



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 / 1 9 8 8

La Laguna, a 20 de diciembre de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento *sobre determinadas cuestiones del Régimen Jurídico de la investidura del Presidente del Gobierno (EXP. 14/1988 CP)* *.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen, solicitado facultativamente a este Organismo por la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), que interesa su emisión en el plazo de tres días, en aplicación de lo dispuesto en los art. 12.b) y 15.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCCCan), expresa la opinión técnico-jurídica del mismo sobre los extremos, relativos al Régimen Jurídico de la investidura del Presidente del Gobierno autónomo, que se indican en el escrito de solicitud. A estos efectos, y actuando de acuerdo con lo preceptuado sobre su función consultiva en su Ley reguladora, el Consejo expresa el que entiende debe ser adecuado tratamiento jurídico de dichos extremos a la luz del Ordenamiento aplicable, integrado por las normas conformadoras del referido Régimen Jurídico, particularmente las contenidas en el Estatuto de Autonomía (EACan) y en el Reglamento parlamentario (RPC).

Los indicados extremos -inicio del cómputo del plazo contemplado en el RPC, en el supuesto de que el candidato propuesto por el Presidente de la Cámara renuncie ante ésta a la candidatura propuesta, y procedimiento a seguir para la formalización de las sucesivas propuestas que, en tal caso, hubiere de efectuar aquel en el plazo de referencia- están perfectamente diferenciados, por lo que, en principio, procede analizarlos autónomamente. Sin embargo, el Consejo es consciente de que, por otra

* **PONENTES:** Sres. Trujillo Fernández, Pedreira Gómez, Pérez Voituriez y García Luengo.

parte, está relacionados entre sí -la eventual realización de la actuación señalada en el segundo es la consecuencia de la hipotética producción del hecho recogido en el primero y, en cualquier caso, la ordenación del contenido de ambos está incluida en el Régimen Jurídico de la materia en cuestión-, lo que se tendrá en cuenta, si procediese, en el mencionado análisis.

II

1. El art. 16.2, EACan preceptúa que el Presidente del Parlamento propondrá un candidato a Presidente del Gobierno canario -con objeto de su elección por la Cámara, habiendo de ser aquel un miembro de ésta, según dispone el apartado 1 del citado precepto-, debiendo antes consultar a las fuerzas políticas representadas en dicha Cámara -fuerzas, por tanto, propiamente parlamentarias e integradas por diputados, eventuales titulares de la referida candidatura- y oír a la Mesa de aquella al respecto. Lo que habrá de efectuarse en todos los supuestos de cese del Gobierno y de su Presidente y, en su caso, después de celebradas elecciones autonómicas y constituido el correspondiente Parlamento (cfr. arts. 19.1, EACan y 137 y 141.5, RPC).

A continuación, la disposición, estatutaria señalada previene que el candidato propuesto presentará su programa gubernativo al Parlamento -en realidad, al Pleno de éste, coherentemente con el resto de su ordenación y como dispone el art. 138, RPC-, advirtiéndole que se requerirá obtener determinada mayoría de votos parlamentarios -absoluta en primera votación y simple en una segunda, a celebrar en un intervalo de cuarenta y ocho horas de no lograrse aquella- para que, alcanzada la confianza de la Cámara, dicho candidato sea elegido Presidente del Gobierno.

Luego, previniendo la posibilidad -y, lógicamente, fundamentando la regularidad jurídica de su producción- de que el candidato propuesto no obtuviera la confianza de la Cámara en ninguna de las indicadas votaciones, el precepto ordena que entonces habrán de tramitarse por el Presidente del Parlamento sucesivas propuestas, en la forma antes prevenida.

Finalmente, previniendo que todas esas propuestas puedan eventualmente fracasar, el precepto estatutario establece que, si transcurrido el plazo de dos meses, contado a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato propuesto hubiera logrado la preceptiva confianza de la Cámara, ésta quedará automáticamente disuelta, habiéndose de proceder, consecuentemente, a la

convocatoria y realización de elecciones a diputados autonómicos, dado que la Norma estatutaria, en el supuesto de total y permanente desacuerdo entre las fuerzas parlamentarias sobre la investidura y subsiguiente formación del Gobierno comunitario, recaba la intervención del electorado para tratar de solventar el problema de gobernabilidad creado por el comentado desacuerdo.

2. Por su parte, congruentemente con la regulación estatutaria descrita - citándose en él por demás el art. 16.2, EACan-, el art. 137, RPC establece que el Presidente del Parlamento, previa consulta con las fuerzas parlamentarias y oída la Mesa de aquel, propondrá a la Cámara -que aquí se menciona expresamente, cosa que no sucede en el Estatuto- un candidato a la Presidencia del Gobierno - necesariamente uno de los diputados perteneciente a tales fuerzas- en un determinado plazo computable a partir del momento en que se constituya el Parlamento o se den los supuestos -los previstos en el Estatuto de cese del Gobierno- para ello.

Después, sin pronunciarse sobre quien pueda o deba ser el diputado que proponga el Presidente del Parlamento y presumiendo la asunción de la candidatura por aquel -partiéndose, es claro, de la previsión de que se actuará dentro de la lógica del sistema de Gobierno vigente y de la normativa estatutaria al respecto, de forma que, en principio, tal candidato debiera ser uno de los parlamentarios integrado en las fuerzas políticas con mayor representación en la Cámara, en orden obviamente decreciente empezando por la que, en su caso, dispusiera de mayoría absoluta en ella, lo que se da por supuesto que ha de ser tenido en cuenta por la Presidencia del Parlamento y, con anterioridad a su actuación de propuesta, por todas esas fuerzas parlamentarias para proceder debidamente en esta materia, tanto respecto a una concreta candidatura y subsiguiente pretensión de investidura como a su deber genérico de facilitar el funcionamiento de las instituciones autonómicas y gobernabilidad de la CAC-, el art. 138, RPC regula el procedimiento que ha de seguirse en el Parlamento una vez que su Presidencia haya tomado una determinación sobre el asunto.

Por último, el art. 139 del Reglamento contempla y ordena, en la línea de lo preceptuado en el art. 16.2, EACan, el supuesto de que no prosperase, tras ser realizadas las oportunas votaciones, la candidatura propuesta (apartado 1) y el de

que tampoco lo hicieran las que, sucesivamente, ha de proponer a la Cámara su Presidencia. En cuyo caso, como establece el Estatuto, se producirá, en el plazo prevenido en éste y computable como se señala en él, la automática disolución del Parlamento y la subsiguiente convocatoria de elecciones autonómicas. Así, con exquisita corrección constitucional y absoluto respeto al principio de soberanía popular en el ámbito autonómico, se desea que intervenga el electorado para intentar resolver el bloqueo gubernativo originado, en última instancia y vista la impotencia de sus entonces representantes para lograrlo, apoyando a las fuerzas políticas y a sus candidatos que entienda pudieran garantizar la gobernabilidad de la CAC y, por ende, la prosecución del interés general comunitario y la efectividad de la autonomía política de la Comunidad.

III

A la luz de la regulación estatutaria y reglamentaria, procede razonar cuanto de la misma se deduce en relación con el proceso de elección parlamentaria del Presidente del Gobierno autónomo y la participación que en el mismo deba tener el Presidente del Parlamento, en relación con su competencia al respecto y con las eventuales limitaciones a su ejercicio.

1. En principio, parece claro que la referida regulación reduce a dos meses y veinte días la vida de un Gobierno en funciones y el juego de alternativas parlamentarias para formar el que debe sustituirle. En un primer período de veinte días, aquella concede un protagonismo especial al Presidente del Parlamento para, tras consultar a los diversos grupos parlamentarios, proponer la investidura de un Presidente del nuevo Gobierno a la Cámara. A partir de ese plazo, el Presidente parlamentario no puede presentar ningún otro candidato, sin perjuicio de que, no habiendo aquel obtenido la confianza de los Diputados, haya de reiniciar el procedimiento al objeto de decidir la propuesta de otra candidatura, en la misma forma anteriormente seguida. Lo que, en su caso, habrá de efectuar sucesivamente hasta que se cumpla el plazo de dos meses fijado por el legislador y computable a partir de la fecha de la primera votación de investidura, plazo que no puede paralizar o ampliar.

Ciertamente, por obvias razones el legislador no ha regulado el supuesto de que ningún grupo parlamentario pretenda formar Gobierno y, por tanto, no nomine a alguno de sus diputados como candidato a su Presidencia, creándose una situación de

imprevisible y cuestionable producción cuya solución jurídica cabe determinar mediante una interpretación finalista de la ordenación estatutaria. En este sentido, parece evidente que el desistimiento de presentación de candidatos y, en consecuencia, la imposibilidad de votación sobre la investidura de una candidatura en el Parlamento, no puede paralizar el procedimiento de elección presidencial e impedir la eventual disolución automática de la Cámara prevista por el Estatuto.

Ahora bien, al respecto, la duda estriba en saber si es responsabilidad del Presidente del Parlamento decidir la propuesta a la Cámara de un candidato en este caso, tras conocer la negativa de las fuerzas parlamentarias, o el simple desistimiento de estas en la fase de consultas previas puede entenderse equivalente al fracaso de la investidura, comenzando el cómputo del plazo antedicho, desde el momento en que el Presidente del Parlamento comunique formalmente a la Cámara la inexistencia de nominaciones a la candidatura de Presidente del Gobierno.

Ante esta disyuntiva, el Consejo Consultivo considera que el Presidente del Parlamento no puede quedar pasivo y bastar, al efecto mencionado, la mera comunicación del resultado negativo de sus consultas, sino que, cumpliendo el concreto mandato estatutario a él dirigido y permitiendo así continuar el procedimiento electoral prevenido en el Estatuto en la forma ordenada por éste, incluida, en su caso, la producción de sus últimas consecuencias, ha de proponer a la Cámara la candidatura presidencial del líder parlamentario del grupo con mayor representación parlamentaria, convocando al efecto al Pleno de aquella. Ello, además, parece venir forzado por la necesidad de respetar el derecho de todos y cada uno de los diputados, como tales, a intervenir en el asunto de referencia y exigir su correspondiente responsabilidad a las fuerzas parlamentarias, en general, y a sus líderes, en particular.

2. Observando la cuestión desde la perspectiva de la Presidencia del Parlamento, cabe decir que su actuación al respecto tiene dos fases, ambas de obligada realización por la misma. La primera es de preparación, comenzando en el momento de denegación de la confianza de la Cámara o de la constitución parlamentaria y subsiguiente elección de la Mesa y de la referida Presidencia y consiste en la evacuación por ésta de sucesivas consultas con las fuerzas parlamentarias, escuchando la opinión de sus representantes oficiales -con efecto no determinante o

vinculante, dada la falta de correspondencia entre su obvia unilateralidad y partidismo con la obligada posición superpartidista de dicha Presidencia, pero si condicionante en el sentido de conocer la candidatura que, en principio, tiene mas posibilidades de prosperar, de ser propuesta-, y en oír a los miembros de la indicada Mesa para conocer -tras informar, ha de entenderse, a aquellos sobre los resultados de las mencionadas consultas- el parecer de la misma, el cual, aunque formalmente no le vincula, sí constituye un parámetro insustituible para un eventual control político *a posteriori* de la actuación presidencial en la resolución de la crisis. La segunda, evidentemente, es de realización efectiva de la propuesta, presentando el Presidente al Pleno, oportunamente convocado para ello, una concreta candidatura a la Presidencia del Gobierno.

Por tanto, el Presidente del Parlamento es titular de una fundamental facultad de propuesta en virtud de su posición institucional -intermediaria entre las fuerzas parlamentarias y la entera Cámara-, pero su ejercicio, aunque quepa calificarlo de autónomo, en cuanto no está formalmente vinculado por nada o por nadie, está realmente fuerte y decisivamente condicionado y controlada su recta realización por la Mesa, con decisión final al respecto, si procediere, de la Cámara. Lo cual es lógico, al estar en juego el correcto funcionamiento de la institución parlamentaria y la gobernabilidad comunitaria.

Así pues, ha de entenderse que el ejercicio de la facultad presidencial analizada no sólo es **obligatorio** -como se deduce inmediatamente de la formulación misma del precepto estatutario que la prevé y se infiere sin esfuerzo de la razón de ser de la existencia de aquella, no cabiendo al Presidente dejar de realizarlo e impedir la formación de Gobierno o, en su caso, la eventual disolución parlamentaria-, sino, además es **limitado** tanto en el **tiempo** -puesto que existe un concreto plazo reglamentario fijado para efectuarlo-, como en su **ámbito personal** -pues ha de ser necesariamente un diputado-, en su **objeto** -que es exclusivamente la candidatura que, objetivamente y conocida la opinión de las fuerzas parlamentarias, tenga mayores probabilidades, y no sólo totales, de prosperar en primera o en segunda votación-, su **fin** -que es promover la decisión de la Cámara es decir, de sus miembros, sobre esa candidatura, otorgándole o no su confianza- y su **efecto**, desde luego, cual es el fundamental de abrir el proceso de elección presidencial, que ya no cabe que se detenga, culminando con ella o con la disolución de la Cámara.

Es claro que en correspondencia con estas condiciones y limitaciones, la propuesta del Presidente del Parlamento correctamente realizada no puede ser discutida por las fuerzas parlamentarias, por la Mesa o, pese a lo absurdo que pudiera parecer, por el candidato propuesto, tanto porque no hay precepto alguno que fundamentase esa oposición como porque la misma se dirige exactamente a la Cámara y no a alguno de sus órganos y porque, como se ha razonado, es fundamental que aquella se efectúe. Por eso, aunque el plazo estatutario de posible disolución parlamentaria se computa, en circunstancias institucionales normales, -es decir, de actuar las fuerzas parlamentarias conforme consiguientemente las reglas del sistema democrático y pluralista-, desde la fecha de la primera votación de investidura, lo vital para que ello se produzca, en cualquier caso, es la existencia de propuesta, independientemente de lo que luego suceda en la Cámara, que, sin duda, siempre tendrá alguna solución en el Ordenamiento.

3. En definitiva, el Consejo entiende que la solución a una imprevista e imprevisible situación, que, como tal, nunca debiera darse por las razones ya expuestas, sería que el candidato obligatoriamente propuesto, sin remedio o alternativa posible, por el Presidente del Parlamento, declinase su candidatura ante el Pleno, bajo su responsabilidad y la de la fuerza que representa ante la Cámara y, eventualmente, ante el electorado, por las causas que fueren y que, manifiesta públicamente, renuncie a someterse a la confianza de aquella y, por tanto, a ser Presidente del Gobierno y a gobernar tratando de realizar el programa gubernativo adoptado y defendido por él y por su partido político. Y que el efecto de ello habría de ser, sustancialmente, entender plenamente acreditado que ha fracasado la candidatura, no habiéndose otorgado la confianza de la Cámara, de modo que el Presidente del Parlamento, hecha y culminada su primera propuesta, ha de estimarlo así a los efectos de la determinación del momento inicial del cómputo del período a cuyo término, de no ofrecerse otra alternativa constatadamente viable, se producirá la automática y prevista disolución de la Cámara.

Es decir, que a los concretos fines que nos interesan, parece claro que la declinación del candidato propuesto ante la Cámara a asumir su candidatura ha de equivaler al fracaso en la investidura del que hubiere aceptado aquella, expuso su programa al Pleno y no logró su respaldo mayoritario en primera ni en segunda votación. Por consiguiente, el cómputo del plazo prevenido en los arts. 16.2, EACan y

139.2, RPC comenzaría a contarse desde la fecha en que, convocado por la Presidencia del Parlamento el Pleno (cfr. art. 138, RPC), éste conozca formalmente la mencionada declinación o renuncia.

IV

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas a este Organismo, es de advertir que, habida cuenta que se han considerado razonadamente equivalentes, a los efectos consiguientes, el que el candidato propuesto decline la candidatura -sin perjuicio de la extraordinariedad de tal evento y de la responsabilidad añadida que ello comporta- y que aquel no obtenga la investidura, no otorgándose la confianza de la Cámara y fracasando la propuesta de elección del Presidente del Gobierno hecha por el de aquella en ambos casos, se entiende aplicable a la misma la normativa que, sobre el segundo de los indicados hechos, se recoge en los arts. 16.2, EACan y 139.1, RPC.

En otras palabras, habiendo resultado fallida la propuesta inicial, aunque fuere sin ulterior votación de investidura pese a celebrarse el correspondiente Pleno y actuar en él las fuerzas parlamentarias para exponer su opinión y postura al respecto, el Presidente del Parlamento ha de efectuar de nuevo consultas con aquellas y oír a la Mesa al objeto de proponer otro candidato a la Presidencia del gobierno, en las mismas condiciones que en su anterior actuación y con el mismo fin. En el bien entendido que, ahora, tales fuerzas conocen que ha comenzado a contar el plazo de dos meses estatutariamente dispuesto para la disolución automática de la Cámara, de modo que saben que ésta se producirá irremisiblemente salvo que lleguen a un acuerdo para formar Gobierno o elegir a un Presidente de éste.

Como es lógico, también ahora el Presidente del Parlamento está obligado a proceder, en todo caso, en la forma estatutaria y reglamentariamente ordenada. Así, si persistiera el desacuerdo, no tendría otra opción que, salvando su responsabilidad, proponer otra candidatura a la Cámara. Ahora bien, dadas las circunstancias y habiéndose producido con la primera propuesta el efecto fundamental de estar abierta la posibilidad disolutoria prevenida en el Estatuto, como adecuada solución final y definitiva del bloqueo institucional creado por la actitud de las propias fuerzas parlamentarias, si en esta ocasión, consultadas éstas a través de sus representantes reconocidos y convenientemente apoderados por ellas, ninguna nominare a un diputado de su representación como candidato, parece que lo propio sería no forzar

la presentación de una candidatura obligada por la Presidencia parlamentaria, quedando la responsabilidad del asunto totalmente en manos de sus principales titulares -los actores políticos constituidos en fuerzas parlamentarias que existen por y para intentar gobernar- y siendo exigible en las correspondientes elecciones, que seguirán a la irremediable disolución de la Cámara, por el electorado.

Lo cual no obsta en absoluto a que, si antes de la culminación del plazo de referencia las fuerzas parlamentarias llegaren a un acuerdo o, aunque ello parezca difícilmente realizable, alguna reconsiderase su actitud y presentase un candidato, alcanzando un pacto gubernativo u ofreciendo su apoyo a un miembro de la Cámara para que pueda ser Presidente del Gobierno, ello se comunique al del Parlamento para que convoque inmediatamente al Pleno y le proponga esa candidatura, siguiéndose a continuación el resto del procedimiento establecido en el art. 138, RPC. O bien, a que el Presidente de la Cámara efectúe regulares consultas con las fuerzas mencionadas durante este plazo, con idéntico objeto.

C O N C L U S I O N E S

1. En la hipótesis de que ninguna fuerza parlamentaria haya propuesto al Presidente del Parlamento un Candidato a la Presidencia del Gobierno autónomo, aquél deberá proponer a la Cámara al que encabece la relación de Diputados de la fuerza numéricamente más representativa.

2. En el supuesto de que el Candidato propuesto manifieste su voluntad de no aceptar las responsabilidades inherentes a dicha propuesta, y ante la especial trascendencia de una decisión que de no formularse adecuadamente pudiera enervar el dispositivo que el Ordenamiento autonómico prevé para el supuesto de imposible resolución de la crisis en sede parlamentaria, mediante la apelación al electorado como último recurso, el Consejo entiende: A) que la misma, de producirse, ha de formularse ante el Pleno de la Cámara para que éste valore las razones de la misma y asuma las responsabilidades correspondientes; B) que en dicha sesión, y en tal supuesto, la Cámara debe constatar, en la forma en que reglamentariamente proceda, la efectividad del primer intento infructuoso de Otorgamiento de su confianza a un candidato a la indicada Presidencia, momento a partir del cual debe

entenderse se inicia el cómputo del plazo previsto en el artículo 139.2 del Reglamento de aquella.

3. En dicho supuesto, el Consejo entiende que, iniciado el período al que se refiere la mencionada disposición, la tramitación de las sucesivas propuestas preceptuadas en el apartado primero del artículo 139 del Reglamento, sólo debe tener lugar si se produjeran nuevos hechos que, a juicio de la Presidencia de la Cámara, oída la Mesa de la misma, hicieran aconsejable una nueva propuesta. Se entiende, asimismo, que la no formulación de nuevas propuestas no enerva la previsión contenida en la disposición del artículo 139.2.