

Artículo 18

1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en 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 otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese mayoría simple¹.

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.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Régimen jurídico de la investidura en la Comunidad de Madrid

Previene el artículo 4 de la Ley 1/1983: «*El Presidente de la Comunidad de Madrid es elegido de entre sus miembros por la Asamblea y nombrado por el Rey, mediante Real Decreto, que será publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, todo ello de acuerdo con el procedimiento señalado en el Capítulo II, Título I, del Estatuto de Autonomía.»*

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

La Ley 1/1983 se limita, pues, a aludir de pasada el trascendental acto de la investidura presidencial; acto crucial para la vida de la Comunidad —que tiene lugar una vez cumplimentado otro acto no de menor calado: el de la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid— en virtud del cual, presentado un candidato y su respectivo programa de gobierno y obtenido el pertinente respaldo, el Ejecutivo tiene por recibida la confianza del Legislativo. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la sesión de investidura se encuentra regulada por partida doble, excluida la somera mención ya transcrita que reseña la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, por una parte, como es obvio, por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad y, en segundo término, por el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, solemnemente aprobado por el Pleno de la Cámara el 30 de enero de 1997.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, dentro de su Título Primero «De la organización institucional de la Comunidad de Madrid», y, más concretamente, en su Capítulo Primero, «De la Asamblea de Madrid», estipula en el artículo 16.1 que *«La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente.»* Más adelante, en el Capítulo II, encabezado por la rúbrica «Del Presidente», el artículo 18 —con una notoria influencia de la literalidad acogida por el artículo 99 de la Constitución Española— establece prolijamente el procedimiento de propuesta del candidato y la investidura del Presidente de la Comunidad.

En desarrollo de las prescripciones estatutarias anteriormente transcritas, el Reglamento de la Cámara dentro de su Título X, bajo el descriptivo título «Del otorgamiento y de la retirada de confianza», recoge en el Capítulo Primero, «De la investidura» —comprensivo de los arts. 181 a 184 ambos inclusive— el procedimiento de designación del Presidente de la Comunidad con el siguiente tenor literal:

– Artículo 181 determina: *«De conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Presidente de la Comunidad de Madrid será elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey.»*

– Artículo 182.1. *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.*

2. *Formalizada la propuesta, el Presidente fijará la fecha de celebración de la sesión de investidura, que tendrá lugar entre el tercer y el séptimo día siguiente, y convocará el Pleno a tal fin.*

– Artículo 183. 1. *El debate de investidura comenzará con la lectura de la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid por uno de los Secretarios.*

2. *A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Consejo de Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.*

3. Tras el tiempo de suspensión decretado por el Presidente, que no será inferior a dieciocho horas, podrá intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por treinta minutos.

4. El candidato propuesto podrá contestar individualmente o de forma global, sin limitación de tiempo.

5. Los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por quince minutos cada uno.

6. La intervención final del candidato propuesto, sin limitación de tiempo, cerrará el debate.

7. Finalizado el debate, el Presidente suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de investidura.

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 obtuviera 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.

– Artículo 184.1. Otorgada la confianza de la Asamblea a un candidato propuesto, el Presidente lo comunicará al Rey y al Gobierno de la Nación, a los efectos de su nombramiento como Presidente de la Comunidad de Madrid. Una vez nombrado, el Presidente de la Comunidad de Madrid tomará posesión de su cargo ante la Mesa.

2. 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.»

Conforme se extrae del tenor de los referidos preceptos, los trámites y los plazos establecidos para el procedimiento de investidura del Presidente de la Comunidad se disciplinan de modo expreso y de manera análoga a lo que para el ámbito estatal disponen el artículo 99 de la Constitución y los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como a los restantes Estatutos de Autonomía² y sus respectivos Reglamentos parlamentarios.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues, en la misma línea seguida por el ordenamiento español (término que empleamos en su acepción técnico-jurídica integradora del Derecho estatal y los sub-ordena-

² Cfr. las referencias efectuadas en la legislación autonómica. Ésta, por razón de las limitaciones espaciales impuestas, se ciñe a la mención a los textos estatutarios.

mientos autonómicos) continúa la línea del «parlamentarismo racionalizado», que opta por formalizar expresamente todas estas cuestiones que en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad quedaban supeditadas y relegadas a lo que pudieran convenir los usos y convenciones constitucionales entre partidos y otros agentes parlamentarios. Al hilo de lo anterior, cabe concluir que el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad es imperativo en lo nuclear, de modo que los preceptos que lo regulan tienen la naturaleza de auténtico *ius cogens*, y, por tanto, son indisponibles en lo que a su sustantividad respecta por parte de los agentes o actores parlamentarios autonómicos por cuanto sus determinaciones dimanen en lo esencial del Estatuto de Autonomía, ley orgánica estatal que ostenta la condición de «norma institucional básica de la Comunidad de Madrid» y que forma parte del bloque de constitucionalidad. Cualquier vulneración de lo dispuesto por el Estatuto comportaría, pues, la inconstitucionalidad por razón de lo dispuesto por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en atención al propio sistema de fuentes previsto por nuestro ordenamiento jurídico.

1.2. Presupuestos de hecho y naturaleza del acto de investidura

Con arreglo a lo previsto, dos son los presupuestos de hecho que operan la apertura del procedimiento de investidura, a tenor de los artículos 18.1 del Estatuto de Autonomía, 16.1 de la Ley 1/1983 y 182.1 del Reglamento de la Asamblea:

1º.— Que se produzca la renovación de la Asamblea de Madrid, de modo que la investidura del nuevo Presidente ha de tener necesariamente lugar tras la celebración de las elecciones autonómicas correspondientes (art. 16.1.a) de la Ley 1/1983). Es obvio, que resulta indiferente si la celebración de las elecciones se produce por causa de la conclusión del mandato (art. 10 del Estatuto de Autonomía y 182.1 del Reglamento de la Asamblea) o bien por causa del ejercicio de la facultad de disolución de que goza el Presidente de la Comunidad (*ex* art. 21 del Estatuto de Autonomía).

2º.— Que se produzca la vacante en la Presidencia de la Comunidad, de conformidad con los supuestos de cese del Gobierno previstos en el Estatuto de Autonomía. Estos supuestos, tasados por el artículo 18.1, en concordancia con el 24.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad y 16.1 de la Ley 1/1983 son, según se predica —aunque entendemos que no son todos los legalmente posibles—, los cuatro siguientes:

a) La pérdida de la confianza parlamentaria en los casos establecidos por el propio Estatuto, bien derivada de la iniciativa parlamentaria por causa de la presentación y éxito de una moción de censura (arts. 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea y 16.1.b) de la Ley 1/1983) —de ser respaldada ésta se produce una suerte de investidura tácita del candidato que se propone en el momento de su presen-

tación y apoyo—, como de la iniciativa del propio Gobierno por la presentación de una cuestión de confianza (*ex* arts. 21 del Estatuto de Autonomía, 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea y 16.1.c) de la Ley 1/1983)³—en este caso habrá de reproducirse el procedimiento previsto para la investidura por razón de la remisión normativa (arts. 19.2 del Estatuto de Autonomía y 186.6 del Reglamento de la Asamblea, sobre los que retornaremos al referirnos al cese)—.

b) La dimisión del Presidente de la Comunidad, una vez hubiera sido comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea (*ex* arts. 16.1.d) de la Ley 1/1983, 19.2 y 20.3 del Estatuto y 186.6 y 189.10 del Reglamento de la Asamblea).

c) La incapacidad que inhabilite al Presidente de la Comunidad para el ejercicio de su cargo, bien física o mental, pero permanente (*ex* arts. 16.1.e), 13 y 16.2 de la Ley 1/1983).

d) El fallecimiento del Presidente de la Comunidad (*ex* arts. 16.1.f) de la Ley 1/1983).

En el marco del sistema que hemos descrito en las líneas anteriores, el otorgamiento de la confianza de la Cámara tiene lugar mediante el procedimiento legalmente predeterminado *ad hoc*. Al efecto de lo que resulta de nuestro interés, es preciso llamar la atención acerca de que el nombramiento del Presidente de la Comunidad de Madrid se realiza mediante un acto compuesto en el que concurren:

- 1º.— La propuesta de la Presidencia de la Asamblea de Madrid.
- 2º.— La decisión de la Cámara en Pleno de otorgar la confianza.
- 3º.— El nombramiento del Presidente por S.M. el Rey.

1.3. Tramitación del acto de investidura

A tenor de lo anterior, los trámites del procedimiento de investidura se escinden claramente en tres fases, cada una de las cuales bascula, respectivamente, sobre un protagonista diferente:

- 1º.— La Presidencia de la Asamblea de Madrid,
- 2º.— El Pleno de la Asamblea de Madrid; y
- 3º.— S.M. el Rey.

Igualmente, cada una de las meritadas fases obedece a una específica función o finalidad:

³ No entraremos en el presente trabajo a examinar la responsabilidad política y la pérdida de la confianza parlamentaria, objeto particular de otro estudio que figura en el presente monográfico, al cual remitimos.

1º.– La primera fase, de inicio, se agota con la conclusión y preceptiva propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia de la Cámara, previa consulta a los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea.

2º.– La segunda fase, de sustanciación (con naturaleza de auténtico acto constitutivo), concluye con el otorgamiento de la confianza parlamentaria en sesión plenaria.

3º.– La tercera fase de nombramiento (mero acto declarativo) se cumplimenta con el nombramiento formal del Presidente de la Comunidad de Madrid por S.M. el Rey, debidamente refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación. Eludiremos cualquier comentario a esta fase no incluida en el precepto estatutario objeto del presente comentario.

1º.– *Primera fase: Inicio de la investidura.*

Celebradas las elecciones, la formación de la candidatura en el ámbito autonómico madrileño es una competencia atribuida en exclusiva a la Presidencia de la Asamblea –*ex* artículos 18.1 del Estatuto de Autonomía y 182.1 del Reglamento de la Asamblea–. La Presidencia, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, procederá preceptivamente a formalizar la oportuna y somera propuesta con un carácter instrumental⁴ a efectos de que el Pleno de la Asamblea manifieste su conformidad o disconformidad a la misma (art. 77.1 del Reglamento de la Asamblea). El alcance de esta atribución estatutariamente conferida a la Presidencia de la Cámara es idéntica a la considerada por la doctrina respecto de la análoga función que se asigna a S.M. el Rey por el artículo 99.1 de la Constitución, entendiéndose que tiene un carácter meramente instrumental, dirigiéndose a lo que ha venido en denominarse por el Tribunal Constitucional como una «política de buenos oficios» entre los representantes de los Grupos políticos con sola la finalidad de buscar y proponer al Parlamento una candidatura.

La propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad queda, además, delimitada por ciertos requisitos legales que vinculan a la Presidencia parlamentaria:

– En primer término, el candidato a la presidencia de la Comunidad deberá ser Diputado de la Asamblea. Este condicionante resulta del mandato estatutario que pesa sobre el Parlamento a quien corresponde elegirlo «de entre sus miem-

⁴ Esta misma ha sido la tesis declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, y posteriormente complementada por el Auto de 16 de febrero de 1984, al afirmar en relación con alcance de la potestad atribuida a la Presidencia del Parlamento de Navarra que tiene un mero carácter instrumental y en absoluto determinante del procedimiento de investidura. *Cfr.*, asimismo, el alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2000, de 20 de enero, acerca de la cual puede consultarse: ORTEGA SANTIAGO, C.: «Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación. Comentarios a la STC 15/2000, de 20 de enero», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20. Núm. 59, mayo-agosto, Madrid, 2000, pp. 344 a 372.

bros»⁵. Como es sobradamente conocido, la exigencia confiere al sistema político de las Comunidades Autónomas una las características propias de la forma de gobierno parlamentaria, cuya previsión trae su causa en nuestro Derecho de la redacción final del artículo 152.1 de la Constitución y el esquema básico que se impone finalmente en la Comunidad de Madrid (arts. 16.1 del Estatuto de Autonomía, 181 del Reglamento de la Asamblea y 4 de la Ley 1/1983) y en las restantes Comunidades Autónomas (con la sola excepción de la Comunidad Foral de Navarra, en cuya legislación se omite toda referencia a dicho requisito).

De inmediato se suscita un nuevo interrogante: ¿basta con que el candidato a Presidente de la Comunidad sea miembro de la Cámara o, por el contrario, es preciso que hubiera adquirido previamente la condición plena como Diputado? El Reglamento de la Asamblea, tomando como modelo el Reglamento del Congreso de los Diputados, impone la cumplimentación de ciertas formalidades, *stricto sensu*, cuya concurrencia no presenta especiales dificultades:

«1. El Diputado electo adquirirá la plena condición de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos»:

a) «Presentar en la Secretaría General la correspondiente credencial, expedida por el órgano competente de la Administración electoral».

b) Cumplimentar la declaración de actividades prevista del artículo 28 de este Reglamento».

c) «Prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, con arreglo a la fórmula [...]»⁶.

⁵ En el caso madrileño, como en el de la práctica totalidad de sub-ordenamientos autonómicos, no se producen exclusiones normativas enderezadas a que algún Diputado quedare, en principio, excluido de la posibilidad de ser candidato a la Presidencia de la Comunidad. Mención aparte —como excepción al que venía siendo modelo uniforme de admitir íntegra libertad de propuesta de candidatos a los Grupos y, por ende, a las respectivas Presidencias de las Asambleas legislativas autonómicas—, reclama el artículo 4.2 de la Ley 11/2003, de 6 de octubre, del Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que acoge una previsión dirigida a acotar temporalmente el mandato de la propia Presidencia de la Comunidad manchega, y a tenor de la cual: «No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato.» Gracias a ella se limita subsiguientemente la propuesta que en el ámbito manchego corresponde a los Grupos y en último extremo a la propia Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha.

⁶ El Tribunal Constitucional ha interpretado que «no cabe considerar en modo alguno como «acto de mero trámite» un acto que niega a Diputados electos la «condición plena» de Diputados y les priva del derecho a asistir a las sesiones de la Cámara en tanto no accedan a cambiar su criterio sobre el modo de cumplir el requisito reglamentario del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Es cierto que la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicas no es contraria a los derechos fundamentales que la Constitución consagra, pero no puede ignorarse que los términos en los que tal exigencia se hace pueden ser tales que la invaliden, pues cuando se trata de cargos y funciones públicas cuya naturaleza esencial viene establecida por la Constitución o es deducible de ella, «los requisitos que señalen las leyes» sólo son constitucionalmente admisibles en la medida en que sean congruentes con ella.» (cfr. las SSTC 101/1983, 122/1983; 119/1990; y 205/1990, 74/1991, 119/1999; y el ATC 1227/1988).

Lo mantenido por el Alto Intérprete de la Constitución para el ámbito de las Cortes Generales, con arreglo a una interpretación extensiva puede considerarse, *mutatis mutandis*, para el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades y, por ende, al de la Asamblea de Madrid.

Los efectos derivados de la no adquisición plena de la condición para el Diputado no son otros que retrasar la efectividad de los derechos, prerrogativas y deberes que los Capítulos II, III y IV del Título II del Reglamento de la Asamblea, respectivamente, les confieren e imponen, quedando entre tanto suspendidos hasta el momento en que esa plena adquisición se produjera (*ex art. 12.3 del Reglamento*). No podrían derivarse otros que los enumerados para el candidato propuesto para ocupar la Presidencia de la Comunidad.

– En segundo término, la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad debe ser individual, lo que se deriva de que posteriormente caben propuestas sucesivas y del propio desarrollo que opera en el acto de la investidura. No sigue, por tanto el sub-ordenamiento autonómico madrileño para el caso de la investidura del Presidente el modelo seguido por otras Comunidades Autónomas en las que cabe la propuesta conjunta de candidatos⁷.

– En tercer término, la propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad está condicionada materialmente en cuanto a su contenido por la finalidad de lograr una mayoría que respalde al candidato propuesto en punto a superar la votación de investidura en la correspondiente sesión plenaria. De ahí la exigencia de consulta previa a los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria. Sólo a ellos, a través de sus representantes, corresponde proponer su candidato tras entablar las conversaciones y negociaciones previas precisas para la formación de una mayoría parlamentaria suficiente que pueden implicar un eventual pacto sobre la persona del candidato.

El sistema al que se acoge el Estatuto de la Comunidad de Madrid es el mayoritariamente adoptado por las Comunidades Autónomas del que se distancian, sin embargo, otras en las que, amén de facultar a los Grupos políticos con representación parlamentaria, se habilita a los partidos con representación parlamentaria⁸ ampliando el posible elenco de proponentes, o de algu-

⁷ Esta posibilidad se previene en diversos ámbitos autonómicos; por ejemplo, en el Principado de Asturias el artículo 170 del Reglamento de la Junta General determina: «*El Presidente del Parlamento proclamará como candidatos a aquéllos que [...] hubieran sido propuestos como tales ante la Mesa por, al menos, cinco miembros de la Cámara*»; también del artículo 131.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas en el que se reconoce a los Grupos Parlamentarios que presenten a la Mesa «propuestas de candidatos»; o, el del arquetipo seguido por en el País Vasco, en cuyo ámbito los Grupos Parlamentarios presentan a la Mesa las propuestas de candidatos con una antelación mínima de 72 horas (art. 128.1 del Reglamento del Parlamento Vasco).

Sobre este sistema vid. BASTIDA FREIJEDO, Francisco «Investidura de los Presidentes Autonómicos y Parlamentarismo Negativo», en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, p. 7 y ss; CORONA FERRERO, Jesús M^a.: «Los Presidentes de las Comunidades Autónomas» en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (dirigido por Rodríguez-Arana, J. y García Mexía, P.), co-editado por Instituto Nacional de Administración Pública y Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 287 a 330, así como «Los Presidentes de las Comunidades Autónomas» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número 14, año 2004, Cortes Valencianas, pp. 19 a 53; y MARCO MARCO, Joaquín: «La investidura del Presidente de la Generalidad. Su problemática» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número 3, año 1997, Cortes Valencianas, pp. 173 a 191.

⁸ A este régimen se acogen las Comunidades siguientes: Galicia (*ex artículo 136.1.^a del Reglamento del Parlamento de Galicia*), las Islas Baleares (*ex artículo 141.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares*) y la Comunidad Foral de Navarra (*ex art. 170 del Reglamento del Parlamento de Navarra*).

na otra que faculta a los Grupos a presentar formalmente las propuestas exigiendo un respaldo proporcional⁹. Igualmente rehuye el modelo madrileño aquellos otros en los que resulta precisa la preceptiva audiencia a la Mesa del Parlamento¹⁰.

Ahora bien, dado su carácter teleológico, el contenido de la propuesta de la Presidencia queda predeterminado por la búsqueda de un candidato que pueda obtener la confianza de la mayoría de la Cámara. Dicho con otras palabras: Será candidato a la Presidencia de la Comunidad quien se alce como tal tras las consultas evacuadas, no siendo admisible que si el resultado de estas consultas fuera el ofrecimiento a la Presidencia por los Grupos políticos de un candidato que contara con un apoyo mayoritario se procediera por parte de la presidencia del Parlamento a proponer un candidato diferente, excediendo el carácter meramente instrumental de su intervención en el procedimiento.

– Y, en cuarto y último lugar, la propuesta está limitada temporalmente. En efecto, el plazo del que dispone la Presidencia de la Asamblea para evacuar las consultas que estime pertinentes, recibir las propuestas de los representantes de los Grupos políticos y proponer un candidato al Pleno de la Asamblea está tasado en su máximo por el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 182.1), concretándose en el término de quince días. Este plazo dentro del cual debe proponerse al Pleno un candidato a la Presidencia de la Comunidad es preclusivo en su límite superior, debiendo formalizarse con antelación a la conclusión del mismo.

Nada se dispone, por el contrario, sobre plazos mínimos, por lo que la propuesta con el candidato a la Presidencia de la Comunidad puede formalizarse por la Presidencia de la Asamblea en cualquier momento desde el día siguiente a la sesión constitutiva y previas las consultas con los Grupos políticos. Parece lógico pensar que, en el supuesto de que las elecciones ofrezcan un resultado que permita a un candidato disponer de la confianza de la mayoría absoluta de la Cámara, resulta loable actuar con la mayor celeridad posible, evitando así la dilación de situaciones de provisionalidad en la gestión gubernamental.

A partir de la fecha de formalización de la propuesta, cuando ésta se produzca dentro de los quince días siguientes a la constitución de la Asamblea, corresponde a la Presidencia de la Cámara fijar la fecha de la sesión de investidura y convocar al Pleno al efecto. Para dicho trámite, frente a la laguna existente en otros *interna corporis* –*cf.* el Reglamento del Congreso de los Diputados– el Reglamento de la Asamblea de Madrid de forma expresa fija en su artículo 182.2 un plazo preceptivo que va desde el tercer al séptimo día

⁹ Es el caso de los sub-ordenamientos extremeño (arts. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y 131.2 *in fine* del Reglamento de la Asamblea). Estos preceptos precisan que *El candidato deberá ser presentado, al menos, por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea* y asturiano (art. 170.2 del reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: «*El Presidente del Parlamento proclamará candidatos a aquellos que, con una antelación de veinticuatro horas a la celebración de la sesión, hubieran sido propuestos como tales ante la Mesa, al menos por cinco miembros de la Cámara.*»).

¹⁰ Al efecto ténganse en cuenta la previsión contenida en el artículo 147 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

siguientes —concretándose, en este caso sí, un plazo mínimo y máximo para su sustanciación—.

En síntesis, considerado todo lo anterior, la propuesta de la Presidencia de la Cámara es una actuación debida, reglada, de carácter instrumental y no determinante, mediante la cual, ponderado el criterio de los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, se pone en marcha el mecanismo de designación del Presidente de la Comunidad.

2º.- Fase segunda: Sustanciación del otorgamiento de la confianza parlamentaria

Los trámites relativos al otorgamiento de la confianza parlamentaria, como ya expusimos anteriormente, concentran su regulación en el Reglamento de la Asamblea, Título X «Del otorgamiento y de la retirada de confianza», Capítulo Primero «De la Investidura», artículos 181 a 184 (ambos inclusive). Estos preceptos vienen a sustanciar el procedimiento que debería seguirse *ad intra*.

El desarrollo de la sesión de investidura, en primera instancia, queda prolijamente regulado por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Asamblea de Madrid:

a) La primera sesión: exposición del programa, debate y votación.

– La sesión de investidura principia con la lectura por parte de uno de los Secretarios de la Mesa de la Cámara de la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid formalizada por la Presidencia de la Asamblea.

– El candidato propuesto, obviamente siempre que su pretensión sea la de resultar investido, asume la doble obligación de exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar y de solicitar la confianza de la Cámara. La exposición programática en la sesión plenaria se desarrolla sin limitación de tiempo, no exigiéndose en este trámite la concreción de las personas que asumirán las concretas responsabilidades departamentales. Por lo general, estas exposiciones han permitido desgranar los ejes de las políticas propuestas sobre la base de la ordenación de sectores en paralelo a la estructura de las Consejerías aludiendo de manera concreta a las grandes reformas legales que se planea afrontar durante la respectiva legislatura.

– Concluida su intervención, la Presidencia decretará la suspensión de la sesión, por tiempo no inferior a dieciocho horas, a efecto de que los Grupos parlamentarios consideren y valoren el programa expuesto.

– Reanudada la sesión podrá intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por tiempo de treinta minutos.

– Durante el debate, y a raíz de dichas intervenciones, el candidato podrá contestar individualmente o de forma global, sin límite de tiempo.

– Por su parte, los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por quince minutos cada uno, cerrándose el debate con la intervención del candidato, asimismo, sin límite de tiempo.

– Concluida dicha intervención, el Presidente del Parlamento suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de investidura. Los trámites a los que ha de ajustarse esta votación se contienen en el siguiente régimen:

- Artículo 125.2 del Reglamento: La votación deberá ser pública por llamamiento.
- Artículo 125.2 párrafo primero del Reglamento: *«En la votación pública por llamamiento, un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los miembros de la Mesa votarán al final, por orden inverso de precedencia.»*
- Artículo 118.1: *«Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros [...].»*
- Artículo 119.2 párrafo segundo: según el cual, en relación con el resultado requerido, se entenderá que existe la mayoría absoluta *«cuando el número de votos afirmativos resulte superior a la mitad del número de miembros de pleno derecho de la Asamblea».*

– Si a resultas de la votación el candidato a Presidente de la Comunidad obtuviera el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea, debiendo procederse entonces a la cumplimentación de la tercera de las fases del acto complejo al que aludíamos: el nombramiento del Presidente de la Comunidad por parte de S.M. el Rey.

– Si, por el contrario, el candidato a la Presidencia de la Comunidad no obtuviera en la sesión de investidura la mayoría absoluta requerida, se impone un segundo debate y votación sobre la misma propuesta –*ex arts. 18.3 del Estatuto de Autonomía y 183.9 del Reglamento de la Asamblea*–, a la vez que se inicia el cómputo previsto por el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía y 184.2 del Reglamento de la Asamblea.

b) Rechazo a la obtención del respaldo por la Asamblea. La segunda sesión: debate y votación.

El desarrollo de esta segunda sesión de investidura se disciplina por los preceptos precitados:

– El plazo para su desarrollo está reglamentariamente estipulado: cuarenta y ocho horas después de la anterior.

– La ordenación del debate previo a la 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, pudiendo contestar el candidato de forma global por diez minutos. No parece que exis-

ta duda respecto a que este último inciso relativo al carácter facultativo de la contestación viene referido no a su globalidad, sino en sí a la réplica.

– El quórum de decisión exigido en la votación se rebaja ahora a la mayoría simple, esto es, más votos a favor que votos en contra de los Diputados presentes y siempre que la Cámara esté reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros –*cf.* los artículos 14.4 del Estatuto de Autonomía y 118 –sobre el quórum de presencia– y 119.2 párrafo primero –sobre el quórum de decisión– del Reglamento de la Asamblea antes transcritos.

– Si a resultas de la votación el candidato a Presidente de la Comunidad obtuviera el respaldo de la mayoría simple de la Cámara, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea, debiendo procederse a la cumplimentación de la tercera de las fases del acto complejo al que aludíamos: el nombramiento del Presidente de la Comunidad por parte de S.M. el Rey (al que nos referiremos algo más adelante).

– Si, por el contrario, el candidato no obtuviere en la sesión de investidura la mayoría absoluta requerida, se impone la apertura de nuevas rondas de consulta por parte del Presidente de la Asamblea.

c) Nuevo fracaso en la obtención del respaldo; apertura de una nueva ronda de consultas y propuesta de nuevo candidato.

Para el eventual supuesto de que el candidato a Presidente no obtuviere la confianza parlamentaria, el artículo 18.4 del Estatuto de Autonomía, secundado en su literalidad por el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea, impone que «*se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores*». En torno a esta cuestión cabe plantear si tras haber sido rechazado el candidato por el Pleno cabría volver nuevamente a proponerlo como candidato a Presidente de la Comunidad. A nuestro juicio no será lo habitual, pero no hay nada que lo impida, pues entendemos que con la terminología de sucesivas propuestas se refiere formalmente la necesidad de una nueva y, en su caso, subsiguientes propuestas, pero no atañe a su contenido. *A fortiori*, no es impensable, sabido que la política suele ser infinitamente más dinámica que otros ámbitos y conocidas las periódicas sorpresas que proporciona el Derecho Parlamentario, que pudiera producirse la modificación coyuntural (nuevas coaliciones, acuerdos en la Comunidad o en otros ámbitos sobre la base de concesiones o pactos, transfuguismo, resolución de recursos contencioso-electorales....). Sea como fuere, serán las Presidencias parlamentarias las que deberán examinar responsablemente la conveniencia de admitir lo anterior o de proceder a proponer un nuevo candidato de conformidad con esa política responsable de buenos oficios y de la lealtad institucional debida.

Retomando la cuestión capital, reabierto el proceso de consultas con los representantes de los Grupos políticos que hubieran obtenido representación en la Cámara, hemos de traer a colación, *hic et nunc*, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía: «1. *El Presidente de la Asamblea consultará con los*

representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea,

El Presidente 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 otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese mayoría simple.»

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea prevé en el artículo 183.10 que: «*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.*»; hemos ya expuesto la sustanciación del procedimiento ante el Pleno, por lo que no reiteraremos nuevamente su desarrollo, que habría de cumplimentarse en los términos ya indicados.

A tenor de los artículos 18.4 del Estatuto de Autonomía y 183.10 del Reglamento de la Asamblea, presupuesto el límite temporal de los quince días para la primera propuesta –182.1 del Reglamento– y ponderado el silencio normativo –estatutario en general y reglamentario en particular respecto de la segunda y sucesivas propuestas–, cabe concluir dos interpretaciones posibles, hartamente diversas:

a) Con arreglo a la primera de esas interpretaciones posibles, habría de entenderse que lo dispuesto para la primera propuesta se aplicaría por extensión analógica a la segunda y, en su caso, a las ulteriores. De esta manera, el plazo fijado de forma expresa para la propuesta inicial, esto es, el término de quince días (182.1), también habría de aplicarse a las sucesivas. La consecuencia traería su causa de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea, en concordancia con el 182.1 también del Reglamento. Así habría de concluirse, que el plazo que rige al efecto es el mismo que el establecido por el artículo 182.1 del Reglamento para formalizar la propuesta inicial, entendiendo que la propuesta de la Presidencia forma parte de «*el mismo procedimiento*» a que se refiere dicho precepto, y el plazo, analógicamente, sería el fijado para la propuesta inicial: quince días.

b) La interpretación alternativa, por el contrario, ha de partir del entendimiento de que la laguna estatutaria y reglamentaria obedece a la imposibilidad de prefijar la duración de las negociaciones para la consecución de una mayoría parlamentaria, máxime atendido el hecho de que la inicial propuesta no hubiera obtenido el mínimo respaldo parlamentario exigido –la mayoría simple en segunda votación– y partiendo de la base de un Reglamento parlamentario como el vigente en la Asamblea de Madrid que es ciertamente deta-

llista (especialmente en lo que a la materia de los plazos se refiere). La consecuencia traería su causa de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 183 también del Reglamento, sin que pueda hacerse extensiva la aplicación a ningún otro precepto y, por ende, tampoco al artículo 182. Así, habría de concluirse: primero, que el plazo que regiría al efecto se ha dispuesto únicamente por parte de la Cámara para la primera propuesta, y, segundo, que el silencio guardado para la segunda y sucesivas no obedece a un error u omisión por parte del Legislador, sino que estamos ante una decisión premeditada y predeterminada, por lo que no cabría la anterior hermenéutica.

De estas dos posibles interpretaciones, a nuestro juicio, debe convenirse la opción contenida en la segunda. Las razones que apuntan a esta tesis se apoyarían en los siguientes argumentos:

a) El plazo de quince días para la propuesta inicial está determinado por el Reglamento de la Cámara, sin que el Estatuto de Autonomía fije al respecto nada de forma expresa. Este plazo, pues, tiene naturaleza de Derecho dispositivo, no es *ius cogens*.

b) El tenor del artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea remite al procedimiento parlamentario de sustanciación de la propuesta, esto es, al debate y la votación de investidura, que es lo que disciplina el artículo 183 del mismo cuerpo legal, en el cual se ubica la antedicha prescripción. Por tanto, se estarían abrazando los criterios hermenéuticos literal y sistemático previstos por el artículo 3.1 del Código Civil.

c) La fijación del plazo de quince días respecto de la propuesta inicial, por el contrario, se impone por el artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea, teniendo la propuesta no un mero carácter de acto del procedimiento de sustanciación, esto es, de debate y votación de la investidura, sino, por el contrario, la naturaleza de auténtica premisa para su desarrollo: la propuesta es la que abre el procedimiento, que es el que, en primera, segunda o ulterior instancia ha de desarrollarse en la forma que corresponda a partir de la formulación de la propuesta. La norma reglamentaria condiciona, como no puede ser de otra manera y de acuerdo con su propia esencia, el procedimiento parlamentario o sustanciación de una iniciativa o propuesta, pero no la iniciativa o propuesta en tanto en cuanto no exista una prescripción expresa al respecto.

d) Conforme expusimos, la investidura constituye un acto complejo que se extiende a lo largo de tres fases diversas nítidamente separables por sus protagonistas, su régimen jurídico y su finalidad según ya manifestamos. Cada una de ellas se contiene formalmente en un precepto diverso:

– Artículo 182: fase de iniciativa que gira en torno al Presidente de la Asamblea.

– Artículo 183: fase de sustanciación que corresponde al Pleno de la Cámara.

– Artículo 184.1: fase de formalización, en manos de S.M. el Rey.

e) Los quince días de plazo deben contarse como claramente dispone el artículo 182.1 a partir de la sesión constitutiva —*«en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Asamblea»*—, plazo, pues, determinante para el cómputo, que resulta prácticamente inaplicable para el caso de la segunda y absolutamente inaplicable para las sucesivas. A mayor abundamiento, ni el Estatuto ni el Reglamento prevén cuál habría de ser la correspondiente fecha o presupuesto de hecho habilitante para el caso previsto por el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en el caso de la segunda y sucesivas propuestas que sirviera de inicio al eventual cómputo de los quince días (*ad exemplum*: la sesión prevista por los arts. 18.3 del Estatuto de Autonomía y 183.9 del Reglamento de la Asamblea o cualquier otro que hubiera podido disponerse).

f) El tenor literal del Estatuto de Autonomía es un trasunto de la prescripción constitucional contenida en el artículo 99, en tanto los artículos 182 y siguientes del Reglamento de la Asamblea —y en lo que más nos interesa ahora, el artículo 183 (que regula la sustanciación del procedimiento que debe seguir la propuesta en sede parlamentaria)— prácticamente lo son de lo previsto por el Congreso de los Diputados para el ámbito estatal. El mero cotejo de todos ellos permitiría concluir tajantemente lo afirmado.

g) Al hilo de lo anterior debe llamarse la atención acerca de que la doctrina, tanto la que ha estudiado el acto de la sesión de investidura desde el ámbito del Derecho Parlamentario, como de la que lo ha hecho en relación con el nombramiento del Gobierno desde el ámbito del Derecho Constitucional, concluye del estudio del ordenamiento que rige las relaciones Gobierno—Congreso de los Diputados en el ámbito estatal, la segunda de las tesis que exponíamos. Para mayor claridad y llamando nuevamente la atención sobre el hecho de que aludimos a las relaciones Gobierno de España—Congreso de los Diputados y Constitución—Reglamento de la Cámara Baja resulta significativa la afirmación de SANTAOLALLA LÓPEZ¹¹ al sostener que *«El artículo 99.4 establece que si el candidato no recibiese la confianza por mayoría absoluta en la primera votación ni por mayoría relativa en la segunda se tramitarán sucesivas propuestas. Esto supone, lógicamente, que el Rey debe reabrir el proceso de consultas con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, para obtener algún acuerdo sobre otro candidato y otro programa político. Al mismo tiempo, y a nivel informal, los partidos políticos deberán continuar las negociaciones con vistas a la formación de una mayoría que respalde el nuevo candidato y su programa político. Ni la C.E., ni el R.C. establecen plazo para la presentación de la segunda y ulteriores candidaturas, sin duda, y con acierto, por la imposibilidad de fijar la duración de las negociaciones para la consecución de una mayoría en el Congreso.»* En igual sentido BAR CENDÓN¹² ha aseverado que *«En cuarto lugar, la Constitución no establece plazo alguno de tiempo a transcurrir entre propuesta y propuesta habiendo fracasado la anterior. Y ello, aunque peligroso, debido al término de dos meses fijado por el apartado 5 del*

¹¹ «Derecho Parlamentario Español», Madrid, 1990, pp. 344 y 345.

¹² «Artículo 99» en *Comentarios a la Constitución de 1978* (dirigida por Alzaga Villaamil, Ó.), Tomo VIII, 1996, p. 302.

artículo 99, es lógico, dado que cada propuesta supone el reinicio de todo procedimiento previsto en el artículo 99 y, de acuerdo con su apartado 1.º, el Rey carece de límite de tiempo para la realización de consultas previas, y el candidato para presentarse al Congreso.»

Resuelta, pues, la cuestión de la eventual condición temporal prevista por el artículo 182.1 del Reglamento en el sentido informado, ¿qué sucedería para el caso del plazo previsto por el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea respecto de la fecha de celebración del Pleno en el que debe sustanciarse el acto?, ¿cabría entender que la remisión del 183.10 se extendería a éste?, es decir ¿se produce un eventual condicionamiento previsto por el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea a la segunda y sucesivas propuestas efectuadas por la Presidencia de la Asamblea?

Determina el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid que: *«Formalizada la propuesta, el Presidente fijará la fecha de la celebración de la investidura, que tendrá lugar entre el tercer y el séptimo día siguiente, y convocará el Pleno a tal fin.»*

De la simple lectura del precepto transcrito se colige la reproducción de la duda relativa a la eventual aplicación de esta previsión contenida en el artículo 182.2 del Reglamento ¿cabría entender que la remisión del artículo 183.10 del Reglamento, llegados al caso de una segunda y sucesivas propuestas, quedaría limitada por el marco temporal en el que deba celebrarse el Pleno que sustanciará los trámites de la investidura? La respuesta posible gira, nuevamente, en torno a dos interpretaciones alternativas:

1º.— La primera interpretación en este caso llevaría a considerar que el precepto que disciplina la determinación de la fecha de la sesión de investidura de la de la primera propuesta (art. 182.2 del Reglamento) no se aplicaría por extensión a la segunda y, en su caso, a las sucesivas, de modo que la convocatoria no tendría que prever que la sesión se celebrase entre el tercer y el séptimo día siguiente a la formalización de la propuesta. Ello como consecuencia de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 182 también del Reglamento, de forma que no podría extenderse la prescripción del 183.10 al 182.2 del Reglamento, por lo ya manifestado en atención a una interpretación literal y sistemática (*ex* 3.1 del Código Civil). Este es, en principio, el argumento más sólido y firme a su favor en consideración a las actuales redacciones de los artículos 183.10 y 182.2 del Reglamento de la Asamblea.

2º.— La segunda se circunscribiría, a tenor de lo dispuesto para la celebración sesión de investidura de la primera propuesta, a aplicar por extensión a la segunda y, en su caso, a las sucesivas, de modo que la primera, como la segunda y sucesivas convocatorias (de llegar el caso) habrían de prever que la sesión se celebrase entre el tercer y el séptimo día siguiente a la formalización de la propuesta. Esta sería la consecuencia o el efecto de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, y su silencio, y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 182 también del Reglamento. De la aplicación del tenor del artículo 183.10 del Reglamento de

la Cámara: «Si, efectuadas las votaciones a que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento» habría de inferirse como conclusión que el plazo que rige al efecto es el mismo que el establecido por el artículo 182.2 del Reglamento para convocar la primera sesión de investidura, entendiéndose que la propuesta de la Presidencia forma parte de «el mismo procedimiento» a que se refiere dicho precepto, y que el plazo, analógicamente, sería el fijado para la propuesta inicial. La tesis a favor de secundar esta hermenéutica se sustentaría en varios argumentos:

a) El carácter preceptivo del plazo de la celebración de la sesión no constituye un aspecto sustancial o nuclear del acto de investidura, lo sería, obviamente, la competencia de la Presidencia de la Asamblea para convocar al Pleno, la necesaria celebración del Pleno y que en la celebración del mismo tenga lugar la votación exigida estatutaria y reglamentariamente con el fin de que se sustancie la investidura, pero no el plazo de la celebración de la sesión. En efecto, el Estatuto guarda silencio respecto de este extremo, con lo que no resulta indisponible por parte de los actores y agentes parlamentarios, siempre con arreglo a los cauces que prevé el Reglamento de la Cámara.

b) Lo vinculante en este supuesto sería que la obligación de convocar al Pleno y que la Presidencia es el órgano competente al efecto «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» (art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad). La determinación de los plazos, que no tiene carácter cogente, es un mero acto del procedimiento de sustanciación que no afecta en sí a la esencia de la iniciativa o propuesta limitándose a determinar o perfilar el *iter*.

c) Al hilo de lo anterior, es preciso volver a reiterar que la investidura constituye un acto complejo que se extiende a lo largo de tres fases diversas, nítidamente separables por su régimen jurídico, especialmente en el ámbito de la Asamblea de Madrid. Conforme reseñamos anteriormente, la convocatoria es un mero acto de trámite que habría de quedar incluido en la fase segunda de sustanciación, no *stricto sensu* en la iniciativa. El esquema seguido por el Reglamento de la Asamblea obedece, básicamente, al esquema del Reglamento del Congreso de los Diputados (secundado, asimismo, por otros Reglamentos parlamentarios autonómicos) de concebir la investidura como un acto complejo: propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia de la Asamblea (art. 182), sustanciación de la propuesta con la exposición del programa por el candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid ante el Pleno de la Asamblea (art. 183), y nombramiento formal del Presidente de la Comunidad de Madrid por parte de S.M. el Rey (art. 184).

Sobre lo expuesto es preciso ponderar que:

1) Efectuado un análisis comparado del Derecho Parlamentario español (Reglamento del Congreso y Reglamentos de los diecisiete Parlamentos auto-

nómicos) resulta fácil llegar a la conclusión de que la redacción del artículo 182 de la Asamblea resultó de la fusión de diversos preceptos (art. 138.1 del hoy derogado Reglamento del Parlamento de Andalucía de 18-20 de abril de 1995, que fijaba el plazo de quince días para formulación de la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia del Parlamento [(tal y como entre nosotros hace el art. 182.1 del Reglamento de la Asamblea y el art. 132.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994, del que se toma únicamente la franja que media entre el tercer y séptimo día como plazo dentro del que debe celebrarse la sesión de la investidura (margen que adopta el art. 182.2 del Reglamento de la Asamblea)].

2) Esta naturaleza de acto de trámite se atribuye a la convocatoria para la celebración del Pleno y fijación de la sesión de investidura en los diversos Reglamentos. Básicamente los modelos son tres:

- El modelo conformado por algunos Reglamentos que de manera clara incluyen esta convocatoria como acto de trámite. Este modelo prevé los plazos para que se celebre el Pleno en el que se sustancie la sesión de investidura (plazos mínimos o mínimos y máximos), esa previsión se contiene bien en el artículo, bien en el apartado que describe cómo debe desarrollarse la fase de sustanciación, de modo que es incluido entre los actos que se ven afectados para el caso de que hubiera de repetirse el procedimiento de tener lugar una segunda o bien sucesivas propuestas a la candidatura a la Presidencia de la Comunidad respectiva.
- El segundo modelo, por contra, incluiría los restantes Reglamentos (salvo el de la Asamblea de Madrid). La característica del arquetipo, con independencia de cuáles sean el órgano u órganos competentes, se basa en la omisión de toda regulación de la convocatoria y plazo de celebración de la sesión, dejando que su disciplina se supedite al régimen general de convocatorias del Pleno.
- El tercer modelo queda representado en exclusiva por el Reglamento de la Asamblea de Madrid. Este modelo recoge el carácter preceptivo de la sesión entre el tercer y séptimo día a contar desde la presentación de la propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad. El esquema seguido por el Parlamento autonómico madrileño de preservar un precepto a cada una de las fases del acto complejo hubiera sido perfecta desde el punto de vista sistemático si se hubiera terminado de cerrar adecuadamente. En efecto, si en lugar de incorporar el texto que hoy figura en el artículo 182.2 se hubiera incluido la misma literalidad como apartado del artículo 183 se habrían disipado las previas dudas, pues el contenido de los preceptos hubiera respetado la naturaleza de los actos y fases del acto complejo que antes referimos. Y es que, pese a tratarse de un mero acto de trámite, el artículo 183.10, en atención a la interpretación literal y sistemática a la que antes aludíamos, sólo resultaría ser aplicable para la primera propuesta, pero no para la segunda y sucesivas, argumento que, sin aspiración de profundas fundamentaciones técnico-jurídicas, es el que es porque así lo concreta el Reglamento.

3) Desde un punto de vista finalista, parece obvio que la concesión de este plazo se prevé:

- Respecto del mínimo en aras de garantizar al candidato a Presidente de la Comunidad el tiempo necesario para preparar y confeccionar un discurso sólido y serio de presentación del que será su programa político con datos y una estructura sistematizada ante la Cámara y del que dependerá la confianza de ésta. Obviamente, la relevancia del acto de presentación del discurso político precisa de un plazo mínimo de trabajo. Y es que, no puede omitirse tampoco que esta previsión de los plazos mínimos suele producirse en los casos en los que la competencia se confiere a un órgano individual (Presidencia de los Parlamentos) y que no suele tener lugar cuando intervienen órganos colegiados del tipo de la Mesa o la Mesa y la Junta de Portavoces por motivos evidentes. En definitiva, la fijación del plazo se transfigura en garantía a favor del candidato y Grupo o coalición al o a los que representa, que habría de permanecer inalterable para la totalidad de los candidatos, con independencia del número que su candidatura representen en la sucesión o cadena.
- En relación con el máximo de siete días, se plantea, básicamente, como garantía en aras de evitar el mantenimiento *ultra licitum* de la transitoria inestabilidad que temporalmente comportan las elecciones.

Así, a la vista de lo concluido, con arreglo a la actual redacción de los artículos 183.10 y 182, sin plazo de realización de la segunda y sucesivas propuestas, ante la posible presentación de ésta, el plazo de que dispondría la Presidencia para la emisión de una eventual nueva propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid se encontraría condicionada a la vista del tenor literal del Reglamento, en exclusiva, por el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura que imponen los artículos 18.5 del Estatuto de Autonomía y 184.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En efecto, dado el carácter preclusivo del plazo establecido para la disolución-sanción, necesariamente habrá de procederse a su tramitación en el término de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura; vencido el referido plazo resultaría estéril cualquier propuesta aunque eventualmente pudiera haber obtenido la unanimidad de la Cámara ya disuelta *ope legis* por causa de la automática disolución sancionatoria o automática de la Asamblea de Madrid por parte del Presidente de la Comunidad. Esta disolución se convenía como otra de las directrices uniformes en los acuerdos autonómicos de 1981¹³ para todas las Comunidades Autónomas.

¹³ Así lo indica BASSOLS COMA, Martín: «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núms. 40/41 enero-marzo de 1984, p. 90. Existen, sin embargo, algunas excepciones a esta modalidad por secundar el paradigma esbozado por la Comunidad Foral de Navarra, donde tiene lugar la investidura automática como Presidente regional del candidato del partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños de no resultar factible la investidura parlamentaria ordinaria de ninguno de los candidatos por ser imposible obtener la

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículo 99.

Reglamento del Congreso de los Diputados: artículos 170, 171 y 172.1.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículo 118.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 48.

Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 17.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 17.3,

Estatuto de Autonomía Castilla-La Mancha: artículo 14.2, 3, 4 y 5.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículos 24.4 y 26.2 y 3.

Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 67.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículos 22 y 27.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículo 54.

Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 31.

Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1 y 15.

Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 23.2.

Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 29.

Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículo 33.

Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículos 24 y 32.1 y 3.

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículos 23 y 31.

mayoría absoluta exigida en la LORAFNA. Esta previsión fue ampliada con la redacción introducida por el artículo 20.8 de la Ley Foral del Gobierno de 1991, en virtud de la cual se hacía recaer la investidura automática en el candidato del partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños, y sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/2000, de 20 de enero. A éste ejemplo se han sumado más recientemente, los sub-ordenamientos de Andalucía y Castilla-La Mancha, y con alguna peculiaridad los de Ceuta y Melilla en los que se asume no el número de escaños, sino de los votos obtenidos por cada lista (*ex art.* 15 de la Ley Orgánica 1/1995 y 15 de la Ley Orgánica 2/1995). En los demás Derechos autonómicos se produce la disolución automática por el mero transcurso de, por lo general, dos meses, si excluimos el ámbito de Baleares o el País Vasco en los que también se estatuye un plazo, si bien, de sesenta días.

IV. JURISPRUDENCIA

Consúltese la doctrina dictada en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional:

- *ATC 100/1984, de 16 de febrero.* Asuntos 617/1983 y 619/1983.
- *STC 16/1984, de 6 de febrero.* Asuntos 617/1983 y 619/1983.
- *ATC 266/1991, de 17 de septiembre.* Recurso de inconstitucionalidad. Asunto 815/1991.
- *STC 15/2000, de 20 de enero.* Recurso de Inconstitucionalidad. Asunto 815/91.