

EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS EUROPEOS DE INVESTIDURA

José María GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO
Letrado de las Cortes Generales (jubilado)
Expresidente del Parlamento Europeo

RESUMEN

La confianza de la cámara de representación popular es el rasgo típico de los sistemas parlamentarios. Esta confianza puede expresarse en el derecho constitucional europeo de modo implícito o explícito y en este último supuesto, antes o después de la constitución del gobierno. El sistema de designación de la Comisión de la Unión Europea llama la atención por el paralelismo con la evolución histórica de los sistemas de expresión de la confianza en los Estados miembros: desde la confianza implícita a la doble investidura.

El artículo 99 de la Constitución Española se adscribe a los sistemas de confianza explícita, estableciendo la investidura programática del Presidente del Gobierno previa a su asunción del cargo y a propuesta del Rey con consultas mínimas tasadas y exigencia de mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en primera vuelta y mayoría simple en segunda.

No se prevé la investidura del Gobierno en su conjunto, quedando la designación y cese de sus miembros como facultad exclusiva del Presidente del Gobierno, por lo que el sistema de audiciones (hearings), introducido por el Parlamento Europeo para los Comisarios, chocaría con el espíritu del artículo, y con el texto del artículo 100; es decir, no cabría introducirlo sin reforma constitucional, que el autor no cree aconsejable en este punto.

Palabras clave: confianza, investidura, gobierno, parlamento, evolución, representación

ABSTRACT

Representative of people's House's confidence is the typical feature of parliamentary systems. In european constitutional law this confidence may be implicit or explicit and, in this last case, it may be stated before or after the governments appointment. The historic evolution of confidence stating systems in the member states and the Commission appointment system evolution draw the attention by their parallelism: from the implicit confidence to the double confidence vote.

Article 99 of Spanish Constitution must be placed between explicit votes of confidence, introducing this vote as a previous step to the appointment, linked to a program and on the King's proposal (with a minimal number of unavoidable consultations); and absolute majority of the House of Deputies being required in first turn, and mere plurality in second turn.

No vote of confirmation of the whole government is established, the appointment and dismiss of government's members are an exclusive power of its President.

Hearings system introduced by European Parliament in commissioners' confirmation would clash with article's 99 spirit and article's 100 text. A constitutional reform, that the author does not think advisable, would be necessary.

Key words: confidence, confidence vote, government, parliament, evolution, representation.

SUMARIO: I. LA CONFIANZA DE LA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN POPULAR RASGO TÍPICO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS. II. DIVERSOS SISTEMAS DE EXPRESIÓN DE LA CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO. 1) *Sistemas de confianza implícita* 2) *Sistemas de confianza explícita* 3) *Los sistemas sucesivos de la Comisión Europea*. III. LA INVESTIDURA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. IV. ¿CABRÍA INTRODUCIR EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ACTUAL LA PRÁCTICA DE LAS AUDICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO?

I. LA CONFIANZA DE LAS CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN POPULAR RASGO TÍPICO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS

La Constitución Española, en su artículo 1.3 dispone que: “La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”

“La necesidad de una permanente relación de confianza entre Parlamento y Gobierno es el principio fundamental en el que se basa el régimen parlamentario o forma parlamentaria de gobierno” dice Vintrolá en su excelente monografía¹. Es este hoy ya un tema pacífico en derecho constitucional, y podrían citarse decenas de autores en apoyo de esta afirmación. Pero si quiero destacar que en contra de lo que frecuentemente se dice, esa relación no es entre el Parlamento, en su totalidad, y el Gobierno; cuando aquél se compone de dos cámaras basta con que la confianza la otorgue la cámara de representación popular. La otra es posible que ni si quiera sea consultada.

Un examen detenido del régimen parlamentario, su significación y sus modalidades podemos encontrarlo en el “Tratado de Derecho Político” del maestro D. Nicolás Pérez Serrano (Civitas, Madrid 1976, págs. 820 y ss.).

El artículo 99 CE, al que en adelante voy a referirme, es la consecuencia lógica del artículo 1.3 y plasma el método mediante el que se otorga inicialmente dicha confianza. Es decir, la “investidura” en el sentido actual de la palabra, a diferencia de su significado medieval de atribución de bienes o de funciones públicas al que no voy a referirme.

II. DIVERSOS SISTEMAS DE EXPRESIÓN DE LA CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Empezamos por destacar que el mismo término “investidura” no es usado en todos los sistemas constitucionales europeos. No se emplea en la República Federal de Alemania que denominan “elección” a la investidura del Canciller Federal por lo que para evitar problemas de interpretación y traducción y tras largos debates en la Comisión Constitucional del Parla-

¹ VINTROLÁ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

mento Europeo, acabamos por optar al uso de “elección” en el tratado de la Unión y en el Reglamento del Parlamento. Aunque no se trate propiamente de una elección entre varios candidatos, pues la cámara se limita a otorgar o negar su confianza al único que se le presenta. (El plurilingüismo también tiene inconvenientes)

Ahora bien, la investidura no es indispensable para la existencia de un régimen parlamentario. Grewe y Ruiz Fabri² han apuntado que existen sistemas de “*confianza explícita*” en los que el gobierno o su jefe han de ser investidos inmediatamente antes o después de su nombramiento para que este sea efectivo –y otros de “*confianza implícita*”– en los que esta se presume mientras no sea expresamente denegada.

Echemos una breve ojeada a los distintos sistemas.

1) Sistemas de confianza implícita

El primero en decantarse históricamente y el más típico de los sistemas de “*confianza implícita*” es el Reino Unido de la Gran Bretaña en el que la evolución se produjo gradualmente hasta concluir en que el Rey ha de confiar la dirección del gobierno a una persona susceptible de obtener la confianza de la mayoría de los miembros de la Cámara de los Comunes. No se necesita ninguna ceremonia ni votación previa o inaugural; se da por supuesto que la designación real se ajusta a esa exigencia en tanto el desarrollo de la vida parlamentaria no demuestre lo contrario (el Discurso de la Corona no es una investidura, y su contestación es un medio de comprobar si la presunción de confianza se ajusta a la realidad, pero no puede considerarse una investidura propiamente dicha, aunque a veces haya sido un sustitutivo).

Este mismo esquema es el que siguen las constituciones más antiguas, las de los siglos XIX y primer tercio del XX, entre las que podemos citar Austria (7 de diciembre de 1929), Dinamarca (5 de junio de 1849), Irlanda (1 de junio de 1937), Luxemburgo (17 de octubre de 1868) y los Países Bajos (24 de agosto de 1815)

² GREWE, C. y RUIZ FABRI H.: *Droit Constitutionnel Européen*. París, Presses Universitaires de France, 1^a Ed. 1995.

También es el que sigue la Constitución francesa vigente de 1958, que en este aspecto representa un retroceso en el tiempo, y que no es parlamentaria pura sino más bien semipresidencial o correspondiente a lo que la doctrina ha considerado como etapa o régimen “constitucional”, anterior al parlamentario.

2) Sistemas de confianza explícita

Dentro del campo de la “**confianza explícita**” podemos distinguir dos tipos de sistemas.

a) Investidura posterior al nombramiento

El Gobierno es designado por el Jefe del Estado asume todas sus funciones, pero ha de presentarse en un plazo muy breve a una cámara (o a las dos) para que esta le otorgue o deniegue la confianza. En este último caso, ha de dimitir, costumbre que se ha establecido a partir de 1913.

Es el caso de Bélgica, (costumbre constitucional no recogida en el texto de la norma fundamental), Italia (constitución de 1947), y Grecia (Constitución de 1975) así como en las más recientes de Croacia, Eslovaquia, Polonia, República Checa y Rumania, todas ellas posteriores a la caída del Muro

b) Investidura previa al nombramiento

Se trata de un paso más que encontramos en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (7 de octubre de 1949), y en la Constitución portuguesa de 1974. La Constitución sueca de 1974, es un caso especial de trámite de “no censura” previa al nombramiento, en lugar de investidura. Esta investidura individual del Jefe de Gobierno la hallamos también en Bulgaria, Estonia, Hungría y Finlandia, de la última oleada constitucional.

c) Razones y consecuencias de uno y otro sistema

La opción por uno u otro sistema no es una cuestión de azar; depende de la búsqueda de estabilidad gubernamental – que ha conducido al llamado “parlamentarismo racionalizado”– de la legislación electoral y del modelo de partidos. Cuando estos son mayoritariamente dos y una mayoría de

gobierno resulta automáticamente o casi automáticamente del resultado electoral, la confianza parlamentaria puede presumirse sin necesidad de manifestación expresa.

“Cuando el resultado electoral no ofrece una mayoría clara –he podido afirmar hace algunos años³– la ausencia de investidura puede permitir a gobiernos minoritarios designados por el Jefe del Estado, subsistir en ausencia de una mayoría contraria”.

La exigencia de una investidura formal pone límites a las facultades del Jefe del Estado, y da mayor solidez al Gobierno, clarificando sus apoyos parlamentarios. Por otra parte, es evidente que la investidura exclusiva del jefe de gobierno en lugar de la colectiva de este, fortalece al primero y debilita o, mejor dicho suprime, la relación de confianza entre el Parlamento y los ministros, sustituida por la de estos con el jefe del gobierno.

Conviene destacar, con Grewe y Ruiz Fabri:

“Toda la evolución de los sistemas parlamentarios ha consistido.... en la afirmación de la autonomía del gobierno frente al Jefe del Estado, evolución que ha desembocado en el hecho de que un miembro del gobierno va a ocupar al principio de hecho en la mayor parte de los países, después en derecho, una situación preeminente. Es la consagración de la función de jefe de gobierno, con frecuencia bastante reciente”⁴

Preeminencia que no ha dejado de despertar recelos y que se traduce en los sistemas de exigencia de confianza expresa a la totalidad del gobierno los días inmediatos a su nombramiento, a que antes me he referido.

Pero aún más claro resulta este factor de recelo y de deseo de un mayor control parlamentario en el procedimiento de investidura de la Comisión Europea, del que voy a tratar a continuación.

³ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO J.M.: *La investidura de la Comisión Europea: hacia un gobierno parlamentario de la Unión Europea. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausana, 2015.*

⁴ *Ibid.*, p. 529.

3) *Los sistemas sucesivos de designación de la Comisión Europea*

No voy a detenerme en identificar el sistema institucional de la Unión Europea. Desde el principio está basado en la doctrina de separación de poderes en su clásica formulación por Montesquieu (“para que nadie pueda abusar del poder, es necesario que por las disposición de las cosas el poder frene el poder”), que es general y comúnmente aceptada en Europa⁵. El reparto de las funciones clásicas de tal modo que varios órganos tengan que concurrir su ejercicio, garantiza ese no abuso en el funcionamiento de la Unión.

En lo que concierne a la Comisión recordaré este texto de Monnet, refiriéndose a los trabajos preparatorios en 1950:

“ya aparecían la idea de un tribunal arbitral y la noción de responsabilidad política del ejecutivo ante una cámara parlamentaria. La moción de censura estaba expresamente prevista”.⁶

Con este planteamiento la Comisión se plantea como el principal ejecutivo europeo. No el único, porque el Consejo Europeo y el Consejo también realizan funciones ejecutivas, como las realizó en su día en Bundsrat del I Reich alemán y las lleva a cabo también el Senado U.S.A. Pero si el principal el que, mutatis mutandis, opera como el gobierno de la Unión.

Edwards y Spencer resumieron las funciones de la Comisión así⁷:

- iniciativa
- gestión del presupuesto
- guardiana de los tratados
- intermediaria entre los estados miembros y entre ésta y las instituciones
- representación de la Unión en el exterior.

y el artículo 17,1 del Tratado de la Unión las enumera en la siguiente forma:

⁵ Recomiendo el fino análisis que GREWE y RUIZ FABRI hacen de la doctrina de separación de poderes en el texto antes citado, pp. 359–364.

⁶ MONNET, J.: *Memoires. Fayard*, París, 1976.

⁷ EDWARDS, G. y SPENCER, D.: *La Comisión Europea*. Conternill Publishing, 2ª edición, Londres, 1997.

“La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin.

Velará porque se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos.

Supervisará la aplicación del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas

Ejercerá asimismo funciones de coordinación ejecutiva y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados.

Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación de la Unión.

Adoptará las iniciativas de programación anual y plan anual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.”

O sea: las funciones gubernamentales clásicas, que llevan aparejada una responsabilidad política. Esta responsabilidad, en una democracia ha de exigirla un órgano elegido democráticamente, es decir un Parlamento. Por eso, todos los intentos del General de Gaulle y sus sucesores de subordinar la Comisión al Consejo (o más modernamente al Consejo Europeo), han fracasado y están condenados al fracaso; porque estos órganos no están elegidos directamente por los ciudadanos.

La evolución del sistema de designación, de la Comisión en los sucesivos Tratados llama su atención por el paralelismo con la evolución histórica de la investidura del Gobierno en los derechos constitucionales europeos.

A) **Los tratados originales** se inspiran en el sistema de la **confianza presunta o implícita**. Los miembros de la Comisión se nombraban de común acuerdo (por consenso) entre los Estados miembros, y entre ellos elegían al Presidente –un mero *primus inter pares*– y a los Vicepresidentes (Artículos 11 y 14 del Acta Única). La confianza parlamentaria se daba por supuesta mientras no se aprobase un voto de censura, cuyo elevado quorum (2/3 de la Cámara) ha tenido como resultado que ninguna de los presentados haya sido hasta ahora aprobado.

B) Con el **Tratado de Maastricht** se pasa al sistema de la **confianza explícita**, mediante la investidura. La designación de la Comisión se lleva a cabo en tres fases:

- a) designación del futuro presidente por acuerdo de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo;
- b) designación de los demás futuros comisarios por los Estados miembros en consulta con el presidente preconizado;
- c) sumisión del colegio así formado al voto de confianza del Parlamento Europeo; obtenido éste, los Estados miembros nombran ese colegio como Comisión.

El avance, en términos democráticos, es sustancial. Se pasa de la confianza implícita a la explícita, y además, como trámite previo al nombramiento. Y, tal como ha ocurrido en los Estados nacionales, se destaca la función del Presidente, dándole un papel relevante en la selección de los comisarios y reforzando así el carácter de equipo de la Comisión.

Este avance tuvo aún mayor importancia porque el Parlamento Europeo, de motu proprio y por vía reglamentaria, introdujo una evaluación en comisión parlamentaria de cada uno de los futuros comisarios propuestos, antes de la investidura colectiva de la comisión.

Esta importación audaz de los “hearings” norteamericanos efectuada con mucha prudencia (en la primera evaluación, de la Comisión Santer, todas las opiniones de las comisiones parlamentarias fueron positivas), ha constituido un arma poderosa en manos del Parlamento, pues un parecer negativo sobre el futuro comisario lleva en la práctica al futuro presidente a negociar su sustitución por otro de acuerdo con el Parlamento, para no poner en peligro la investidura.

C) El **tratado de Amsterdam** (2 de octubre de 1997) introduce la **dobles investidura**, sustituyendo en la primera fase la consulta del Parlamento sobre el candidato a Presidente de la Comisión por un voto de confianza. De modo que en una primera fase se inviste al Presidente de la Comisión y luego a ésta en su totalidad.

La consecuencia es la devaluación de voto de censura, porque basta que se compruebe por cualquier medio que la Comisión ha perdido la confianza del Parlamento, para que aquella haya de dimitir, como ocurrió con la Comisión Santer. Lo mismo se ha comprobado repetidas veces en Italia y ocurrió en Francia bajo el imperio de la Constitución de 1946.

D) El Tratado de Niza (26 de febrero de 2001) no introduce modificaciones en el sistema de doble confianza, sino que ha sustituido el consenso de los estados miembros por la mayoría cualificada del Consejo.

E) Y **el de Lisboa** (19 de octubre de 2007) ha reemplazado el Consejo por el Consejo Europeo pero introduciendo una frase clave:

“Teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento europeo, y tras proceder a las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propone (Art. 17,7 del TUE)”

Este texto inspirado en la Constitución portuguesa⁸, significa que el Consejo Europeo no puede pedir al Parlamento europeo la confianza de un Presidente de la Comisión sin atenerse al voto de los ciudadanos en las elecciones europeas. Es lo que se ha dado en llamar “spitzencandidaten” que no es sino el sistema parlamentario que se ha ido imponiendo en la gran mayoría de las naciones europeas: el jefe del Estado no designa el Jefe del Gobierno según su libre arbitrio, sino que debe tener en cuenta las posibilidades de que aquel tenga mayoría en el Parlamento.

Este sistema es el que se puso en práctica por primera vez en 2014 con la elección de la Comisión Santer y, aunque el Consejo intente esporádicamente mantener una interpretación distinta, el peso del hummus democrático europeo parece demasiado importante para que pueda darse marcha atrás

Por otra parte, el texto deja al Consejo Europeo la más amplia discrecionalidad para proceder a todas las consultas que considere “apropiadas” sin límite alguno. Lógico es que lo haga con el Presidente del Parlamento Europeo, como viene siendo tradicional, y con los presidentes de los grupos parlamentarios pero nada impide a los jefes de estado y de gobierno ampliar el ámbito de sus consultas, que normalmente se efectúan vía Presidente del Consejo Europeo, a quien corresponde (art. 15,6 del Tratado de la Unión Europea) preparar el consenso sobre esa propuesta de Presidente de la Comisión.

⁸ Lo propusimos Iñigo Méndez de Vigo, Elmar Brok y yo mismo al Congreso del Partido Popular Europeo celebrado en Estoril para introducirlo en el texto del proyecto de Constitución Europea y de esta pasó al Tratado de Lisboa.

Propuesta que, evidentemente, resulta tanto más clara cuanto que los grandes partidos europeos hayan designados sus candidatos antes de la elección del Parlamento, de tal forma que el cuerpo electoral pueda marcar sus preferencias.

F) El Reglamento del Parlamento Europeo regula **la primera fase de la investidura** en su **artículo 117**:

“Cuando el Consejo Europeo proponga un candidato al puesto de Presidente, de la Comisión, el Presidente invitará al candidato a realizar una declaración y a presentar sus orientaciones políticas ante el Parlamento. Esta declaración será seguida de debate. El Consejo Europeo será invitado a participar en el debate.

2.– Según el artículo 17, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea, el Parlamento elegirá al Presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen. La votación será secreta.

3.– Si el candidato es elegido, el Presidente informará de ello al Consejo, invitando a este último y al Presidente electo de la Comisión, a proponer de común acuerdo los candidatos a los distintos puestos de comisario.

4.– Si el candidato no obtiene la mayoría requerida, el Presidente invitará al Consejo Europeo a proponer, en el plazo de un mes, un nuevo candidato a la elección, que se desarrollará, según el mismo procedimiento.”

De este texto, cabe destacar las siguientes particularidades:

- a) se trata de una investidura (aunque se le llame elección por la razón que más arriba expuse) programática: el candidato es juzgado sobre el programa presentado a la cámara;
- b) la autoridad proponente puede participar en el debate (y, por tanto, reservar para ese momento si lo desea las razones de su propuesta): rasgo único en el derecho constitucional comparado, y, a mi modesto entender, muy poco acertado;
- c) el quorum exigido es siempre la mayoría absoluta de la Cámara; no hay posibilidad de una investidura en segunda vuelta por mayoría reducida; es un quorum establecido en el artículo 17.7 y del Tratado de la Unión;
- d) Como la disolución del Parlamento Europeo no está prevista en los tratados, la Cámara tiene en sus manos bloquear la investidura del

Presidente de la Comisión en tanto el Consejo Europeo no presente un candidato de su agrado; la necesidad de la confianza parlamentaria resulta incuestionable.

G) En cuanto a la **segunda fase de la investidura**, se regula en el **artículo 118** del Reglamento del Parlamento Europeo del siguiente modo:

“1.– El Presidente invitara al Presidente electo de la Comisión a informar al parlamento de la distribución de responsabilidades (carteras) en el seno del colegio de comisarios propuesto según las orientaciones políticas del Presidente electo.

2.– El Presidente, tras consultar al Presidente electo de la Comisión, invitara a los candidatos propuestos por el Presidente electo de la Comisión y por el Consejo a los distintos puesto de comisarios a presentarse ante las comisiones, parlamentarias y órganos apropiados en función de su probable campo de actividad.

3.– Las audiciones son llevadas a cabo por las comisiones. Excepcionalmente puede llevarse a cabo una audición de modo distinto cuando un comisario designado tenga responsabilidades esencialmente transversales, con la condición de que la audición asocie las comisiones competentes. Las audiciones son públicas.

4.-La comisión o comisiones competentes inmutarán al comisario designado a hacer una declaración y a responder a preguntas. Las audiciones se organizarán de modo que permitan a los comisarios designados revelar al Parlamento todas las informaciones necesarias. Las disposiciones necesarias de la organización de estas audiciones se fijaran en un anexo al presente reglamento”

Llama la atención, en este texto, el papel exclusivo que se confiere al Presidente electo de la Comisión en las relaciones con el Parlamento en esta fase. De hecho cuando el resultado de la evaluación de una audición ha sido negativo, supuesto que ya se ha producido dos veces, el Presidente electo de la Comisión es el que, en las dos ocasiones, negoció con el Consejo Europeo –y los Estados miembros proponentes de dichos comisarios– la recomposición de ese proyecto de Comisión antes de presentarle a la segunda fase de la investidura.

H) Esta segunda fase está también contemplada en los siguientes apartados del artículo 118 del Reglamento:

“5. Se invitará al Presidente electo a presentar el colegio de comisarios y su programa en una sesión del Parlamento. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente del Consejo serán invitados a dicha sesión. Esta declaración será seguida de un debate.

6. Para cerrar el debate un grupo político, o un número de diputados que alcance el número mínimo requerido al efecto, pueden presentar una propuesta de resolución. Se aplicará el artículo 123, apartados 3 a 8.

7. Como consecuencia del voto sobre la propuesta de resolución, el Parlamento elegirá o rechazará la Comisión por mayoría de los sufragios emitidos, por votación nominal. El Parlamento puede aplazar el voto a la sesión siguiente.

8. El Presidente informará al Consejo de la Elección o rechazo de la Comisión”

Esta segunda investidura es también programática, pero ya se refiere al programa de la Comisión y no el del Presidente y la mayoría exigida no es la absoluta sino la simple. Parece claro que el texto se dirige a reforzar el papel de los grupos políticos, a lo que sin duda contribuye que la votación sea nominal y no secreta y que se realice mediante la aprobación de una resolución, que apunta a una investidura motivada. Lo cual es lógico teniendo en cuenta que la Comisión viene siendo, desde su origen, un ejecutivo político plural.

I) Por último, el artículo 118 del Reglamento del Parlamento Europeo que vengo comentando saca las consecuencias del sistema de doble investidura en los siguientes apartados:

“8. En caso de una modificación sustancial de una cartera o de una modificación de la composición de la Comisión durante su mandato, los comisarios afectados o cualquier otro comisario designado serán invitados a participar en una audición organizada conforme a los apartados 3 y 4.

9.– En caso de modificación de la cartera de un comisario o de modificación de los intereses financieros de un comisario durante su mandato, la situación se examinará por el Parlamento de acuerdo con el anexo VI.

Si un conflicto de intereses se comprueba durante el mandato de un comisario y el Presidente de la Comisión no de curso a las recomendaciones del Parlamento dirigidas a terminar con ese conflicto, el Parlamento puede pedir al Presidente de la Comisión que retire su confianza a dicho comisario en virtud del apartado 5 del acuerdo marco

entre el Parlamento europeo y la Comisión europea y, en su caso, que tome medidas para privar al comisario en cuestión de su derecho a pensión y otros beneficios sustitutivos segundo al artículo 245.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”

Es decir, estamos ante el intento de establecer, por vía reglamentaria:

a) la necesidad de mantener la confianza en el colegio de comisarios otorgada en la segunda fase de la investidura; y

b) la introducción de una censura individual que evite el recurso a una dimisión colectiva, como ocurrió con la Comisión Santer (es lo que se trató de lograr con el acuerdo marco a que se refiere el Reglamento que es un acuerdo interinstitucional entre Parlamento y Comisión)

O sea una vía jurídicamente mucho más débil que la de los Tratados y que es un ejemplo más de cómo los parlamentos han ido ampliando sus poderes en la evolución constitucional como consecuencia de la necesidad de que todos los poderes sean responsables, en democracia, ante el pueblo o sus representantes.

III. LA INVESTIDURA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Para un mejor análisis iré examinando el artículo párrafo a párrafo.

“1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados , y en los demás supuestos constitucionales que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”.

Destacan, en este primer párrafo, los siguientes aspectos:

a) El procedimiento ha de aplicarse en todos los casos en que proceda designar un nuevo Presidente del Gobierno, es decir, en los casos de renovación del Congreso, de dimisión o fallecimiento o de pérdida de confianza, excepto cuando ésta se produzca mediante la aprobación de un voto de censura, que ya lleva en si la presentación y aprobación de un nuevo candidato.

b) la propuesta la hace el Rey; en el curso del debate constitucional se descartaron tanto la posibilidad de que fuese el Congreso el que eligiese directamente al candidato (modelo japonés) como la de que el proponente fuese el Presidente del Congreso (modelo sueco). Con buen sentido, este ha quedado como el nexo indispensable entre la Cámara y la Corona, a la que se brinda una ocasión importante de cumplir su misión de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56.1 CE). La experiencia ha demostrado que tanto D. Juan Carlos I como D. Felipe IV han hecho uso de esa facultad de proponer de forma impecable.

c) La propuesta se hace previa consulta con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, una exigencia totalmente lógica puesto que el Rey ha de proponer un candidato que pueda obtener la confianza de la mayoría de la Cámara. Esta es la fundamental, no la confianza regia que no es un requisito en nuestro sistema de parlamentarismo racionalizado. La exigencia de un mínimo de consultas no impide que el Monarca pueda realizar discretamente otras más pero, utilizada en su recto sentido, ha evitado el espectáculo de inacabables consultas presidenciales utilizado por el Presidente Alcalá Zamora en la II República para tratar de potenciar su papel personal.

d) La práctica ha demostrado también que la propuesta ha de contar con la aceptación del candidato, por razones evidentes, y que la no aceptación de una primera propuesta por el candidato debe llevar al Rey a buscar otra propuesta de posible mayoría. Lo cual no quiere decir que ésta esté asegurada, pues siempre es el Congreso el que ha de pronunciarse. Así resulta de los apartados 2 y 3 del artículo 99 CE que transcribo a continuación:

“2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que presenta forma y solicitará la confianza de la Cámara”

3. Si el Congreso de los Diputados por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgara su confianza a dicho candidato, el Rey lo nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple”

e) Estamos, por tanto, ante una investidura programática. Así lo confirma el artículo 171 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que es a mi juicio ilustrativo por varias razones:

- la propuesta de candidatura a la Presidencia del Gobierno no es un mensaje motivado, sino una simple propuesta que leerá un Secretario;
- el protagonismo del candidato en el debate es total, sin límite de tiempo en cuanto a la exposición de su programa y pudiendo optar por contestar a las demás intervenciones conjunta o separadamente.
- Se prevé la posibilidad de un segundo debate antes de la segunda votación, cuando no se alcance la mayoría absoluta.

f) La confianza se otorga únicamente al Presidente del Gobierno, no al Gobierno en su conjunto pues el artículo 100 de la Constitución Española dispone: *“Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”*

g) No hay, por tanto, doble investidura y las “mociones de reprobación” que en la práctica se han tramitado numerosas veces durante estos cuarenta años de vigencia constitucional contra unos u otros ministros, han carecido de virtualidad jurídica, porque chocan con el citado artículo 100.

h) El fracaso de la primera investidura no lleva a la disolución de la Cámara, sino a repetir el intento, según el apartado 4 del artículo 99. CE *“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”*

j) Ahora bien, esta repetición no es indefinida. El artículo 5 de este artículo 99 CE marca un límite de dos meses a partir de la primera votación de investidura, con disolución imperativa si aquella no se logra en dicho plazo. La práctica ha demostrado que este horizonte de nuevas elecciones a falta de investidura opera como un acicate efectivo, tanto a nivel nacional como autonómico, para formar mayorías de gobierno.

IV ¿CABRÍA INTRODUCIR EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ACTUAL LA PRÁCTICA DE LAS AUDICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO?

A mi modo de ver la respuesta tiene que ser forzosamente negativa.

En efecto, la Comisión Europea es un ejecutivo pluripartidista, mientras que la práctica de nuestra Constitución de 1978 es de gobiernos de un solo partido, aún en las etapas en que el gobierno es apoyado desde fuera por otros partidos. A diferencia de etapas anteriores, desde 1978 España no ha tenido gobiernos de coalición.

Presidencia del Gobierno y Presidencia del Partido gobernante han estado, por tanto, sistemáticamente unidas (salvo un brevísimo periodo no significativo) dando a su titular una posición de inusual fortaleza, que resultaría decididamente socavada si tuviese que someter la aprobación de sus ministros a la aprobación del Congreso.

Nada tiene que ver su posición con la del Presidente de la Comisión Europea, buena muestra de lo que digo es la firmeza con que todos los Presidentes del Gobierno han interpretado el artículo 100 de la Constitución para dejar sin efecto los intentos del Congreso de inmiscuirse en el movimiento de uno u otro ministro.

Sería, por tanto, necesaria una reforma constitucional para introducir un mecanismo de doble confianza o la exigencia de confianza al Gobierno en pleno. Habida cuenta de los precedentes históricos y de derecho comparado, esa innovación se traduciría probablemente en un estímulo para el fraccionamiento de los partidos y una mayor inestabilidad gubernamental. Que es lo que la Constitución de 1978 no quiso, y que se ha logrado (estabilidad del Gobierno), con el sistema de investidura adoptado.

Sinceramente no creo que sea aconsejable cambiarlo. No me parece que debilitar a los ejecutivos aumente el poder de las asambleas parlamentarias, ni que la inestabilidad equivalga a más libertad o responsabilidad. La exigencia de responsabilidad requiere un tiempo de evolución que permite evaluar trayectorias y descartar vaivenes puntuales de la opinión. Por ello, el voto imperativo ha sido descartado en los sistemas constitucionales modernos.

Es cierto que ningún sistema –ni siquiera el de censura constructiva– puede evitar que un gobierno caiga siempre que quede claro que ha perdido la confianza parlamentaria. Abundan los ejemplos. Pero la cultura política española de estos últimos cuarenta años de penalizar las divisiones en los partidos y primar la estabilidad gubernamental es probablemente fruto de malas experiencias históricas anteriores, y no hay por qué sacrificarla al prurito de “estar a la última” o introducir novedades útiles en otras arquitecturas institucionales distintas y con diferente razón de ser.

Las reformas constitucionales han de abordarse siempre con prudencia, no cambiando por cambiar, sino actualizando lo que haya quedado obsoleto o reformando lo que no haya dado resultado y siempre que pueda lograrse ese gran consenso que es indispensable para que una constitución merezca eses nombre y pueda durar, en España y fuera de ella.

BIBLIOGRAFÍA

- EDWARDS, G. y SPENCER, D.: *La Comisión Europea*. Conternill Publishing, 2ª edición, Londres, 1997.
- GREWE, C. y RUIZ FABRI H.: *Droit Constitutionnel Européen*. París, Presses Universitaires de France, 1ª Ed. 1995.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO J. M.: *La investidura de la Comisión Europea: hacia un gobierno parlamentario de la Unión Europea*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausana, 2015.
- MONNET, J.: *Memoires*. Fayard, París, 1976.
- PÉREZ SERRANO. N.: *Tratado de Derecho Político*. Civitas, Madrid, 1976.
- VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.