

# LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

**Carlos Hakansson Nieto**

Doctor en Derecho (Universidad de Navarra), Profesor de Derecho Constitucional (Universidad de Piura), Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo.

## SUMARIO

*I. Introducción II. La moción de censura constructiva III. La cuestión de confianza IV. Conclusión*

## I. INTRODUCCIÓN

La Forma de Gobierno española responde a un parlamentarismo corregido, conocido como racionalizado; que es un término polémico, surgido de la experiencia de la III y IV Repúblicas francesas. Esta versión de parlamentarismo se aleja de los modelos clásicos, concretamente del inglés, que no funcionó con estabilidad en Europa continental y que por ese motivo tuvieron que proponerse algunas correcciones que, en opinión de un sector de la doctrina, desfavorece en control parlamentario a favor de un fortalecimiento del poder ejecutivo. Sus elementos se encuentran dispersos en los instrumentos de control parlamentario, como las preguntas, interpelaciones, control a la legislación delegada, etc. La posibilidad del gobierno de dejar las preguntas sin responder y sin sanción alguna, la exigencia de una mayoría cualificada para la aprobación de una comisión de investigación, cuando el control es una facultad sustancial del parlamento como ya hemos mencionado en su oportunidad, son sólo dos ejemplos de la cantidad de correcciones visibles, y no tan visibles, del Parlamentarismo español.

En el marco de las relaciones Legislativo-Ejecutivo, observamos que la posibilidad del Parlamentarismo español para exigir responsabilidad política a los gobiernos es difícil hacerla efectiva, precisamente por incorporar en la Constitución de 1978 y el Reglamento del Congreso de los Diputados (Cámara Baja) unas medidas correctivas que consideramos demasiado drásticas, por lo menos para el actual panorama constitucional europeo. A

2 La Constitución española establece en su artículo 113 lo siguiente: «(1) El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por la mayoría absoluta de la moción de censura. (2) La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. (3) Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.»

3 CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La recepción de la Ley Fundamental de la R.F.A» en *Anuario de Derecho*

continuación, nos aproximaremos al estudio de la moción de censura y la cuestión de confianza.

## II. LA MOTIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA

El artículo 113 de la Constitución española establece el mecanismo a través del cual se puede hacer efectiva la responsabilidad solidaria del Gobierno proclamada en el artículo 108<sup>2</sup>. Cuando una mayoría del Congreso de los Diputados lo estime pertinente, puede exigir la responsabilidad política. Para ello, la Constitución establece la moción de censura. La regulación de la moción de censura, fue tomada del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn y de los artículos 49 y 50 de la Constitución francesa de 1958.

Lo que cualifica la moción de censura constructiva regulada en la Constitución española es que para su presentación ha de incluir el nombre del candidato a Jefe de Gobierno. Por eso se le conoce con ese nombre, por su voluntad de no destruir gobiernos sino de nombrar uno nuevo<sup>3</sup>. No obstante, en la práctica pueden suceder dos cosas: que la moción sea aprobada o que, aun existiendo una mayoría que desee el cese del Jefe de Gobierno, ésta no se produzca por no haberse alcanzado un acuerdo en el nombre del candidato<sup>4</sup>.

La doctrina se ha dividido en torno a sus ventajas e inconvenientes así como a su conciliación con un sistema parlamentarista. En favor de la moción de censura constructiva se argumenta su contribución a la estabilidad política y se pone como ejemplo el caso alemán comparándolo con la experiencia francesa de la III y IV Repúblicas y la Italia actual. Para los constituyentes españoles parecía conveniente adoptar este tipo de censura en aras a una mayor estabilidad en la transición política hacia la democracia<sup>5</sup>. A continuación explicamos su tramitación.

*Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, Universidad de Murcia, Madrid, año 1, número 1, 1989, págs. 7-8.

4 OLLERO, Carlos: «Democracia y moción de censura en la Constitución española de 1978» en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 52, 1986, pág. 11.

5 TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, volumen II, 3ª edición, 1992, pág. 233.

## A) LA PROPOSICIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA

### 1. EL MOMENTO Y FORMA DE LA PRESENTACIÓN

La moción de censura puede surgir como una consecuencia del momento político, presentándose sin relación con hechos concretos o al hilo de un debate en el que el Gobierno no dé satisfacción a las demandas de una parte de la Cámara Baja. El escrito deberá ser depositado en el Registro General del Congreso y el momento en que se haga es importante. La votación de la moción de censura no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde su presentación en el Registro General<sup>6</sup>. El escrito deberá ir dirigido a la Mesa del Congreso y adjuntará la motivación de la moción de censura, el nombre y la aceptación expresa del candidato a Jefe de Gobierno y la firma como mínimo de la décima parte de la Cámara Baja, que actualmente es de treinta y cinco diputados.

La moción de censura puede presentarse en cualquier momento dentro de los períodos de sesiones, aunque es evidente que los grupos políticos deben valorar si determinados momentos son o no adecuados para interponerla. Por ejemplo, no existe ninguna prohibición en los períodos de vigencia de los regímenes de excepción<sup>7</sup>. Todo lo contrario, éstas pueden ser necesarias ante actuaciones gubernamentales incorrectas aprovechando tales situaciones. Tampoco existe impedimento jurídico para que se presente una moción de censura estando disuelto el Senado. Sin embargo, existen dos situaciones en las que se puede descartar la presentación de una moción de censura: el período entre dos legislaturas parlamentarias y al final de una legislatura, cuando el Gobierno se encuentre en funciones<sup>8</sup>.

### 2. EL NÚMERO MÍNIMO DE PROPONENTES

La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados<sup>9</sup>. Este precepto es propio de los parlamentarismos racionalizados, tiene como finalidad que la moción de censura no surja de la voluntad de unos pocos diputados. El requisito concreto de la décima parte de los diputados ha sido acogido por la doctrina

como razonable, al determinar un número que avala la seriedad de las mociones presentadas. Otro sector de la doctrina ha argumentado que ese requisito sería coherente con la lógica interna de la moción de censura constructiva y con los trabajos parlamentarios<sup>10</sup>. Al respecto VIRGALA FORURIA sostiene que «siendo favorables a la señalización de un límite a la presentación de mociones de censura, éste no debiera haber sido el escogido en la norma fundamental sino el de que junto al mismo, que puede permitir la moción de censura por minorías disidentes de un grupo (especialmente el mayoritario), se hubiera acogido la posibilidad de la presentación por, al menos, un grupo parlamentario (exceptuando el Mixto)<sup>11</sup>».

Finalmente, el artículo 113.2 de la Constitución española exige el requisito del número de firmantes en el momento de proponer la moción de censura. Creemos que si la moción se presentó en escrito firmado por al menos la décima parte de los Diputados y fue admitida a trámite por la Cámara Baja, la misma no puede decaer jurídicamente. Diferente es el caso si algún firmante la retira antes de que la Mesa de la Cámara examine el escrito<sup>12</sup>.

### 3. LA MOTIVACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA

Este requisito no está incluido en el artículo 113 de la Constitución sino en el artículo 175.2 del Reglamento de su Cámara Baja, el cual fue incorporado desde la Constitución de 1931<sup>13</sup>. Después de la segunda guerra mundial, otras constituciones como la italiana la acogen directamente<sup>14</sup>, en Francia es facultativa<sup>15</sup>, aunque en la práctica siempre se motivan<sup>16</sup>. Su finalidad es especificar los aspectos de la política gubernamental, considerados como erróneos<sup>17</sup> e informarlos no sólo al Gobierno sino al electorado en su conjunto para captar la atención pública. Para nosotros, éste es un elemento más del parlamentarismo racionalizado. Sin embargo, en la práctica es difícil que los diferentes grupos de oposición acuerden dar publicidad a unos motivos, que condujeran a la presentación de una moción de censura pues esta debe ser además constructiva<sup>18</sup>.

6 Artículo 177 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

7 Artículo 116 de la Constitución española.

8 Artículo 101.2 de la Constitución española.

9 Esta disposición no sufrió variación alguna en los debates de la Asamblea Constituyente, el Reglamento del Congreso de los Diputados la recoge de igual forma.

10 MONTERO, José: «La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos Constituyentes y consecuencias políticas» en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 12, 1979, págs. 12-13.

11 VIRGALA FORURIA, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978. Y en la historia del parlamentarismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 216.

12 GONZALO, Manuel: «Crónica parlamentaria: moción de censura socialista al Gobierno» en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, número 7, 1980, pág. 186.

13 Artículo 64 de la Constitución española de 1931.

14 El artículo 94 de la Constitución italiana establece que cada Cámara « acordará o negará su confianza mediante moción motivada y votación nominal».

15 Artículo 135.3 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

16 COLLIARD, Jean Claude: «Arts. 49, 50, 51», en LUCHAIRE y CONAC: *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 1980 pág. 649.

17 MONTERO GILBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 170.

18 En el mismo sentido OLLERO, Diario de sesiones del Senado N° 63, 30 de Septiembre de 1978, 3161.



#### 4. LA PRESENTACIÓN DE UN CANDIDATO A JEFE DE GOBIERNO

Al igual que la Constitución alemana, el artículo 113.2 de la Constitución española adopta la moción de censura constructiva, es decir, la necesidad de incluir en el escrito que contenga la censura, el nombre de un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura<sup>19</sup>. Sin embargo, debemos resaltar que toda importación constitucional tiene el riesgo de extraer una institución del contexto global en que se encuentra<sup>20</sup>. En Alemania, la moción de censura constructiva se engarza en un conjunto de mecanismos que regulan las relaciones entre el Gobierno, especialmente el Canciller y el Parlamento; unos mecanismos que faltan en la regulación española. En este sentido, no es posible separar el artículo 67 del 68 de la Ley Fundamental de Bonn, que regula la cuestión de confianza y del artículo 81 que establece el estado de necesidad legislativa<sup>21</sup>, que permite al Gobierno derrotado en virtud del artículo 68 la puesta en práctica de su programa legislativo durante seis meses con el consentimiento del *Bundesrat*.

La primera crítica que puede dirigirse contra la moción de censura constructiva es la de confundir en un mismo acto dos operaciones parlamentarias distintas de contenido y objetivo: la censura con la investidura de un nuevo jefe de gobierno<sup>22</sup>. La necesidad de presentar un candidato a la presidencia convierte a la moción de censura en un mecanismo distinto del resto de los que reciben el mismo nombre, pertenezcan o no al parlamentarismo racionalizado. En todos ellos, con más o menos obstáculos, la moción de censura tiene un objetivo: retirar la confianza al Gobierno. La moción de censura constructiva en un solo momento busca retirar la confianza al Gobierno y la formación de uno nuevo.

La moción de censura constructiva requiere que los diversos grupos de oposición se reúnan en torno a un candidato común. Además, se exige que esta oposición obtenga la mayoría absoluta de la Cámara. Estas exigencias convierten el triunfo de la moción de censura en un suceso muy difícil de conseguir si se tiene en cuenta que en España desde

1977 han existido más de diez partidos de oposición, de izquierda y derecha, de carácter regional y nacional. Los constituyentes se centraron en tres razones: evitar las crisis gubernamentales, impedir la formación de mayorías negativas heterogéneas y fomentar la formación de Gobiernos estables y fuertes.

En primer término, hay que situar a España dentro del resto de países europeos parlamentaristas y observar si es una constante o no la formación de mayorías negativas con la subsiguiente inestabilidad gubernamental. La inestabilidad política de los gobiernos que se produjo en el continente europeo en el período de entreguerras, no se ha producido desde el final de la segunda guerra mundial. En cuanto al tema de la inestabilidad gubernamental, no es un problema de carácter general en la Europa de 1945, salvo el caso de la IV República francesa y de Italia. Por ello, consideramos que el peligro de las mayorías negativas y la inestabilidad gubernamental no podían pronosticarse para España en 1978. La mejor prueba de lo anterior es que quienes defienden la moción de censura constructiva ponen ejemplos concretos de países con mayorías negativas y alta inestabilidad gubernamental, pero refiriéndose a regímenes que habían dejado de existir hace años<sup>23</sup>. La estabilidad gubernamental depende fundamentalmente del sistema de partidos y en menor medida de los mecanismos constitucionales de exigencia de la responsabilidad política<sup>24</sup>.

Otra consecuencia al carácter constructivo de la moción de censura es la no intervención del Rey en el procedimiento de designación del candidato, a diferencia de su participación en la investidura. Sin embargo, la única diferencia es que en un caso la propuesta parte del Jefe del Estado y en el otro de los firmantes de una moción de censura, pero en todos los supuestos es la Cámara Baja la que decide si el candidato va a ser o no jefe de gobierno. Para terminar, observamos que el modelo de censura clásica no fue debatido en las Cortes Constituyentes. La adopción de la moción de censura constructiva hizo centrar desde el inicio todas las controversias en torno a sus ventajas y desventajas.

19 La necesidad de que conste la aceptación puede provenir del temor a que la oposición presentara una moción de censura sin convenir en un candidato, o proponiendo a uno que no estuviera dispuesto a formar Gobierno.

20 LUCAS VERDÚ, Pablo: "Art. 1º en ALZAGA, *Comentarios a las leyes políticas*, EDERSA, Madrid, volumen I, 1983, pág. 89.

21 Así fue señalado por OLLERO en los debates constituyentes. Diario de sesiones del Senado, Nº 50, Comisión de Constitución, Sesión Nº 12, 6 de septiembre de 1978, 2384.

22 MONTERO, José «La moción de censura y mociones de reprobación» en el colectivo *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 434.

23 Así, ALZAGA para rechazar la moción de censura clásica,

dijo en sede constituyente que «basta con que fijemos nuestra atención en un período crítico de la historia de Europa, como fue el período de entreguerras, para ver cómo, por ejemplo, la Francia de la III República muestra unos ministerios con una duración media de ocho meses (...). En la misma línea y para terminar, yo recordaría que la IV República, en cuya Constitución, de 1946, no tuvo un mecanismo análogo, supuso la existencia de Ministerios de una duración media de poco más de seis meses.» Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 81, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión Nº 16, 6 de Junio de 1978, 2973.

24 MONTERO: «La moción de censura en la Constitución de 1978...», pág. 298.

## 5. LAS MOCIONES DE CENSURA ALTERNATIVAS

En cuanto al procedimiento de las mociones de censura alternativas, hay que señalar que la posibilidad de plantearlas surge tras la presentación de una moción de censura constructiva en el Registro General del Congreso<sup>25</sup>, teniendo dos días para ello, a partir de la hora en que se realizó la citada presentación. Las mociones de censura alternativas han de reunir los requisitos señalados en el artículo 175.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya comprobación se realizará por la Mesa: firma de la décima parte del Congreso, en escrito motivado y presentando un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura. Los firmantes de las mociones de censura alternativas pueden discrepar de los primeros en los motivos que les llevan a censurar al Gobierno y de esta forma conseguir el derecho a exponer esa discrepancia sin limitación de tiempo, de acuerdo al artículo 177.1 del mismo Reglamento. En segundo lugar y con mayor probabilidad, los nuevos firmantes presentarán un candidato a la Presidencia del Gobierno que consideren pueda reunir más apoyos que el presentado en primer lugar.

La intención de los constituyentes era posibilitar la presentación de varios candidatos a la Presidencia del Gobierno, lo cual no es muy comprensible si la moción de censura constructiva persigue obligar a la oposición a proponer un único candidato y de esa forma evitar las mayorías negativas. Si la oposición está dividida en torno a la formulación de una alternativa gubernamental, la posibilidad de presentar mociones alternativas permite a cada grupo opositor votar su moción de censura con «su candidato» en lugar de rechazar la moción de censura por estar en desacuerdo con el candidato propuesto. Pero no vemos que esto mejore en nada la mecánica de la moción de censura constructiva ni que en la práctica pueda ocurrir. Por el contrario, si la oposición está unida, lo cual es muy difícil en la práctica, habrá consensuado un candidato y no serán necesarias las mociones alternativas<sup>26</sup>.

25 Es el momento a partir del cual comienza a correr el plazo de cinco días, según el artículo 177 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

26 En el mismo sentido VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978...*, pág. 243.

27 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La moción de censura constructiva: marco y virtualidad política» en *Revista de Derecho Público*, Madrid, número 99, 1985, pág. 348.

28 Artículo 73.2 de la Constitución española.

29 Artículo 115.2 de la Constitución española.

30 "Sin embargo, nada impide que el Presidente del Gobierno anuncie, durante el debate de la moción de censura, que

## B) LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

### 1. SU ADMISIÓN A TRÁMITE POR LA CÁMARA BAJA

La admisión a trámite, como aspecto típicamente procedimental, sólo se recoge en el Reglamento del Congreso en el artículo 176.1 que dice lo siguiente: «la Mesa del Congreso, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el artículo anterior, la admitirá a trámite, dando cuenta de su tramitación al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios.»

### A) LA COMPROBACIÓN DE LOS REQUISITOS

Una vez recibido el escrito que contenga la moción de censura, la Mesa ha de comprobar los requisitos exigidos. En ello carece de facultad decisoria respecto al fondo de la moción. Su misión, en este punto concreto, se limita a llevar a cabo una mera constatación, si reúne los requisitos formales exigidos por la Constitución y del propio Reglamento<sup>27</sup>. Es decir, si han firmado al menos la décima parte de los diputados, si viene motivada por escrito, y si incluye un candidato a la presidencia que haya aceptado expresamente su candidatura. En caso de que la moción de censura sea presentada en período entre sesiones, será la Diputación Permanente la encargada de admitir a trámite la moción de censura, de acuerdo con el artículo 57 del Reglamento de la Cámara Baja y de convocarlo en sesión extraordinaria<sup>28</sup>.

La admisión a trámite por la Mesa produce la imposibilidad de que el Presidente de Gobierno presente la propuesta de disolución del Parlamento<sup>29</sup>. La finalidad de este precepto es que el Jefe de Gobierno no evite la responsabilidad política de su Gobierno<sup>30</sup>. ALZAGA plantea el peligro de que la oposición al intuir la disolución presente mociones de censura continuadas para imposibilitarla<sup>31</sup>. Sin embargo, en la práctica es muy difícil que se presente más de una vez en forma continuada por los mismos límites establecidos en la moción de censura.

tras su votación y dependiendo de los resultados obtenidos, propondrá la disolución de las Cortes. Esta posibilidad puede obligar a muchos Diputados a no votar a favor de la moción, ya que pone en juego su acta de Diputado, aunque también puede actuar como revulsivo, produciendo un efecto multiplicador de votos favorables a la censura»; véase ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, volumen II, 1993, pág. 238.

31 ALZAGA, Oscar: *La Constitución española de 1978, comentario sistemático*, ediciones del Foro, Madrid, 1978, págs. 692-693.



**B) EL AVISO DE SU PRESENTACIÓN AL JEFE DE GOBIERNO**

Es evidente que el Ejecutivo deba ser avisado de la presentación de una moción de censura tras su admisión a trámite, ya que es el sujeto pasivo de la misma y debe conocerla para preparar su defensa. El Presidente de Gobierno es quien la recibe, pues, además de ser su titular, es al que se dirigirán las críticas contenidas en la moción de censura.

**2. EL DEBATE PARLAMENTARIO**

No lo impone expresamente la Constitución española, el debate se recoge en el artículo 177 del Reglamento del Congreso estableciendo al respecto que: "(1). El debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación y también sin limitación de tiempo, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que

pretenda formar. Tras la interrupción decretada por la Presidencia, podrá intervenir un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, por tiempo de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos. Si se hubiere presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día (...).

Para analizar el procedimiento parlamentario de debate lo dividiremos en sus diferentes etapas:

**A) DEFENSA DE LA MOCIÓN E INTERVENCIÓN DEL CANDIDATO A JEFE DE GOBIERNO**

Es de sentido común que la primera intervención sea la proveniente de los promotores de la censura, pues ellos son los que deben explicar las razones que motivan el debate y proporcionar los datos en los que se basa esa moción. La defensa ha de ser realizada por uno de sus firmantes y no tendrá limitación de tiempo, el candidato propuesto para la presidencia podrá intervenir para exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar.<sup>32</sup>

32 Esta intervención no estaba prevista en la Constitución española, cuando sí lo dispone en el caso de la investidura del Jefe de Gobierno. (artículo 99.2)

Para la intervención de este candidato se establece el mismo sistema que el procedimiento de investidura y el de la cuestión de confianza. El Reglamento no dice nada sobre el contenido del programa político. Sin embargo, al ser un candidato, basta con que se expongan las líneas generales y objetivos más importantes del aspirante a formar un nuevo Gobierno.

**B) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y EL FINAL DEL DEBATE**

Luego de la intervención del candidato a Jefe de Gobierno, el Presidente del Congreso de los Diputados debe interrumpir la sesión. El Reglamento no señala límite de tiempo para esta interrupción pero parece lógico que sea la mínima necesaria para que

los grupos elaboren su estrategia, de cara a la reanudación del debate. Reanudada la sesión, cada grupo puede intervenir por espacio de treinta minutos teniendo finalmente todos los intervinientes un turno de réplica o rectificación de diez minutos.

***“...El Presidente de Gobierno es quien la recibe, pues, además de ser su titular, es al que se dirigirán las críticas contenidas en la moción de censura...”***

**C) EL DEBATE DE LAS MOCIONES DE CENSURA ALTERNATIVAS**

En el caso de que se hayan presentado alguna o algunas mociones de censura alternativas, el Presidente del Congreso puede optar porque se debatan todas conjuntamente o por separado, con el único trámite de oír a la junta de portavoces. Sin embargo se torna muy compleja, pues, la moción de censura constructiva incorpora suficientes requisitos como para agregarle un debate conjunto con distintas motivaciones o candidatos.

**3. LA VOTACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA**

**A) EL MOMENTO DE LA VOTACIÓN**

El artículo 113.3 de la Constitución española y los artículos 177.3 y 177.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen lo siguiente:

- i) «La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación»<sup>33</sup>.

33 Cfr. Artículo 113.3 de la Constitución española de 1978.

- ii) «Si se hubiera presentado más de una moción de censura (...), habrán de ser puestas a votación por separado,<sup>34</sup> siguiendo el orden de su presentación...»
- iii) «La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General<sup>35</sup>...»

Este requisito surgió en el parlamentarismo europeo después de la primera guerra mundial para paliar los efectos de las votaciones de censura. Este plazo de reflexión sirve para serenar el debate al estar en juego la responsabilidad política del Gobierno. De esa forma se evitan sorpresas de la discusión y votación inmediatas que pudieran producir la derrota gubernamental por una mayoría ocasional y transitoria<sup>36</sup>. El problema es saber si el plazo establecido para salvar la inmediatez de la votación ha de tener algún límite. Es decir, intentar evitar la prolongación innecesaria del procedimiento de la responsabilidad política. Pensamos que lo correcto es delimitar un tiempo mínimo antes del cual no puede celebrarse la votación, como uno máximo en el que deba celebrarse. Debe evitarse una prolongación innecesaria, en este sentido Grecia y Portugal señalan un plazo antes del cual no pueden comenzar la discusión, pero también un límite dentro del cual no ha de resolverse la moción de censura<sup>37</sup>. El plazo de cinco días fijado en el artículo 113.3 ha sido considerado excesivo por la doctrina<sup>38</sup> ya que un tiempo inferior puede producir los mismos efectos y acorta el plazo de incertidumbre.

#### B) EL MODO DE REALIZARSE LA VOTACIÓN

Los artículos 85.2 y 86 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen lo siguiente:

- i) «Las votaciones para (...) la moción de censura (...) serán en todo caso públicas por llamamiento<sup>39</sup>...»
- ii) «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. El Gobierno y la Mesa votarán al final<sup>40</sup>...»

La votación nominal y pública de la moción de censura sirve para identificar ante el electorado la posición adoptada por todos los parlamentarios, incluso la de los que no acuden. El electorado conoce de ese modo qué grupos políticos están a favor o en contra del Gobierno y si dentro de cada uno de ellos se ha respetado la disciplina de voto. La adopción de otra modalidad, habría introducido un elemento de oscuridad o incertidumbre sobre la postura adoptada por los diputados. MOLAS Y PITARCH al respecto dicen que «(...) es absolutamente incongruente con la funcionalidad determinante del Parlamento que, en la fase decisoria, no se conozca quién adopta determinada posición, quien no la adopta, y las razones de unos y otros a favor de aquella actuación. Sin publicidad no hay vía de legitimación posible<sup>41</sup>...»

Ni la Constitución española ni el Reglamento de la Cámara Baja exigen un *quorum* determinado para que pueda producirse la votación de la moción de censura constructiva. Por lo tanto, será aplicable el artículo 78.1 del mismo Reglamento que establece que los acuerdos pueden adoptarse si la Cámara está reunida y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

#### C) LA MAYORÍA REQUERIDA

El artículo 113.1, ya transcrito por nosotros, hay que concordarlo con el artículo 177.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados que dice «la aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados...»

La exigencia de una mayoría especial de aprobación es, junto al mínimo de firmantes y al plazo de reflexión, los tres elementos opuestos a las prácticas parlamentarias del siglo XIX. El Gobierno sólo será derribado cuando la Cámara baja le sea claramente desfavorable, este requisito también es exigido en la Constitución Alemana, artículos 67.1 y 121 y Francesa, artículo 49.2 de la Constitución de 1958.

34 Cfr. Artículo 177.3 de la Constitución española de 1978.  
 35 Cfr. Artículo 177.4 de la Constitución española de 1978.  
 36 MONTERO, José: «Moción de Censura» en GONZALEZ ENCINAR *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, 1984. (1994), pág. 179.  
 37 En el caso griego la moción de censura puede ser resuelta en un plazo de mínimo de tres días y máximo de siete, artículos 84.4 y 84.5 de su Constitución de 1975; en el caso portugués, en dos y cinco días respectivamente, artículos 197.2 y 204.1 del Reglamento de la Asamblea Pública.

38 ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional...*, pág. 411.  
 39 Cfr. Artículo 85.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.  
 40 Cfr. Artículo 86 del Reglamento del Congreso de los Diputados  
 41 MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 129-130.

**4. EFECTOS DE LA MOCIÓN DE CENSURA****A) EN CASO DE SER APROBADA LA MOCIÓN DE CENSURA**

El artículo 114.2 de la Constitución española y los artículos 176 y 177.6 del Reglamento del Congreso establecen lo siguiente:

- i) «Sí el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno<sup>42</sup>.»
- ii) Artículo 178: «Cuando el Congreso de los Diputados aprobase una moción de censura, su Presidente lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno. El candidato a la Presidencia del Gobierno incluido en aquélla se considerará investido de la confianza de la Cámara, a los efectos previstos en el artículo 99 de la Constitución<sup>43</sup>.»
- iii) Artículo 177.6: «Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado<sup>44</sup>.»

El artículo 114.2 es la concreción del objetivo principal de la moción de censura constructiva: la supresión de la crisis tras la aprobación de la censura en el Congreso de los Diputados. Una vez producida la votación sobre la moción de censura, el Presidente de la Cámara, luego de proclamar los resultados debe enviar una comunicación inmediata al Presidente del Gobierno y al Rey comunicándoles la decisión. El Jefe de Gobierno, una vez recibida la comunicación, presentará la dimisión al Rey, que de acuerdo con el artículo 101.1 de la Constitución española conlleva, como vimos, el cese de todo el Gobierno<sup>45</sup>. La recepción por el Rey de la dimisión del Jefe del Ejecutivo, sobre la que no procede invitación a reconsideración alguna, supone que el candidato incluido en la moción de censura se encuentra investido de la confianza de la Cámara Baja a los efectos previstos en el artículo 99 de la Constitución y específicamente a los de su apartado tercero: nombramiento por el Rey como Presidente del Gobierno<sup>46</sup>.

42 Cfr. Artículo 114.2 de la Constitución española de 1978.

43 Cfr. Artículo 178 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

44 Cfr. Artículo 177.6 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

45 Mellado Prado sostiene que «en este punto, nuestra *Lex Legum* se aparta de la regulación del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn, ya que éste no crea ningún deber a cargo del Canciller saliente: no le obliga a presentar su

Con la firma del decreto de nombramiento refrendado por el Presidente del Congreso, comienza la formación de un nuevo Gobierno de acuerdo al artículo 100 de la Constitución española. Tanto el mecanismo de la censura constructiva como la propia redacción de los textos constitucional y reglamentario imposibilitan toda propuesta al Rey de disolución del Congreso por parte del Presidente del Gobierno censurado, aunque se considere que al haberse resuelto el procedimiento de la moción de censura no rige ya el artículo 115.2 de la Constitución española.

La proclamación de los resultados en el supuesto de aprobación de una moción de censura tiene un segundo efecto, si hubiera presentado más de una moción de censura las siguientes en el orden de presentación no se someterán a votación, esto es lógico ya que expresada la censura al Gobierno y otorgada la confianza a un candidato la Cámara ya se ha pronunciado, con lo cual la votación de las restantes mociones es inviable.

**B) EN CASO DE NO SER APROBADA LA MOCIÓN DE CENSURA**

El artículo 113.4 de la Constitución española hay que concordarlo con el artículo 179 del Reglamento del Congreso de los Diputados que establece «ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones. A estos efectos, la presentada en período entre sesiones se imputará al siguiente período de sesiones.»

Esta disposición tiene por objeto que los parlamentarios no presenten continuas mociones de censura paralizand así la acción del Gobierno. Pensamos que los diversos requisitos que se exigen para el caso de la moción de censura constructiva hacen tan problemática su presentación, que esta disposición no es factor determinante que imposibilite el abuso de la institución. Los firmantes de una moción de censura constructiva, como vimos, han de reunir en primer lugar treinta y cinco firmas, motivarla, y presentar un candidato común a la presidencia del gobierno con un programa. En el caso que no triunfe, parece lógico que los parlamentarios recapacitarán sobre la conveniencia de presentar otra moción de censura en un período corto de sesiones.

dimisión. La moción de censura, tal y como aparece configurada en el texto fundamental alemán, no entraña una retirada automática del Canciller, sino que se perfila como una invitación dirigida al Jefe de Estado, obligándole a revocar al Canciller revocado y a nombrar al elegido.»; véase MELLADO PRADO, Pilar: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, pág. 327.

46 ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, pág. 237.

Por tanto, el objetivo de impedir la presentación de numerosas mociones de censura está ya logrado sin necesidad de lo dispuesto en artículo 113.4 de la Constitución española.

### C) LOS EFECTOS POLÍTICOS

La moción de censura constructiva no tiene posibilidad de prosperar en un sistema bipartidista en el que el Gobierno posea mayoría absoluta. Sólo una ruptura del partido gubernamental permitiría a la oposición plantear con éxito tal moción, pero antes de producirse, el Jefe de Gobierno preferiría disolver las cámaras. En el supuesto de un sistema superior a tres partidos, las dificultades para que la oposición elija un nuevo candidato suelen ser tales que también es muy improbable el triunfo de una moción de censura constructiva. Únicamente, el supuesto de un sistema de tres partidos en el que exista uno minoritario, de centro, haciendo de bisagra, proporciona las condiciones para su aplicación.

En España el elevado número de partidos con representación parlamentaria hace prácticamente inviable el triunfo de una moción de censura constructiva, sin embargo puede convertirse en un instrumento parlamentario para comprobar la actividad del poder ejecutivo. No obstante, la moción de censura constructiva no va en principio en contra del espíritu parlamentario. El Ejecutivo sigue proviniendo del Legislativo y respondiendo ante él, sin embargo, lo que nos interesa destacar son las consecuencias de la moción de censura constructiva<sup>47</sup>. La finalidad de lograr una mayor estabilidad política del Ejecutivo viene traducida en la práctica, en la imposibilidad de censurar gobiernos, ello provoca la atrofia del sistema parlamentario trayendo las siguientes consecuencias:

- i) La casi imposibilidad de censurar gabinetes, ya que, si bien es difícil por el actual sistema de partidos en el Parlamento español que la oposición a través de una coalición logren ese fin, es mucho más difícil, casi imposible que se pongan de acuerdo en designar a un nuevo candidato a la jefatura de gobierno.

47 Como sostiene Virgala Foruria, debemos destacar los requisitos adicionales de la moción de censura constructiva, ya que, «los diversos requisitos que se exigen hacen tan problemática su presentación que la «sanción» temporal no es el factor determinante que imposibilite el abuso de la institución, sino los propios caracteres de la misma. Los firmantes de una moción de censura constructiva han de reunir en primer lugar treinta y cinco firmas, motivar su censura y presentar un candidato común a la Presidencia del Gobierno con un programa de gobierno»; véase VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución...*, pág. 267.

48 Sobre esta consecuencia Álvarez Conde nos dice que; «Con esta exigencia puede suceder que las diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo en la necesidad de derribar

- ii) La estabilidad política adquirida, que se traduce en mandatos fijos de gobierno ante la imposibilidad material de exigir la responsabilidad política<sup>48</sup>. Si el rasgo distintivo del parlamentarismo radica en la confianza que este órgano otorga para formar gobierno y su posibilidad de exigir responsabilidad política en cualquier momento, es claro que los requisitos adicionales impuestos a este mecanismo hace que en la práctica se atrofie el sistema parlamentario. El requisito de incluir un candidato provoca una desnaturalización de la moción de censura.<sup>49</sup> LÓPEZ GUERRA al respecto señala que «(...) en los supuestos en que la moción de censura se ha puesto en marcha, se ha producido un interesante fenómeno: el procedimiento no se ha configurado como un examen y juicio del Gobierno censurado, sino, predominantemente, como un examen del candidato alternativo a la Presidencia. En otros términos, la moción de censura se convierte en una vía para la (pretendida) formación de un nuevo Gobierno, quedando en un segundo plano la crítica del Gobierno actuante»<sup>50</sup>.

Consideramos que sólo basta que el gobierno de turno sea reelegido dos o tres legislaturas consecutivas para que en el sistema constitucional español se vengán manifestando estas transformaciones. Si a todo ello agregamos que la Constitución española permite al ejecutivo tomar presencia en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, en el nombramiento del Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, vemos que esa estabilidad influye en el predominio del ejecutivo sobre los demás órganos.

Finalmente nos preguntamos, ¿es necesario actualmente que la moción de censura sea constructiva? Nosotros pensamos que no por los siguientes argumentos:

- i) El carácter constructivo impuesto por los constituyentes fue dado en una época que después de la segunda guerra mundial era necesario dotar a los gobiernos de estabilidad

al Gobierno, pero no en la persona que ha de sustituirle, con lo cual esta exigencia juega en contra de la aprobación de la moción de censura, convirtiendo de esta forma al Gobierno en un órgano políticamente irresponsable ante el Parlamento»; véase ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, pág., 175.

49 «La figura de la moción de censura constructiva ha sido fuertemente criticada por la generalidad de la doctrina, señalando que se pone en peligro la estructura del sistema parlamentario o en su conjunto, estando en función del sistema de partidos existente»; véase ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, pág. 177.

50 LÓPEZ GUERRA, Luis: *Derecho Constitucional*, Tirant lo blanch, volumen II, Valencia, 1992, pág. 245.



para la reconstrucción, este fue el caso de la ex Alemania Federal en 1949. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que la estabilidad la da el partido político mayoritario o la coalición que se forme a ese efecto<sup>51</sup>.

- ii) La necesidad de los estados de unirse en bloques, caso de la Unión Europea por ejemplo, requiere la estabilidad política y económica de sus miembros. La decisión de censurar un gobierno no está sólo en la voluntad de los partidos sino en los intereses de los grupos económicos que financian las campañas políticas, quienes para invertir en la Unión Europea requieren que sus miembros cuenten con gobiernos estables. En ese sentido, ¿por qué los medios de comunicación vinculan las alteraciones en la bolsa de valores con las elecciones? La estabilidad política y económica proviene en el fondo más por un interés de los grupos de presión que por la necesidad de establecer límites a los mecanismos constitucionales de exigencia de responsabilidad.

Actualmente el significado político que tiene la moción de censura constructiva no es otro que el de abrir un debate en que se evidencien los defectos de la política gubernamental, de cara a las elecciones del Parlamento, para que se produzca un cambio en la situación política que lleve la oposición al Gobierno<sup>52</sup>.

***“...el significado político que tiene la moción de censura constructiva no es otro que el de abrir un debate en que se evidencien los defectos de la política gubernamental, de cara a las elecciones del Parlamento...”***

### III. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

La cuestión de confianza está regulada en el artículo 112 de la Constitución española que establece lo siguiente: “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre

una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados». Para empezar, este artículo sigue de cerca el párrafo primero del artículo 49 de la Constitución francesa de 1958. Con la diferencia que en dicho artículo el constituyente francés abordó el planteamiento de la cuestión de confianza sobre la votación de un texto legislativo.

En ese sentido, el párrafo tercero del artículo 49 de la Constitución francesa dice que «El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso, este texto se considerará aprobado salvo si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes es aprobada en las condiciones establecidas en el párrafo anterior».

Sin embargo, a partir de la redacción del artículo 112 se infiere que únicamente se puede plantear la cuestión de confianza sobre uno de los dos supuestos aludidos, excluyéndose la posibilidad de plantearla sobre un proyecto de ley. Esto impide que el Gobierno logre convertir en ley cualquier proyecto, por los abusos a que pudiera dar lugar. Pero a su vez tiene el inconveniente de impedir también la aprobación directa de un texto que el Gobierno puede considerar imprescindible para la iniciación de su programa político<sup>53</sup>. A continuación explicaremos su objeto y procedimiento.

#### A) EL OBJETO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

De acuerdo al artículo 112 de la Constitución española, puede plantearse la cuestión de confianza sobre el programa político del Gobierno diseñado por su Presidente o sobre una declaración de política general. Tal previsión descarta la posibilidad de que pueda presentarse una cuestión de confianza en

51 OLLERO: «Democracia y moción de censura...», pág. 12. La regulación constitucional de este tema parece haber sacrificado el control político del Gobierno en aras de la estabilidad gubernamental, como si la misma fuera el único elemento de la estabilidad política del sistema, pues ésta depende de una serie de variables, entre las cuales la estabilidad gubernamental no es más que una de ellas»; véase ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, pág. 171-172.

52 GARCÍA MORILLO Joaquín: «Mitos y realidades del parlamentarismo» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, número 9, 1991, pág. 129; TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional*, pág.

129; VIRGALA FORURIA: *La moción de censura...*, pág. 271.

53 «A nuestro juicio, la exclusión que se hace en el artículo 112 de la posibilidad (...) de plantear la cuestión de confianza ligada a un proyecto de ley parece, en principio, incongruente con el sistema parlamentario fuertemente racionalizado, adoptado por nuestra primera ley, y cuyo objeto primordial es garantizar de sobremanera la estabilidad gubernamental. Pero quizás el constituyente trató de suavizar con ello la fuerte racionalización del artículo 113 equilibrando así las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso»; véase MELLADO PRADO: *La Responsabilidad Política...*, pág. 238.

relación a un proyecto legislativo<sup>54</sup>. Los constituyentes de 1978 se limitaron a seguir de cerca tal previsión francesa, sin considerar que en el párrafo tercero del propio artículo 49 el constituyente francés abordó el planteamiento de la cuestión de confianza sobre la votación de un texto legislativo. Al no poder plantearse una cuestión de confianza sobre un texto legislativo, se priva a esta institución de una utilidad práctica evidente.

El artículo 112 alude al «programa político del Gobierno» a que se refiere el artículo 99.2 de la Constitución española y sobre el que debe versar la decisión de otorgar o rechazar la confianza solicitada por el candidato. En cuanto a la «declaración de política en general», son los aspectos de la acción política general del Gobierno que éste debe redefinir, reorientar o alterar, sea en su fondo, sea en el orden de prelación de los objetivos a conseguir, como consecuencia del influjo de unas circunstancias contingentes<sup>55</sup>.

#### **B) LA PLANTEA EL JEFE DE GOBIERNO**

El artículo 112 de la Constitución española establece que el «Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza...». Es lógico que sea el Presidente del Gobierno quien esté legitimado, pues es a él a quien la Cámara Baja invistió tras la exposición del programa político. De acuerdo con el artículo 98.2 de la Constitución española se exige la deliberación por parte del Consejo de Ministros acerca de la conveniencia u oportunidad del recurso a la cuestión de confianza, deliberación que ha de tener carácter previo a la formalización de la decisión presidencial.

Al ser solidaria la responsabilidad política del Gobierno parece lógico pensar que, antes de hacer uso del mecanismo que puede conducir a la sanción de la responsabilidad política, se consulte con la totalidad del Gobierno reunido en Consejo de Ministros. La deliberación del Consejo de Ministros no será vinculante sino puramente indicativa, es decir, el Presidente no se verá vinculado jurídicamente por el mismo. Los miembros del Gobierno a título individual pueden manifestar al Presidente su convencimiento en torno a la necesidad de recurrir a la cuestión de confianza; pero, en todo caso, deberá ser éste quien asuma dicha iniciativa.

En el supuesto de un Gobierno por coalición no parece razonable que el Presidente pueda

54 Diario de debates de las sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 81, 6 de Junio de 1978, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 16, 2972.

inclinarse por la solución constitucional del artículo 112 sin que haya constatado la existencia de un consenso mínimo entre todas las formaciones integrantes de la coalición gubernamental; en caso contrario, el Jefe de Gobierno asumiría un alto riesgo de no salir airoso del trance parlamentario. Este mecanismo puede ser utilizado como una vía para abrir una crisis de gobierno, que bien puede cerrarse con la convocatoria de elecciones generales; en todo caso en la práctica se plantean para ganarlas sino no se plantean.

#### **C) LA TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA**

Nada señala el artículo 112 de la Constitución española respecto a la tramitación a seguir en el Congreso de los Diputados una vez planteada la cuestión de confianza. El procedimiento subsiguiente está contemplado por el Reglamento del Congreso de los Diputados cuyos artículos 173 y 174 recogen las previsiones siguientes:

##### **1. LA FORMALIZACIÓN DEL PLANTEAMIENTO**

Adoptada por el Presidente la decisión política de plantear una cuestión de confianza «se presentará en escrito motivado ante la Mesa acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros». La formalización requiere, de conformidad con el artículo 174.1 del Reglamento, ser por escrito, motivada y además una certificación del Consejo de Ministros en la que se constate que ha tenido lugar de acuerdo al artículo 112 de la Constitución.

##### **2. LA CONVOCATORIA DEL PLENO DE LA CÁMARA BAJA**

Es la Mesa de la Cámara, de acuerdo con el tenor del artículo 31.1, (4) de su Reglamento, la que debe declarar la admisibilidad o inadmisibilidad del escrito, a tal efecto, la Mesa no puede entrar en el fondo de la cuestión debiendo limitarse a comprobar si el escrito reúne los requisitos formales exigidos por el Reglamento. Admitido a trámite, la presidencia de la Cámara deberá dar cuenta del mismo a la Junta de Portavoces así como convocar al Pleno, que debe reunirse con carácter específico para debatir y en último término pronunciarse acerca de la concesión o denegación de la confianza que le ha sido solicitada.

55 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La cuestión de confianza: Marco jurídico-constitucional y praxis política» en *Revista española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 21, 1987a, pág. 55.



### 3. EL DEBATE PARLAMENTARIO

El Reglamento del Congreso de Diputados no procede a regular en detalle el debate parlamentario, sino se remite a las normas establecidas en el mismo Reglamento para el debate de investidura<sup>56</sup>. Se distinguen dos momentos, en primer lugar la intervención del Presidente del Gobierno, quien sin limitación de tiempo, debe exponer ante la Cámara las razones que justifican el planteamiento de la cuestión, así como la alternativa o la declaración de política general sobre la que se plantee. En segundo lugar, terminada su exposición, debe seguir un tiempo de interrupción decretado por el Presidente de la Cámara, luego se reanuda el debate con la intervención de los representantes designados por los diferentes grupos parlamentarios, cada uno de los cuales dispondrá de un tiempo máximo de treinta minutos. El Jefe de Gobierno está autorizado por el Reglamento de la Cámara para hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite, de igual manera los miembros del Gobierno<sup>57</sup>.

El artículo 171.4 del Reglamento de la Cámara Baja concede un derecho de réplica por un tiempo de diez minutos al interviniente que fuese contestado por un miembro del Gobierno. Si esta contestación se hiciese en forma global a los representantes de los grupos parlamentarios, éstos también tendrán derecho a una réplica de diez minutos.

### 4. LA VOTACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Una vez finalizado el debate, la Presidencia deberá fijar la hora en que la propuesta de confianza deberá ser sometida a votación. La cuestión de confianza, de conformidad con el artículo 174.4 del Reglamento, no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido veinticuatro horas desde su presentación. La votación debe ser pública por llamamiento según el artículo 85.2 del propio Reglamento. Un secretario nombrará a los diputados que responderán «sí», «no» o «abstención». Se critica en este procedimiento la no exigencia de motivación del voto, de esta forma se impide que pueda saberse la razón o las razones por las que cada grupo parlamentario otorga o rechaza su

confianza, su alcance y la propia actitud de cada parlamentario individualmente considerado<sup>58</sup>.

### 5. EL OTORGAMIENTO DE LA CONFIANZA

El artículo 112 de la Constitución española establece que la «confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados»; éste es el punto más polémico de la cuestión de confianza. En primer lugar, un sector de la doctrina se inclina a favor de que si la mayoría de los miembros de la Cámara no manifiesta de modo expreso su rechazo al Gobierno, éste seguía contando con la confianza parlamentaria<sup>59</sup>. Una segunda posición es la de exigir tan sólo la mayoría simple<sup>60</sup> y finalmente una tercera posición que vincula la mayoría necesaria en la cuestión de confianza con la mayoría con la que el Presidente del Gobierno hubiera sido investido<sup>61</sup>.

De las tres posiciones, el Constituyente español adoptó la segunda. Lo cual ha supuesto la introducción de una fórmula con la que se ha querido facilitar la estabilidad de los gobiernos bastando sólo la mayoría simple para que le sea otorgada la confianza parlamentaria por la Cámara Baja. Sin embargo, un Gobierno investido por mayoría absoluta, pero que, en una cuestión de confianza lograra el voto de la mayoría simple de los diputados, se vería en una situación delicada, aunque lo más probable es que al saber que sólo va a alcanzar el respaldo de la mayoría simple de los diputados podría conducirlo a abstenerse de plantearla. TORRES DEL MORAL al respecto sostiene que «(...) fue y es motivo de polémica doctrinal la exigencia de mera mayoría simple para renovar la confianza parlamentaria en el Gobierno. La redacción del precepto varió en un par de ocasiones durante el proceso constituyente. Algunas enmiendas apuntaban a requerir esta mayoría simple, que es la exigida para la investidura. De otro lado, no dejó de apuntarse que la exigencia de mayoría simple era y es, a su vez, hacer de este instrumento una mera formalidad carente de interés, puesto que el Gobierno cuenta ya con esa mayoría; de lo contrario, no podría llevar a cabo su programa<sup>62</sup>».

56 Artículo 174.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

57 Artículo 171.4 del Reglamento del Congreso de Diputados.

58 SANTAMARIA, José Luis: «Las relaciones entre el Gobierno y Cortes en el Anteproyecto» en el colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pág. 134.

59 FUSILIER, Raymond: *Les monarchies parlementaires*, Les Editions Ouyères, Paris, 1960, pág 74.

60 Constitución española. Trabajos parlamentarios, III (1980), 2813.

61 Constitución española. Trabajos parlamentarios, III (1980), 2813.

62 Cfr. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional Español...*, págs. 228-229. Al respecto Ollero dice lo siguiente: «En el texto que llegó al Senado era necesaria la consecución de una mayoría absoluta, mientras que en el actual basta con la mayoría simple. Combatí la redacción del artículo primitivo porque me parecía lógico que admitiéndose la posibilidad de que la investidura pudiera ser otorgada por Mayoría simple, sin embargo se exigiera la mayoría absoluta para obtener el voto de confianza.(...) Por eso propuse en enmienda una fórmula que fue la siguiente: << La confianza se entiende otorgada cuando vote a su favor la misma mayoría de diputados que aprobó la investidura al presidente del Gobierno>>». Ver OLLERO, 8.

Para GONZÁLEZ CASANOVA la exigencia de la mayoría simple en un sistema de partidos como el español, permite sólo la confianza de la propia mayoría partidista<sup>63</sup>. RIPOLLÉS SERRANO sostiene además que el hecho que baste sólo la mayoría simple constituye un trato de favor al Gobierno, ya que dado el sistema de partidos éste podrá subsistir con mayorías simples que no pueden censurar al gobierno en la práctica. Por eso, la solución adoptada refuerza la estabilidad gubernamental en especial en supuestos de gobiernos minoritarios<sup>64</sup>.

## 6. LOS EFECTOS DE LA NEGACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

El primer y principal efecto es la dimisión del Gobierno. Sin embargo, la negación de la confianza abre un proceso que se orienta hacia la búsqueda de una salida a la crisis y cuyas etapas subsiguientes son la conversión del Gobierno cesante en «Gobierno en funciones» y la designación del nuevo Jefe de Gobierno. Las explicamos a continuación.

### A) LA DIMISIÓN DEL GOBIERNO

El artículo 114.1 de la Constitución española establece que si «el Congreso niega su confianza al Gobierno éste presentará su dimisión al Rey». El artículo 101.1 determina a su vez que el Gobierno cesa «en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución. Vemos que la Constitución española opta por la solución clásica del sistema parlamentarista que es la obligación de dimisión del Gobierno en caso de un voto de desconfianza, descartando la posibilidad de disolución del Parlamento y convocando de esta forma al cuerpo electoral<sup>65</sup>. El Gobierno entero debe dimitir aun cuando haya sido el Jefe de Gobierno el derrotado, ya que la Constitución en su artículo 108, establece el principio de responsabilidad solidaria. Es decir, responsabilidad que no alcanza tan sólo a un ministro determinado, sino a todos los ministros en conjunto<sup>66</sup>.

### B) EL GOBIERNO EN FUNCIONES

El efecto automático de la dimisión y subsiguiente cese del Gobierno es, de acuerdo con el artículo 101.2, su conversión a Gobierno en

funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Esta previsión constitucional se justifica por sí misma, pues el principio de continuidad del poder exige que el país sea gestionado a pesar de la dimisión. Sin embargo, hay dos conceptos que delimitan la situación de un Gobierno en funciones, por un lado los asuntos corrientes o de ordinaria administración y, por otro, los asuntos de carácter urgente. El Gobierno podrá adoptar las decisiones que le corresponden en cuanto órgano administrativo y que sean requeridas por la marcha normal de la Administración Pública. En cambio, deberá abstenerse de adoptar iniciativas que impliquen un cambio en la composición del Gobierno en funciones o que puedan comprometer seriamente la actuación política de los sucesivos Gobiernos, por ejemplo, la firma de un convenio internacional, un crédito financiero internacional, etc.

La Constitución española guarda un silencio en relación con esta problemática. Si bien en la práctica los llamados «Gobiernos en funciones» suelen limitarse a la gestión de los asuntos públicos de trámite y a garantizar que no se paralice la administración; si las circunstancias lo aconsejan, un Gobierno de esta naturaleza podría ejercer funciones políticas y jurídicas<sup>67</sup>. Sin embargo, al margen de lo que la *praxis* y el mismo sentido común aconseja, que al Gobierno en funciones, en concreto a su Presidente, le está vedado el ejercicio del derecho de disolución de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114.1 y 99 de la Constitución española.

### C) LA DESIGNACIÓN DE UN NUEVO JEFE DE GOBIERNO

El nombramiento del nuevo Presidente de Gobierno por el Rey será el acto final que cerrará la crisis de la negación de la cuestión de confianza. Sin embargo, surge la siguiente pregunta: ¿debe recaer la designación sobre un nuevo Presidente del Gobierno o es posible que siga al frente del ejecutivo el Presidente en funciones? La Constitución española guarda silencio en este aspecto. Sobre el particular, LÓPEZ RODÓ sostiene que un Jefe de Gobierno derrotado podía formular un nuevo planteamiento o constituir una coalición, con lo que resultaba viable que el mismo presidente se colocara al frente de un gobierno<sup>68</sup> que obedeciera a otros planteamientos políticos. Pero esta posibilidad no

63 GONZALEZ CASANOVA, José Antonio: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1980, págs. 502-503.

64 RIPOLLÉS SERRANO, José Antonio: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1980, pág. 278.

65 El artículo 114.1 se aparta de la fórmula del artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn, la cual en el supuesto de desaprobación de una cuestión de confianza, permite al Canciller Federal la opción entre la dimisión y la continuación del Gobierno con la posibilidad subsiguiente en este último caso de proponer al Presidente Federal la disolución del

Bundestag o la declaración del estado de emergencia legislativa.

66 DUGUIT, León: *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, tomo IV, 2ª edición, 1984, pág. 848.

67 ALZAGA, Oscar: *La Constitución española de 1978, comentario sistemático*, ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 635.

68 Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 81, 6 de Junio de 1978, 2977.



encaja en los parlamentarismos, donde una denegación de confianza afecta directamente a su Primer Ministro<sup>69</sup>.

Por tanto, la Constitución española regula de modo diferente la cuestión de confianza, tanto en su objeto como en su desenlace final<sup>70</sup>. Esta desnaturalización va contra su importancia política, lo que explica su escasa utilización práctica<sup>71</sup>. El Jefe de Gobierno cuenta con la mayor discrecionalidad para presentar la cuestión de confianza, sin que la Constitución española le obligue en ningún caso a ello, «por tanto, ni un cambio de Gobierno ni las alteraciones del programa gubernamental obligan al Presidente a plantear la cuestión de confianza, siendo absoluta su libertad a este respecto<sup>72</sup>.» Sostener que la amenaza de dimisión del Gobierno tiene como objetivo disciplinar el comportamiento de la Cámara Baja, no es del todo cierta a nuestro entender. El Gobierno cuenta ya con el respaldo de una mayoría propia o por coalición para llevar a cabo su programa. En 1996 la demora en el nombramiento del nuevo Jefe de Gobierno no era si no para asegurar, vía pactos, un Gobierno estable y duradero.

Vemos entonces que plantear una cuestión de confianza en un sistema parlamentario como el español resulta en la práctica políticamente ocioso debido a la democracia de partidos reinante en el Parlamento. La moción de confianza en la realidad se proponen en todo caso para reafirmar la política del Gobierno ante la opinión pública, si lo cree

conveniente, pero en cualquier caso se propone para ganarla<sup>73</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

Luego de conocer las instituciones de responsabilidad política y su mecanismos de corrección en la Constitución española de 1978, concluimos que la moción de censura se encuentra fuertemente bloqueada. Sin embargo, no es correcto que el Parlamentarismo español sea racionalizado solamente por el requisito de incluir un candidato a Jefe de Gobierno con la presentación de la moción de censura constructiva. El Reglamento de la Cámara Baja cuenta además con otros mecanismos de corrección, como por ejemplo el número mínimo de firmantes para su presentación y la mayoría cualificada para su aprobación. Dos requisitos que ya la diferencian de la moción de censura clásica.

Por otra parte, con relación a la cuestión de confianza, la sola exigencia de una mayoría simple para su aprobación es ya un mecanismo corrector al parlamentarismo. El Jefe de Gobierno que desea proponerla ya cuenta con esa mayoría. Por tanto, en la práctica no ofrece mayor peligro siempre y cuando se presente en el momento político más oportuno. En todo caso, como ya mencionamos, siempre se propondrán cuando el Gobierno está seguro de ganarlas, de lo contrario no se plantearán.

69 En el mismo sentido MELLADO PRADO, Pilar: *La responsabilidad política del Gobierno...*, pág. 273.

70 GARCÍA MORILLO, Joaquín: «Mitos y realidades del parlamentarismo»..., pág. 134.

71 TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español...*, pág. 228.

72 LÓPEZ GUERRA, Luis: *Derecho Constitucional...*, pág. 133.

73 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La cuestión de confianza: Marco jurídico-constitucional y praxis política»..., pág. 51.