de la constitucionalidad” determine que cualquier vulneración de sus disposiciones implique inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, que dispone: “Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido”.

Por otra parte, como ya se vio más arriba, no hay ningún órgano que “proceda” a la disolución de la Asamblea de Madrid en su modalidad de disolución sancionatoria (por supuesto, sí en el caso de disolución anticipada), se trata de una disolución automática que se produce por ministerio de la ley, pese a ello, se produjo en su momento un intenso debate acerca de la posibilidad de que el propio Pleno de la Asamblea de Madrid pudiese acordar, por mayoría, su disolución. Debate que no dejó de ser sorprendente toda vez que la controversia sobre el mismo evidenciaba la ausencia de un acuerdo general y amplio sobre la cuestión, por lo que al igual que sucedía para una eventual investidura, el resultado de la votación dependería de los votos de los dos diputados del Grupo Mixto, es decir, se dejaría en manos, precisamente de dichos diputados, cuyo votos no eran deseados por ninguno de los posibles candidatos para su investidura, nada más y nada menos, que la posibilidad de autodisolución del Parlamento.

Dicho debate motivó consulta<sup>3</sup> por la Presidencia de la Asamblea acerca de “si resulta necesario el transcurso del plazo de dos meses previstos en el artículo 184.2 del Reglamento antes de proceder a la disolución de la Asamblea y convocatoria de nuevas elecciones”.

El artículo 184.2 del Reglamento de la Asamblea reproduce el contenido del artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía añadiendo *in fine*: “A tal fin, el Presidente comunicará este hecho al Presidente de la Comunidad de Madrid”. El fin en cuestión es únicamente la convocatoria inmediata de nuevas elecciones. La regulación estatutaria prevalecería sobre la reglamentaria, por razones de jerarquía normativa en caso de existir alguna contradicción, no habiendo tal, sino identidad, de la literalidad de ambos preceptos resulta la obligatoriedad del cumplimiento del plazo de los dos meses, cuya imposición por el Estatuto de Autonomía tiene como finalidad agotar las máximas posibilidades de llegar a un acuerdo de investidura, siendo dicho agotamiento antes de llegar a la disolución, un acto debido, precisamente por mandato del Estatuto de Autonomía. Así lo consideró análogamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/84, relativa al procedimiento subsidiario de designación que establecía la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en su Fundamento Jurídico Sexto: “Resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que pueden plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que el mismo no se ha considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserte en el orden de principios y valores a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo —artículo 1.2 de la Constitución— y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el artículo 99 de la Constitución la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente del Gobierno dentro del plazo de dos

<sup>3</sup> Nuevamente se recuerda que en la mayor parte de las consultas jurídicas que se plantearon durante la VI Legislatura a las mismas fueron debatidas por parte del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, procurando llegar a un criterio común sin perjuicio de que la redacción material de los Informes se efectuase por uno o dos Letrados, en este caso, la misma correspondió a los Letrados de la Asamblea de Madrid D. Alfonso Arévalo Gutiérrez y D<sup>a</sup> Almudena Marazuela Bermejo.

meses. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y otros diversos Estatutos de Autonomía sirven al mismo principio y persiguen la misma finalidad al arbitrar un procedimiento subsidiario por la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del mismo plazo de dos meses no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. Este procedimiento no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado *todas las posibilidades que la ley ofrece e impone. Dicha oportunidad aparece así como requisito esencial para la ordenación del procedimiento*, tanto en la Constitución como en los Estatutos”.

La observancia del plazo de dos meses resulta, por tanto, requisito esencial de cumplimiento inexcusable, cuya omisión representaría la nulidad por inconstitucionalidad, no siendo disponible ni por la propia Asamblea reunida en sesión plenaria al tratarse de una disposición de carácter estatutario.

## VIII EL CRITERIO DEL CONSEJO DE ESTADO

Como adelantamos más arriba, el Presidente de la Comunidad de Madrid (en funciones), de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado solicitó emisión de dictamen con el siguiente tenor literal:

“Ante la situación planteada en la Asamblea de Madrid, y de acuerdo con el artículo 23, párrafo primero de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, como Presidente de la Comunidad de Madrid traslado a V.E. las siguientes cuestiones referidas al proceso de investidura regulado en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y disposiciones concordantes para su dictamen por el Consejo de Estado:

Cuándo se empieza a contar el período de dos meses legalmente previsto en el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Asamblea de Madrid para su disolución y convocatoria de nuevas elecciones si no hay candidato a la investidura.

Si constituida una nueva Asamblea y antes de que transcurra el referido plazo de dos meses para que tenga lugar su disolución legal puede procederse a esta disolución por acuerdo mayoritario de la Cámara porque en el plazo de quince días no haya ningún candidato a la investidura.

Si transcurrido el plazo de quince días previsto en el Reglamento de la Asamblea para la presentación de candidatos a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, sin que ninguno de ellos hubiera obtenido la confianza de la Cámara, se pueden presentar nuevos candidatos hasta que concluya el plazo legalmente previsto para la disolución de la Asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones.”

Sobre la primera de las consultas planteadas el Consejo de Estado expone en su dictamen: “La primera cuestión que se plantea atañe al su puesto de que no exista un candidato para la investidura por la imposibilidad de proponerlo, tras haberse realizado por el Presidente de la Asamblea las correspondientes consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Cámara previsto en el artículo 182.1 de su Reglamento. Esa imposibilidad se fundamenta, lógicamente y atendiendo al fin de las previsiones normativas examinadas, en la constatación del Presidente de la Cámara de que no hay persona que, estando dispuesta a ser candidato, tenga expectativas razonables de obtener la confianza parlamentaria. Convertido el supuesto en dato....”. Encontramos aquí un error en la apreciación de los hechos por parte del Consejo de Estado dado que no se trataba de que existiera un persona dispuesta a ser candidato pero sin posibilidad de obtener la mayoría, sino de que conforme rezaba el oficio de 23 de junio suscrito por la Presidenta de la Asamblea “en el momento actual ninguno de ellos desea ser propuesto como candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid”.

El Consejo de Estado también plantea que “no es admisible que la imposibilidad de proponer un candidato a la Presidencia de la Comunidad en el breve e inicial plazo de quince días produzca una paralización institucional (en potencia indefinida) de la que no quepa salir de acuerdo con las normas y a la luz de los principios del Derecho que han de informar su interpretación y aplicación. (...) Y la respuesta en Derecho no puede consistir, sin intolerable desdoro para la función del

jurista, en propiciar la celebración de una votación de investidura de resultado negativo previsto (y hasta cierto) con el único fin de escenificar el cumplimiento de la letra de la norma”. También en esta ocasión hemos de disentir de la apreciación de los hechos por parte del Consejo de Estado, dado que la distribución de los 111 escaños de la Asamblea de Madrid en al VI Legislatura<sup>4</sup> determinaba que los dos candidatos de los dos partidos con mayor representación estaban en disposición muy similar tanto de obtener la investidura como de fracasar, puesto que el resultado de la votación dependería de los dos diputados que se ausentaron de la sesión constitutiva y posteriormente se constituyeron como Grupo Mixto<sup>5</sup>, no existiendo, por tanto un resultado negativo más previsible (y mucho menos cierto) que otro positivo. Por ello, y entendiendo que la disolución sancionatoria de un Parlamento ha de ser la ultima ratio del ordenamiento jurídico para dar respuesta a un situación de bloqueo institucional como la planteada, han de agotarse, con carácter previo a tan drástica solución, todas las alternativas posibles, incluyendo la de considerar como acto debido para la Presidencia de la Asamblea la propuesta de candidato en el plazo de quince días.

La alternativa que propone el Consejo de Estado es, no obstante, muy interesante: “la realidad de que no existen términos hábiles para que la votación se produzca, precisamente por la falta de un candidato que esté dispuesto y en condiciones de obtener la confianza da la Cámara, es de efecto equivalente a una votación fallida para la investidura de un candidato como Presidente de la Comunidad. (...) La situación debe ser objeto de comunicación al Pleno de la Asamblea por parte de su Presidente con invocación y ejercicio, en su caso, de las facultades que le confiere el artículo 55 del Reglamento de la Asamblea. La manifestación de voluntad recepticia del Pleno en relación con dicha comunicación ha de producir igual efecto útil que una primera votación de investidura fallida, porque revela lo mismo –de hecho y de Derecho-, esto es la inexistencia a la sazón de un candidato que obtenga la confianza de la Asamblea para ser investido como Presidente de la Comunidad en el marco temporal en el que se produjo o debiera haberse producido la primera votación”.

4 111 escaños distribuidos de la siguiente forma: Grupo Parlamentario Popular, 55; Grupo Parlamentario Socialista, 45; Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, 9; Grupo Mixto, 2.

5 Y formularon un escrito en el que se comprometían a votar a favor de la investidura de D. Rafael Simancas Simancas si se formulaba la candidatura, lo que finalmente no hicieron cuando dicha candidatura efectivamente fue sometida a votación.

Siendo una solución muy interesante, el único fundamento legal invocado en esta interpretación sería el artículo 55 del Reglamento de la Asamblea, relativo a las funciones del Presidente y entendemos que, específicamente, a las de interpretación y suplencia del Reglamento en casos de duda u omisión. Ante ello seguimos prefiriendo la interpretación del acto debido, cuyo fundamento entendemos que deriva del propio tenor literal del artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, con independencia del plazo, del hecho de su regulación en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, integrante del bloque de la constitucionalidad.

La segunda consulta planteada subraya la importancia del debate político, al que más arriba hacíamos referencia, suscitado en torno al planteamiento relativo a la autodisolución de la Asamblea de Madrid por acuerdo mayoritario del Pleno. A juicio del Consejo de Estado “no puede anticiparse la disolución de la Asamblea por el solo hecho de que transcurra el plazo de quince días fijado en el artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid sin que haya propuesta de candidato para la investidura”. A tenor de los argumentos expuestos en el apartado anterior cabría añadir que tampoco por ningún otro motivo.

El Consejo de Estado considera que la disolución de la Asamblea “sólo puede entrar en juego cuando, en el plazo estatutario de dos meses, se hayan explorado e intentado sin éxito todas las posibilidades que el sistema parlamentario brinda en conexión, naturalmente, con las circunstancias de la situación (el llamado “diálogo” entre los hechos y el Derecho) (...) El que al inicio del cómputo de dicho plazo no se haya siquiera conseguido presentar o proponer a la Asamblea un candidato no convierte por sí en definitiva e indefectible la falta de candidatos a la investidura, de modo que permita prescindir de la realización de las gestiones y consultas tendentes a conseguir que el procedimiento de elección de un Presidente de la Comunidad llegue a buen fin. La certidumbre moral, la probabilidad o la razonable previsión de que durante esos dos meses no habrá un candidato que pueda ser investido no legitima la inactividad ni autoriza a operar “como si” tal plazo —impuesto por prescripción estatutaria— no existiera o “como si”, por decisión según el arbitrio de los grupos o de la propia Asamblea, cupiera optar entre respetarlo, neutralizarlo o eliminarlo. Así pues, la posibilidad de disolución, tras el plazo de quince días establecido en el artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea y antes de que transcurra el plazo de dos

meses —segunda de las cuestiones consultadas— ha de ser rechazada porque sería tanto como la creación de un supuesto excepcional de disolución de la Asamblea no previsto en el Estatuto de Autonomía”. Opinamos que estos mismos argumentos operan a favor de la observancia, como acto debido, de la propuesta de candidato por parte de la Presidencia de la Asamblea, ya que la alternativa planteada por el Consejo de Estado no es otra cosa que algo no previsto en el Estatuto de Autonomía.

En lo relativo a la observancia del plazo de dos meses, no podemos, en esta ocasión, estar más de acuerdo con las aseveraciones del Consejo de Estado y, especialmente, en el hecho de subrayar la importancia de la regulación estatutaria del plazo de dos meses, auténtica limitación infranqueable y garantizadora de la integridad de la Asamblea, incluso ante sí misma, pues la imposibilidad estatutaria de autodisolución pone de manifiesto la condición de la Asamblea como poder estatuido, cuyas potestades no pueden ir más allá de las prescripciones del Estatuto de Autonomía, que se convierte así no sólo en normación, sino también en garantía de la propia organización institucional autonómica.

La tercera consulta plantea “si transcurrido el plazo de quince días previsto en el Reglamento de la Asamblea para la presentación de candidatos a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, sin que ninguno de ellos hubiera obtenido la confianza de la Cámara, se pueden presentar nuevos candidatos hasta que concluya el plazo legalmente previsto para la disolución de la Asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones”. Encontramos una confusión en este planteamiento, ya que el plazo de quince días a que se refiere en enunciado es para la presentación de candidatos por la Presidencia de la Asamblea, no para que el candidato propuesto obtenga la investidura, para lo cual el plazo, lógicamente, sería mayor, pues conllevaría los tiempos establecidos para la convocatoria de la sesión plenaria y la sustanciación de la investidura en la misma.

Por su parte, en el dictamen del Consejo de Estado parece advertirse un cierto condicionamiento que vendría, de ser cierto, determinado por sus conclusiones respecto a la primera consulta. Así, parte de la posibilidad de efectuar ulteriores propuestas no en el supuesto de candidatos previos que no hayan obtenido la confianza (que es el objeto de la consulta) sino en el supuesto de que se haya iniciado el plazo de

dos meses en virtud de la constatación de la imposibilidad de proponer candidato, presupuesto de hecho habilitante para el inicio del cómputo del plazo según el dictamen a la primera consulta: “En este caso, a la vista de la interpretación realizada para el cómputo del plazo de dos meses establecido en los artículos 18.5 del Estatuto de Autonomía y 182.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, ha de considerarse que el dato de que el inicio del cómputo de ese plazo tenga lugar por referencia a la constatación de la imposibilidad de proponer a la Cámara un candidato no impide, claro está, tramitar ulteriormente efectivas propuestas de candidatos por el procedimiento establecido en el artículo 183 del Reglamento de la Asamblea, a la vista de su apartado 10 y del artículo 18.4 del Estatuto de Autonomía”. Compartimos, evidentemente, la posibilidad de presentar tantos candidatos como sea posible hasta que alguno obtuviera la confianza antes de disolver la Asamblea, pero seguimos sosteniendo, por las razones expuestas más arriba, que el artículo 183 del Reglamento de la Asamblea no regula en sí la propuesta de candidato sino el debate y votación de la misma.

El Consejo de Estado, en cualquier caso, atiende primordialmente a la finalidad que justifica la existencia misma del plazo de dos meses: “la constatación de aquella imposibilidad y el inicio por referencia a ella del cómputo del plazo de dos meses respaldan la significación de dicho plazo dando vigencia práctica a su objetivo que es llegar a la designación de Presidente de la Comunidad evitando, en el período temporal que se extiende, la disolución anticipada de la Asamblea. Durante ese plazo, por tanto, se pueden presentar candidatos hasta que uno de ellos obtenga la confianza parlamentaria, ya que el Estatuto y el Reglamento de la Asamblea prevén la tramitación de sucesivas propuestas durante ese período”.

Para terminar, el Consejo de Estado resuelve de forma práctica y utilitarista la contradicción implícita en que incurre su dictamen en lo relativo a las consultas primera y tercera: “Desde la interpretación propuesta de inicio del cómputo del plazo de dos meses quizá cupiera plantear la cuestión relativa a cómo considerar la primera votación de investidura que pudiera tener lugar iniciado ya el cómputo del plazo de dos meses previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía, pero a juicio del Consejo de Estado, aunque tal votación de investidura sería ciertamente la primera que se produciría no lo sería para determinar el inicio del cómputo de tal plazo que

ya se habría comenzado por la imposibilidad de presentación de candidatos en el plazo inicial de quince días y su equivalencia —ya argumentada— con la situación prevista en excitado precepto estatutario”. Reiteramos una vez más que a nuestro juicio la propuesta formal de candidato en el plazo de quince días por la Presidencia de la Asamblea es un acto debido, indisponible por el órgano competente para realizarlo, lo que evitaría que en el momento en el que se inicia legalmente el cómputo del tan reiterado plazo de dos meses el mismo estuviera ya abierto.

## IX RÉGIMEN DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Ante la tardanza en producirse el ortorgamiento de la confianza a un nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid la prórroga de funciones del Gobierno saliente tuvo una duración más prolongada de lo habitual, lo que condujo a la cuestión del alcance de un posible control parlamentario a un Gobierno en funciones.<sup>6</sup>

La normativa aplicable al Gobierno en funciones en la Comunidad de Madrid es la que se contiene a continuación:

Artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid:

- “1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en este Estatuto y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.
2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid:

Artículo 20: “De conformidad con el artículo 23<sup>7</sup> del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los

6 Como reiteradamente venimos destacando, los asuntos jurídicos planteados durante la VI Legislatura se trataron en común por el Cuerpo de Letrados de la Asamblea, con independencia de que la redacción material de los Informes se encargase a uno o dos Letrados. El autor del Informe Jurídico sobre esta materia fue el Letrado de la Asamblea de Madrid, D. Alfonso Arévalo Gutiérrez.

7 Artículo 24 tras la redacción otorgada por la reforma operada mediante la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

casos de pérdida de la cuestión de confianza, aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad permanente y fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.”

Artículo 3.2: “El Derecho estatal tendrá carácter supletorio, de conformidad con los artículos 149.3 de la Constitución y 34 del Estatuto de Autonomía”

Disposición Final Segunda: “Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones”.

La transcripción del artículo 3.2 y de la Disposición Final Segunda es pertinente para completar el régimen jurídico aplicable al Gobierno en funciones en la Comunidad de Madrid, ya que, en su virtud, además de la normativa autonómica es de aplicación la legislación estatal y, por lo tanto, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula, en su artículo 21, de forma exhaustiva, las competencias del Gobierno del Estado en funciones y también impone límites a su actuación, reza así:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.
3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.
4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
  - Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
  - Plantear la cuestión de confianza.
  - Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.
5. El gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
  - a) Aprobar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado.
  - b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales”.

La lógica de la existencia de la prórroga del mandato en los órganos estatales (no sólo en el Gobierno) deriva de la necesidad de evitar el vacío de poder y de la necesidad de asegurar la continuidad en el normal desarrollo de las funciones públicas que dichos órganos desempeñan. Esto, naturalmente, es también de aplicación al Ejecutivo

En lo que respecta al control parlamentario del Gobierno en funciones, cabe considerarlo un aspecto más de las relaciones entre Parlamento y Gobierno, marcadas *ab initio* por la relación de confianza del primero en el segundo, podría suponerse por tanto, que en ausencia de dicha manifestación de confianza no cabe control parlamentario alguno. Es necesario subrayar en este punto, que la naturaleza del control parlamentario es, por definición, política, no jurídica, de hecho, la máxima expresión del control parlamentario es la moción de censura, cuya virtualidad no es otra que la retirada de la confianza, retirada que, para el supuesto del Gobierno en funciones, queda consumada con la propia expiración del mandato parlamentario o la disolución de la Cámara.

Por otra parte, la ausencia de control parlamentario hacia el Gobierno en funciones no implica en absoluto una total ausencia de control, ya que el resto de mecanismos de control previsto por el ordenamiento jurídico, muy especialmente el control jurisdiccional, en virtud del artículo 106 de la Constitución, permanecen plenamente activos y ajenos a las circunstancias políticas que envuelven las relaciones Parlamento-Gobierno.

Otra posición sería la de sostener que el control parlamentario al gobierno en funciones sólo ha de tener lugar en caso de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad o de flagrantes vulneraciones por parte del mismo de los límites inherentes a su situación de interinidad y de falta de confianza por el Parlamento. En este sentido los artículos 130 del Reglamento del Parlamento Vasco y 134 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

Artículo 130 del Reglamento del Parlamento Vasco: “Mientras la Cámara no haya designado al Lehendakari no se podrán incluir en el orden del día otros asuntos, salvo que lo aconsejaren razones extraordinarias y de urgente necesidad apreciadas por la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces”.

Artículo 134 del Reglamento de las Cortes Valencianas: “Mientras la Cámara no haya elegido Presidente de la Generalitat no se podrán incluir en el orden del día otros asuntos salvo que razones extraordinarias y de urgente necesidad, acordadas por la Mesa y la Junta de Síndics, lo aconsejaran”.

Los preceptos citados, más que limitar en sí mismo el control parlamentario, lo que limitan es la propia actividad parlamentaria, incluido el control, impidiendo el tratamiento de asuntos diversos al propio otorgamiento de la confianza, pero *contrario sensu* cabe interpretar que es factible el control parlamentario en las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que apreciaran los órganos de gobierno de los respectivos Parlamentos.

También algunos autores se pronuncian a favor de un control limitado, así DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (“El control parlamentario del Gobierno en funciones a la luz de la Constitución”, en “Parlamento y control del Gobierno”, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1998) sostiene que “sólo resultaría susceptible de fiscalización la actividad del Ejecutivo, referida a la gestión de asuntos de trámite y urgentes durante el período de interinidad, excepto que el Gobierno hubiera rebasado tales límites” y de acuerdo con esta idea expone dos criterios diversos de tramitación de las iniciativas parlamentarias de control : “En primer lugar, aquéllas que se dirigen estrictamente al Gobierno en funciones y, por otro lado, las que tienen como destinatario al nuevo Ejecutivo. Una vez cumplidos los requisitos reglamentarios, las primeras podrían tramitarse en la forma y en los plazos previstos por el Reglamento para los casos habituales, correspondiendo al autor de este tipo de iniciativas la valoración de su eficacia, incluyendo su posible caducidad una vez que el nuevo Gobierno tome posesión. El segundo tipo de iniciativas de control, siempre que reúnan los requisitos reglamentarios, se admitiría a trámite, con la particularidad de que no se remitirían al Gobierno en funciones, dado que éste no es su destinatario, sino que se enviarían al nuevo Gobierno, a partir del momento en que tomara posesión. La consecuencia práctica sería que los plazos reglamentarios,

en este caso, se computarían a partir de la fecha de su toma de posesión, coincidente con la de su remisión. De esta forma se cohonstarían la necesidad de mantener un control del Ejecutivo en funciones y la remisión de estas iniciativas al destinatario auténtico de las mismas”.

Otra interpretación sostendría que la función constitucional (artículo 66 de la Constitución) y estatutaria (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) de control del Gobierno no aparece sujeta a condicionamientos dependiendo de si el Gobierno se encuentra o no en funciones y que, por eso mismo nada impediría el pleno ejercicio de dicha función de control por más que el Gobierno lo fuera en funciones.

Desde un punto de vista teórico y de acuerdo con las conocidas formulaciones del parlamentarismo racionalizado, en cuya virtud el Parlamento controla al Ejecutivo, teniendo este control su máxima expresión en la moción de censura y teniendo el Presidente del Gobierno, en contrapartida, la facultad de disolución del Parlamento, consideraríamos que la interpretación más acertada sería la primera: en ausencia de otorgamiento de confianza no cabe control.

Sin embargo, hemos de reconocer que la práctica ha desvirtuado ambas instituciones y, en la actualidad, la moción de censura es más un instrumento de crítica intensa al Ejecutivo, con la publicidad y repercusión mediática que este tipo de iniciativas suelen tener, que un instrumento para exigir la responsabilidad del Presidente y obtener su remoción retirándole la confianza parlamentaria.

Por su parte, la disolución anticipada es más un instrumento para la elección, por parte del Presidente del Gobierno, del momento más conveniente, para la formación política a la que pertenezca, para celebrar los comicios que un instrumento de defensa frente a escasos apoyos parlamentarios para llevar a la práctica su acción de gobierno.

Procurando “hacer de la necesidad virtud”, y reconociendo que es más fácil adaptar la teoría a la realidad que modificar la realidad, nos parece que la fórmula de control pleno por parte del Parlamento hacia el Gobierno en funciones responde mejor

a la finalidad del control parlamentario en nuestros días, que no es otra que la de proyectar hacia la sociedad, con la mayor publicidad de que es capaz el Parlamento, la crítica hacia el Gobierno, se encuentre o no en funciones, y que, normalmente, procederá casi siempre de la minoría, que sólo tiene voz institucional, precisamente, en el Parlamento.