

LA MOCION DE CENSURA DE MARZO DE 1987:  
SEGUNDA PRACTICA APLICATIVA DEL ARTICULO 113  
DE LA CONSTITUCION

EDUARDO VIRGALA FORURIA

1. LA FUNCIONALIDAD ACTUAL DE LA MOCIÓN DE CENSURA

La transformación del sistema parlamentario de gobierno desde su etapa de formación/consolidación (fundamentalmente en el siglo XIX) hasta su realidad actual es un hecho evidente, en el que han influido notablemente diversos factores como la evolución de los partidos políticos, la introducción del sufragio universal, la racionalización parlamentaria, etc. Un ejemplo palmario de tal evolución lo proporciona el papel y significado de la responsabilidad parlamentaria del gobierno y de su instrumento principal, la moción de censura. Surgida en el siglo XVIII (en sus inicios, la responsabilidad política individual; en las postrimerías, la colectiva), supuso el arma clave para que el Gobierno regio dependiera principalmente de las opiniones del Parlamento antes que de las del Monarca y, por tanto, para que fuera estableciéndose el gobierno parlamentario. Esta situación se modifica gradualmente durante el siglo XIX, en el que la Jefatura del Estado pierde el control de la actividad del Gobierno, y se transforma en el siglo actual, especialmente a partir de la II Guerra Mundial, en que ya el binomio Gobierno-mayoría parlamentaria reducen sensiblemente la utilidad de la moción de censura como instrumento para imponer, frente al Jefe del Estado, un equipo gubernamental.

Debido a las razones hasta ahora apuntadas la responsabilidad política es accionada por el Parlamento en muy escasas ocasiones,

lo que no debe conducirnos, sin embargo, a negarle toda validez en el parlamentarismo actual. A pesar de que son los partidos políticos los que determinan la ruptura de la relación fiduciaria, la responsabilidad política, además de poder exigirse en cualquier momento, se convierte en la cláusula de cierre del sistema parlamentario por el que se posibilita que el Parlamento pueda remover a un Gobierno que siendo contrario a la representación popular, persiste en no dimitir. La importancia de la responsabilidad política es que sigue siendo, aunque sea de forma latente, la esencia del régimen parlamentario, el mecanismo por el que el Parlamento puede cesar a un Gobierno aislado y sin apoyos parlamentarios (1).

Esta función actual de la responsabilidad política gubernamental como cláusula de cierre del sistema parlamentario no significa que la moción de censura sólo sea usada en esos momentos extraordinarios, ya que al margen de los efectos jurídicos reales que posee, puede tener otros muy importantes de tipo político.

En el caso de la moción de censura constructiva, su aprobación no tiene posibilidad de realizarse en un sistema bipartidista en el que el Gobierno posee mayoría absoluta. Sólo una ruptura del partido gubernamental permitiría a la oposición plantear con éxito tal moción, pero antes de producirse tal eventualidad el Presidente del Gobierno preferiría disolver las Cámaras. En el supuesto de un sistema multipartidista superior a tres partidos, las dificultades para que la oposición consensúe un 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 proporciona las condiciones plausibles para su aplicación, sistema de partidos del que en España nos encontramos muy alejados. El elevado número de partidos con representación parlamentaria y la existencia de Gobiernos con mayoría absoluta desde 1982 hacen prácticamente inviable en la actualidad el triunfo de una moción de censura por la vía del artículo 113 de la Constitución.

Sin embargo, la victoria en una moción de censura constructiva puede no ser el único objetivo de sus promotores. Aunque las posi-

---

(1) A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 389-390.

bilidades de derrotar al Gobierno sean nulas, el mero planteamiento de la exigencia de responsabilidad política al Ejecutivo planteará enorme interés en todos los ámbitos de la sociedad (2). En ese momento, la moción de censura constructiva varía enormemente en cuanto a su valoración jurídica y política. La moción de censura en sentido jurídico es el mecanismo que articula la exigencia de responsabilidad política y cuyo efecto, de ser aprobada, es la caída del Gobierno y su sustitución por uno nuevo. Por el contrario, en un sentido político, la moción de censura puede adoptar la forma de instrumento parlamentario de la máxima importancia para evidenciar ante la opinión pública los fallos de la actuación gubernamental y las ventajas del programa político de la oposición, pudiendo ser irrelevante su rechazo (3).

Políticamente, la moción de censura constructiva puede convertirse en un instrumento parlamentario muy útil para comprobar la actividad del poder ejecutivo, avalar la seriedad del programa de gobierno propuesto por la oposición y provocar la exigencia de la responsabilidad política difusa del Gobierno por parte del electorado (4). Es éste el significado político de la moción de censura constructiva: abrir un debate político de gran magnitud en el que se evidencien los defectos de la política gubernamental, de cara a transmitir esa evidencia a la opinión pública para que, transformada en electorado al disolverse las Cortes, produzca un cambio en la situación política, que lleve a la oposición al Gobierno. De todas formas, el requisito del 10 por 100 de firmas para presentar la moción de censura constructiva restringe el número de grupos políticos que pueden utilizarla para presentarse como oposición alternativa

---

(2) J. CAPÓ, *La institucionalización de las Cortes Generales*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1983, pág. 67 y P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 612.

(3) J. R. MONTERO y GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 184-185; E. ESPÍN, en J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, tomo II, Labor, Barcelona, 1982, pág. 217; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La moción de censura constructiva; marco jurídico-constitucional y virtualidad política», en *Rev. de Derecho Público*, núm. 99, abril-junio 1985, pág. 335; A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, tomo II, Atomo. Madrid, pág. 255.

(4) Sobre la responsabilidad política difusa y sus características; vid. G. U. RESCIGNO, *La responsabilidad política*, Giuffrè, Milán, 1967, págs. 113-130.

ante el electorado (5). El sistema de partidos en España desde 1978 sólo ha conocido un grupo parlamentario de oposición por legislatura que posea más de treinta y cinco escaños (Socialista en la I Legislatura, de Coalición Popular en la II y III Legislaturas). Es factible la unión de varios de los restantes para lograr esa cifra, pero bastante improbable por la dificultad de consensuar un candidato común.

Para conseguir este efecto político, en el que juega un importante papel la retransmisión televisiva de los debates, la oposición ha de calcular con especial cuidado el momento de plantear la moción de censura constructiva. Sólo cuando el Gobierno se encuentre en una posición de debilidad, bien por haber realizado una política errónea e impopular, bien por poseer una endeble mayoría frente a la oposición, debe ésta presentar una moción de este tipo. En caso contrario, su efecto político puede ser favorable al Gobierno y no a la oposición. Esta parece ser la causa de la inexistencia de mociones de censura en la primera legislatura de Gobierno socialista (1982-6), a pesar de que Coalición Popular (CP) fue anunciando periódicamente desde los primeros meses de la misma su «próxima» presentación (6).

Hay que señalar finalmente que la moción de censura clásica podría haber proporcionado idénticas posibilidades para producir debates de envergadura sobre la actividad de gobierno y oposi-

---

(5) J. CAPÓ, *La institucionalización de las Cortes Generales*, cit., pág. 67; M. GONZALO, «Crónica parlamentaria», en *Rev. de Derecho Político (RDP)*, núm. 18-19, verano-otoño 1983, pág. 212.

(6) El anuncio de una próxima moción por parte de CP realizada el 16 de marzo de 1983, fue reiterada el 12 de septiembre de 1983, 14 de diciembre de 1983, 24 de julio de 1984, 29 de abril de 1985, 3 de septiembre de 1985, 3 de diciembre de 1985, 20 de febrero de 1986 y 21 de marzo de 1986; vid. *El País* de los días respectivos. Una indirecta, pero clara referencia a la próxima presentación de una moción de censura fue realizada por M. Fraga en el Debate sobre el estado de la Nación de 1984 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, II Legislatura, núm. 157, 23 de octubre de 1984, pág. 7082). Desde comienzos de 1985 la presentación de la moción de censura fue un tema de fricción dentro del principal grupo de oposición por el temor de algunos de sus miembros a que fuera contraproducente para CP; *El País* del 27 de febrero, 3 de marzo, 14 de marzo, 21 de marzo, 7 de abril, 12 de abril y 22 de abril de 1986.

ción (7), sin limitar la posibilidad de exigencia de la responsabilidad política como hace la moción de censura constructiva.

## 2. LA MOCIÓN DE CENSURA DE MARZO DE 1987

Aunque los efectos políticos de la presentación de una moción de censura son importantes, parecía que las dificultades derivadas de la modalidad adoptada en la Constitución obligarían a un uso muy restringido de la misma. En la República Federal Alemana tardó diecisiete años en llegar la primera y, sin embargo, en España nos encontramos con una moción de censura constructiva al año y medio de aprobada nuestra norma fundamental. La explicación de esta presentación proviene del especial momento político vivido a partir de 1979. La desarticulación de UCD y la situación de su Gobierno, que había sido investido con mayoría absoluta en marzo de 1979, pero que era notorio que iba perdiendo apoyos parlamentarios, propiciaba la utilización por la oposición de la moción de censura como el arma político-parlamentaria más importante para concentrar el interés de la opinión pública en la supuesta ineficacia del Gobierno y en la pretendida bondad de un programa político alternativo.

En las mencionadas coordenadas de búsqueda de efectos políticos es donde debemos situar también la moción de censura de marzo de 1987. La pura evidencia matemática hacía presagiar su segura derrota, pero, sin embargo, otros factores pesaron en la estrategia del principal partido de la oposición: la aguda conflictividad social del invierno 1986-1987, el intento de reafirmar su primacía dentro de la oposición de centro-derecha, la posibilidad de que su recién designado Presidente, el senador A. Hernández Mancha, pudiera subir al estrado del Congreso de los Diputados, etc. (8). La intención llegó a ser incluso la de presentar mociones de censura en todas las Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE, de

---

(7) F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La moción de censura constructiva; marco jurídico-constitucional y virtualidad política», *cit.*, pág. 335.

(8) Razones recogidas con profusión en la prensa; *Diario 16*, 24 de marzo de 1987, pág. 5; *El País*, 24 de marzo de 1987, pág. 14 y *Ya*, 25 de marzo de 1987, pág. 11.

cara a las elecciones autonómicas de junio, debido a la escasa labor opositora realizada hasta entonces (9).

De todas formas, además de su utilización eminentemente política, la segunda moción de censura de nuestra praxis constitucional ha presentado aspectos relevantes para el derecho parlamentario y que vamos a tratar de comentar, intentando precisar algunas similitudes y diferencias con la tramitada siete años antes.

### 2.1. *La presentación de la moción*

La moción de censura fue presentada el día 23 de marzo a la tarde, habiendo sido propuesta a la mañana por A. Hernández Mancha ante la Comisión Permanente de Alianza Popular (AP) y, posteriormente, ante el Comité Ejecutivo, que la apoyó unánimemente (10). Aunque parece que A. Carro había tanteado ya la idea en el Comité de Dirección del Grupo Parlamentario de AP del 16 de marzo (11), la noticia causó relativa sorpresa en los medios políticos al haberse celebrado el Debate sobre el Estado de la Nación justo un mes antes.

El primer elemento diferenciador de las dos mociones de censura habidas hasta ahora es precisamente el del momento y modo de la presentación. La moción de censura de 1980 fue anunciada durante una sesión del Pleno del Congreso, dentro de un debate de política general. El momento para realizar el citado anuncio fue de lo más

---

(9) Vid. *ABC*, 25 de marzo de 1987, pág. 17. Fruto de esta estrategia, posteriormente abandonada fueron la presentación de mociones de censura en la Asamblea Regional de Murcia (presentada el 11 de marzo, fue discutida los días 31 de marzo y 1 de abril y derrotada por 14 votos a favor y 24 en contra) y en la Asamblea de Extremadura (anunciada el 9 de marzo, se resolvió durante los días 18 y 19, siendo derrotada al obtener 16 votos a favor y 36 en contra). En el caso de la Asamblea de Madrid, AP pensó también en plantear la moción de censura, presentando como candidato a la Presidencia a A. Ruiz Gallardón, número uno en la lista electoral a la Asamblea autonómica en junio, según declaró el portavoz del Grupo Parlamentario (*El País*, 25 de marzo de 1987, pág. 25).

(10) *Diario 16*, 24 de marzo de 1987, pág. 5 y *ABC*, 24 de marzo de 1987, pág. 19.

(11) *Ya*, 25 de marzo de 1987, pág. 12.

correcto parlamentariamente hablando (12), lo que no obstó para la obligada presentación por escrito exigida por la necesidad de incorporar las treinta y cinco firmas y presentar un candidato a la Presidencia.

## 2.2. *Forma de presentación de la moción*

La moción de censura de 1987 fue presentada a través de un escrito presentado ante el Registro General del Congreso y encabezado por Juan Ramón Calero y cincuenta diputados más (artículos 113.2 CE y 175.2 RC) (13). De acuerdo con el artículo 175.2 RC, el escrito motivaba la moción en seis apartados: deficiente funcionamiento de los servicios del Estado; ineficaz gestión económica; ineficacia e inadecuación en la Administración Central; errática política exterior y de defensa; actitud hegemónica e intervencionista del Estado; y ausencia de cauces de diálogo con los movimientos sociales. La moción iba acompañada de «la expresa aceptación como candidato a la Presidencia del Gobierno del excelentísimo señor don Antonio Hernández Mancha» (artículos 113.2 CE y 175.2 RC), con el objetivo de que «por el Congreso, se pueda exigir la responsabilidad política del Gobierno, mediante la adopción de una moción de censura». La Mesa del Congreso aceptó admitir a trámite la moción al día siguiente (14).

## 2.3. *El debate de la moción*

La Constitución no establece plazo alguno para el comienzo del debate, lo que permite que el mismo pueda aplazarse excesivamente

---

(12) M. GONZALO, *Crónica parlamentaria; moción de censura socialista al Gobierno*, en RDP, núm. 7, octubre 1980, pág. 195.

(13) *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados (BOCG-CD)*, III Legislatura, Serie D, núm. 56, 26 de marzo de 1987. A este respecto, hay que señalar que parece que fueron usadas las firmas sin consulta o comunicación previa, ya que AP tiene las 52 firmas estampadas sobre folios en blanco, para trámites de gran urgencia o para recursos de inconstitucionalidad (P. URBANO, «Mancha contra todos», en *Ya*, 26 de marzo de 1987, pág. 12).

(14) *BOCG-CD*, III Legislatura, Serie D, núm. 56, 26 de marzo de 1987.

en el tiempo. La no delimitación temporal de un plazo antes del cual ha de comenzar obligatoriamente la discusión nos parece un defecto procedimental de la regulación española de la moción de censura. Al igual que debe evitarse la presentación de las mismas por sorpresa, debe eludirse también la prolongación innecesaria de la incertidumbre sobre la situación gubernamental que toda moción de censura conlleva (15).

En la moción de 1987, presentada el lunes 23 de marzo, la propuesta del Grupo Socialista fue la de comenzar el debate en el menor tiempo posible, proponiendo para ello el inicio del Pleno para el jueves. Frente a ello, J. R. Calero, portavoz del Grupo Parlamentario de AP, propugnó el aplazamiento del debate hasta la semana siguiente para no interrumpir la unidad de acto entre el debate y la votación, alegando además que el Gobierno era partidario de resolver la censura cuanto antes «para que no se mantenga esa sensación de censura que implica nuestra propuesta». El criterio socialista, finalmente aceptado por la Junta de Portavoces (16), parece lógico si pensamos que una operación parlamentaria que pone en juego la responsabilidad política del Gobierno ha de resolverse en el menor tiempo posible, para evitar incertidumbres en el órgano ejecutivo. A pesar de que ni la Constitución ni el Reglamento imposibilitan la celebración de sesiones del Congreso tras la presentación de una moción de censura, la importancia de un debate como el de censura aconseja que el Congreso concentre su actividad en las consultas entre los Grupos Parlamentarios para conseguir una rápida salida al *impasse* que toda moción de censura lleva consigo (17). Por otra parte, parece que presentada una moción de censura no existirá la tranquilidad que requieren los debates parlamentarios,

---

(15) J. R. MONTERO y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, cit., págs. 179-180; F. SANTAOLALLA, «Comentario al artículo 113», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, (2.ª ed.), pág. 1532.

(16) El Grupo Parlamentario del CDS, las agrupaciones de IU y PDP e Hipólito de las Rocas fueron partidarios de la unidad del acto sin dejar un fin de semana en blanco, Minoría Catalana, por el contrario, era partidaria de celebrar el debate cuanto antes. Sobre la reunión de la Junta de Portavoces y las posiciones de los diversos grupos; vid. *Ya*, 25 de marzo de 1987, pág. 8 y *El País*, 25 de marzo de 1987, pág. 16.

(17) F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La moción de censura constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política», cit., pág. 360.



pues los mismos estarán condicionados por la incertidumbre que aporta a la vida parlamentaria dicha presentación de la censura.

En cuanto al debate, la Junta de Portavoces decidió que las intervenciones de los Grupos Parlamentarios en el mismo fueran de menor a mayor importancia numérica, a lo que algunos grupos, especialmente el Centro Democrático Social (CDS), se opusieron sin éxito. Se excluyó también a los diputados integrantes del Grupo Mixto y desgajados de otros Grupos, interviniendo sólo los denominados diputados mixtos «genuinos» (18).

En cuanto al desarrollo del debate y de las diversas intervenciones, en lo que aquí nos interesa, podemos destacar los siguientes puntos:

1) La estructuración del debate: la constructividad de la moción de censura recogida en el artículo 113 CE unida a algunos defectos, desde nuestro punto de vista, del actual texto reglamentario del Congreso, hacen que el debate de toda moción de censura sea confuso. La no previsión de un turno de respuesta para el Presidente del Gobierno, tras la exposición del primer firmante de la censura, fomenta el que el debate de la moción se incline del lado de la investidura. Esto no es salvable por la cláusula general que permite a los miembros del Gobierno, y por tanto a su Presidente, intervenir siempre que lo soliciten (artículo 70.5 RC), pues ello puede o no producirse o ser salvado con la intervención de un simple miembro del Gobierno, como sucedió en mayo de 1980, en que respondió el Ministro de la Presidencia, y en marzo de 1987, en que lo hizo el Vicepresidente del Gobierno (19).

A pesar de que la Constitución no exige al candidato la presentación de un programa de gobierno (recogida como simple posibilidad en el artículo 177.1 RC), la caracterización de la moción de censura constructiva también como una investidura de un nuevo Presidente del Gobierno conduce a que la intervención del candidato

---

(18) *Ya*, 25 de marzo de 1987, pág. 8 y 26 de marzo de 1987, pág. 12.

(19) *DSCD*, I Legislatura, núm. 93, 28 de mayo de 1980, págs. 6093-6100; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados - Pleno y Diputación Permanente (DSCD-PDP)*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, páginas 2239-2240, respectivamente.

deba centrarse en la exposición de tal programa. Así lo entendieron en 1980 el diputado González Márquez y en 1987 el senador Hernández Mancha (20). Sin embargo, esta necesidad intrínseca de la moción de censura constructiva de presentar una propuesta de programa de gobierno, al incluir una investidura de nuevo Presidente del Gobierno, unida a la censura al Gobierno, es lo que propicia la confusión en el debate, al unir dos operaciones parlamentarias radicalmente diferentes, que, hasta el momento, se decanta por la prioridad de la investidura. Un ejemplo palpable de esta situación lo ofreció en 1987 el Presidente del Congreso F. Pons, al introducir al candidato a Presidente de la siguiente forma: «Señorías finalizado el debate relativo a la defensa de la moción de censura en sentido estricto, de acuerdo con la previsión reglamentaria, tiene la palabra el candidato propuesto por los firmantes de la moción de censura, don Antonio Hernández Mancha, para exponer su programa» (21). El Gobierno al que se pretende censurar, que siempre prefiere un debate de investidura a uno de censura, alentaba esa dinámica al señalar a la Prensa, el día anterior al comienzo del debate, que no tenían por qué salir a la tribuna los ministros, al tratarse de que un candidato a presidente del Gobierno expusiera su programa y que el resto de los grupos debatieran en torno a esto (22).

2) El reconocimiento por parte de la propia AP de que la presentación de la moción de censura tenía exclusivamente fines políticos: es decir, que se aceptaba que la moción de censura no se utilizaba para derribar al Gobierno sino para demostrar públicamente los errores en su gestión. Así, J. R. Calero en su intervención inicial como representante de los signatarios de la moción dijo: «en el caso de un Partido solo, con mayoría absoluta en la Cámara, la moción de censura cumple otras finalidades subsidiarias que era

---

(20) *DSCD*, I Legislatura, núm. 93, 28 de mayo de 1980, pág. 6110; y *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2247, respectivamente.

(21) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2247.

(22) *El País*, 26 de marzo de 1987, pág. 16. La intención gubernamental de centrar el debate en la investidura fue también clara en 1980, al incidir en ese aspecto diversas intervenciones de los miembros del Gobierno y de su Grupo parlamentario; L. Gámir, Ministro de Comercio y Turismo; *DSCD*, I Legislatura, núm. 94, 29 de mayo de 1980, pág. 6226; L. Calvo Ortega; *DSCD*, I Legislatura, núm. 94, 29 de mayo de 1980, pág. 6228 y *DSCD*, I Legislatura, núm. 94, 29 de mayo de 1980, pág. 6275.

la intención con las cuales las planteó este grupo. (...) Nosotros lo que tratábamos de demostrar con esta moción de censura era la incapacidad del Gobierno para resolver los graves problemas que tiene nuestro país» (23).

(3) La asunción por parte del Gobierno socialista, al menos al nivel de dialéctica política, de una visión estricta de lo que representa la moción de censura constructiva: para A. Guerra, Vicepresidente del Gobierno, «es, por tanto, responsabilidad política exclusiva de quien asume esta iniciativa el que se den, al menos potencialmente, las condiciones que la hagan coherente y adecuada a su sentido constitucional. (...) Esta moción de censura no responde ni objetivamente ni subjetivamente al sentido político constitucional de este mecanismo parlamentario (...); porque no hay ni un solo dato, en la realidad parlamentaria, que permita pensar en la posibilidad, aunque sea lejana, de que los firmantes de la moción puedan aglutinar en torno a su candidato, en el entorno de la propuesta, una mayoría capaz de sostener un Gobierno» (24). Además, las justificaciones políticas de la presentación de la moción de censura, «son objetivos legítimos dentro del juego democrático, pero tienen poco que ver con el sentido que la Constitución atribuye a la moción de censura. Es un instrumento directamente orientado a la alternancia en el poder. (...) ¿A qué responde entonces esta iniciativa de moción de censura? Parece que lo más razonable es buscar la explicación en la coyuntura política, en lo que seguramente los diputados que han presentado la moción han considerado como la oportunidad política» (25).

Esta intervención resume la opinión de los socialistas sobre la posición constitucional y virtualidad política de la moción de censura constructiva. Si siete años antes el Gobierno de UCD intentó descalificar la presentación de la moción de censura socialista por carecer de la mayoría absoluta necesaria para su triunfo y, especialmente, por basarse, en todo caso, en votos heterogéneos (26), lo

---

(23) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, páginas 2243-2244.

(24) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2239.

(25) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2240.

(26) F. Abril, Vicepresidente Segundo del Gobierno; *DSCD*, I Legislatura,

que es congénito a la propia institución en un sistema parlamentario multipartidista como el español; el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), asumía, al menos en parte, tal posición, al pretender deslegitimar la presentación de mociones de censura sin perspectiva de triunfo. Como vimos, la moción de censura es la cláusula de cierre del sistema parlamentario, pero no sólo eso, sino también un magnífico instrumento para dar a conocer ante la opinión pública un programa alternativo al gubernamental, como con gran éxito hicieron los propios socialistas en 1980.

#### 2.4. *Votación de la moción de censura*

La moción de censura que podríamos denominar como clásica tiene un carácter unívoco y, por lo tanto, el posicionamiento frente a la misma suele ser claro por parte de las diversas fuerzas políticas. Esto no ocurre en el caso de la moción de censura constructiva, en la que el voto tiene dos valores: censura al Gobierno e investidura de un concreto Presidente del Gobierno; y para los diversos grupos es difícil expresar en un mismo acto ambas opiniones. En el caso de 1987, ocurrido también en 1980, el descontento general de la oposición no llegaba al extremo de coincidir en la investidura de A. Hernández Mancha como nuevo Presidente (27). Así, el Partido Liberal (PL) motivó su abstención en la inexistencia de dos vota-

---

núm. 94, 29 de mayo de 1980, pág. 6226; *DSCD*, I Legislatura, núm. 93, 28 de mayo de 1980, págs. 6094 y 6100.

(27) En 1980, afirmaron estar de acuerdo con la censura al Gobierno UCD una serie de grupos parlamentarios (Socialista, Socialistas de Catalunya, Socialistas Vascos, Comunista, Coalición Democrática, Andalucista y diversos integrantes del Grupo mixto) que reunían un número de diputados mayor de los que se pronunciaron a favor del Gobierno (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), pero que en la votación no todos los primeros pudieron expresar esa censura al ir unida a la investidura de un candidato. Así, el Grupo Andalucista se pronunció a favor de la censura, pero contra la investidura, terminando por inclinarse a favor de la primera (*DSCD*, I Legislatura, núm. 94, 29 de mayo de 1980, pág. 6137 y *DSCD*, I Legislatura, núm. 95, 30 de mayo de 1980, pág. 6250). El Grupo de Coalición Democrática, en idéntica situación, se decantó por la segunda (*DSCD*, I Legislatura, núm. 94, 29 de mayo de 1980, págs. 6143 y 6145, y *DSCD*, I Legislatura, núm. 95, 30 de mayo de 1980, pág. 6255).

ciones diferenciadas: «Si hubiéramos tenido sólo que votar una moción de censura al Gobierno, nuestro voto hubiera sido afirmativo, pero el resto [Hernández Mancha como candidato a la presidencia del Gobierno] era un ataque a la filosofía de coordinación de fuerzas de centro y de derecha que llevo defendiendo desde 1981» (28) y el voto «si sólo se refiriese a la actuación del Gobierno socialista, sería clarísimamente un sí a la censura» (29). Lo mismo hizo el CDS, al señalar que «porque no aprobamos la gestión del Gobierno socialista y así lo manifestamos con ocasión del debate sobre el estado de la Nación y porque no compartimos los planteamientos del candidato propuesto, como ya he anunciado el CDS se abstendrá en la votación» (30); o Coalición Galega: «Pero al no estar de acuerdo con el Gobierno (...) no quiere decir que esté de acuerdo con el señor Hernández Mancha y que hay que votar afirmativamente la moción. Yo quiero pensar que ni siquiera se ha presentado con esa intención. (...) Coalición Galega desde luego no se adhiere a la moción de censura y por eso se va a abstener, pero confía que este debate sirva (...) como toque de atención a un Gobierno que necesita cambiar de rumbo» (31) o el Partido Demócrata Popular (PDP) (32); actitudes que las resumió un titular de periódico del día siguiente a la primera sesión de debate: «Las minorías reconocen que hay motivos para censurar al Gobierno, pero no apoyan a Mancha» (33).

Finalmente, la votación produjo el resultado ya esperado de una amplia derrota para CP, al haberse emitido 332 votos, de los que sólo 66 se pronunciaron a favor de la moción de censura [esto es lo proclamado por el Presidente, pero el recuento de los nombres que aparecen en el Diario de Sesiones como votantes afirmativos señala un número de 67] (CP y Unión Valenciana); 71 se abstuvieron (CiU, CDS, PDP, PL, J. Vestrynge, C. Manglano, C. Ruiz Soto, G. Ca-

---

(28) *El País*, 31 de marzo de 1987, pág. 19.

(29) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2277.

(30) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 39, 27 de marzo de 1987, pág. 2298.

(31) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2267.

(32) *Ya*, 26 de marzo de 1987, pág. 11; *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 38, 26 de marzo de 1987, pág. 2282.

(33) Titular de *Ya*, 27 de marzo de 1987, pág. 3.

muñas, J. R. Lasuén, S. Bernárdez e H. Gómez de las Rocas) y 195 votaron en contra (PSOE, IU, PNV, EE y AIC) (34).

Un dato interesante respecto a esta votación es que el Presidente del Congreso parece haber aceptado la tesis doctrinal mantenida por TORRES DEL MORAL y SANTAOLALLA (35), respecto a la forma de interpretar la expresión «mayoría absoluta de los miembros del Congreso» del artículo 175 del Reglamento del Congreso. Así, el Presidente señaló que «al no haberse obtenido la mayoría absoluta de 173 votos de los miembros del Congreso, con arreglo al artículo 177.5 del Reglamento se entiende rechazada la moción de censura» (36), con lo que los cinco diputados de HB, que no han adquirido la condición plena de diputados, no entran en el cómputo. Frente a esta postura pensamos que dicho cómputo debe realizarse en relación al número legal de componentes del Congreso, es decir, 350 según el artículo 162.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985, siendo por tanto la mayoría exigida de 176 votos a favor de la censura (37). El dato más relevante en este tema, desde nuestro punto de vista, se encuentra en la voluntariedad de la adquisición de la condición plena del cargo de diputado. Los parlamentarios elegidos que no ostentan tal condición pueden obtenerla en cualquier momento (artículo 20.2 RC), por lo que su postura debe asimilarse, a estos efectos, a una abstención continua. De otra forma, el cómputo de la mayoría absoluta no puede establecerse hasta el mismo momento de la votación, pues un diputado sin condición plena puede adquirirla prometiendo o jurando acatar la Constitución en la misma sesión en que se vote la moción de censura.

---

(34) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 40, 30 de marzo de 1987, pág. 2327.

(35) A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, tomo II, cit., pág. 260 y F. SANTAOLALLA, «Comentario al artículo 113», cit., pág. 1525.

(36) *DSCD-PDP*, III Legislatura, núm. 40, 30 de marzo de 1987, pág. 2327.

(37) En el mismo sentido; J.R. MONTERO y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, cit., págs. 181-182 y F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La moción de censura constructiva; marco jurídico-constitucional y virtualidad política», cit., página 363-364.

### 2.5. *Efectos jurídicos del rechazo de la moción de censura*

El Presidente del Gobierno recuperó la capacidad de proponer la disolución de las Cámaras, que se le había suspendido desde el día 24 de marzo. Los 51 firmantes de la moción no pudieron presentar otra durante los meses de abril, mayo y junio (período de sesiones febrero-junio), recobrando a partir de entonces el derecho a hacerlo. La irrelevancia de la sanción a los firmantes se patentiza en este caso en que duró tan sólo tres meses (aunque en 1980 la prohibición fue todavía más nimia al durar un mes, lo que no habría obstado para que otros diputados de los mismos grupos parlamentarios la hubieran presentado incluso en ese mes (los tres grupos socialistas contaban con 121 miembros).

### 2.6. *Efectos políticos de la moción de censura*

Al comienzo de este trabajo comentamos que las posibilidades de triunfo de una moción de censura constructiva son mínimas, por no decir nulas, con un sistema de partidos como el español, pero que ello no equivalía a que la moción de censura constructiva careciera de funcionalidad, es decir, que sus posibles efectos extrajurídicos fueran tan importantes como para tener una fuerte incidencia en la evolución política del sistema. Sin embargo, también dijimos que esos hipotéticos efectos políticos podían ser desfavorables o, al menos, no favorables, para la oposición que plantea la censura. Muestra de todo esto lo constituyen las dos mociones de censura tramitadas en España hasta el momento.

En 1980, los objetivos que perseguían los proponentes no eran jurídicos (caída del Gobierno y formación de otro nuevo), sino políticos. Como destacó la prensa en aquellos días, los socialistas buscaban fundamentalmente tres cosas: forzar al resto de fuerzas políticas a una clarificación de su postura respecto del Gobierno, mostrar a la opinión pública los fallos del Gobierno y su pérdida de apoyos parlamentarios en relación a la investidura y, finalmente, presentar la alternativa socialista de cara a las futuras elecciones generales (38).

---

(38) *El País*, 22 de mayo de 1980, págs. 10 y 13, 23 de mayo, pág. 13.

La capacidad del aspirante a Presidente, así como la dinámica de la moción de censura constructiva que le convierte en el centro del debate, produjeron «un considerable reforzamiento de la imagen del principal partido de la oposición, o al menos de su secretario general, que era a su vez el candidato propuesto, que se expandía además fuera de los lindes de la Cámara por el interés y expectación con los que, al parecer, se siguieron las sesiones» (39). El PSOE consiguió su objetivo de hacer conferir credibilidad a su programa y de colocar en una excelente situación política a su líder. A partir de la moción de censura se creó una dinámica de creciente apoyo popular al PSOE (40).

El debate evidenció que la pérdida de apoyos (reflejada en la votación final) que iba sufriendo el Gobierno de UCD era importante hasta el punto de contar únicamente con sus propios votos. Esto le debilitó enormemente ante la opinión pública (41), lo que le colocaba ante dos alternativas: dimitir o volver a reforzar su mayoría, planteando una cuestión de confianza. Fue esta última opción la escogida por el Presidente Suárez, que planteó la cuestión de confianza en septiembre de 1980, aprobándose la misma con 180 votos, cuatro más de la mayoría absoluta y catorce más de los obtenidos en mayo (42), lo que le reforzó, al menos momentáneamente.

---

(39) J.R. MONTERO, «Moción de censura y mociones de reprobación», en M. RAMÍREZ (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 438.

(40) A partir de la moción de censura se creó una dinámica de creciente apoyo popular hacia el PSOE y «el sistemático incremento de la intención de voto socialista llegó a colocar al PSOE quince puntos por delante de UCD entre dicha fecha [primavera de 1980] y el verano de 1981»; J.M. MARAVALL, *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 1984 (2.ª ed.), pág. 187.

(41) J.R. MONTERO, «Moción de censura y mociones de reprobación», *cit.*, pág. 440; M. GONZALO y M.V. GARCÍA-ATANCE, «Crónica parlamentaria», en *RDP*, núm. 10, verano 1981, pág. 168; M. GONZALO, «Crónica parlamentaria: moción de censura socialista al Gobierno», *cit.*, págs. 207-208; P. LUCAS MURILLO, «Los órganos constitucionales», en A. DE BLAS (comp.), *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, págs. 194-195; J. SOLÉ TURA y M.A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 208; E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1987 (3.ª ed.), 1987, pág. 413.

(42) El debate y votación de la cuestión de confianza se encuentra recogido en *DSCD*, I Legislatura, núm. 109, 16 de septiembre de 1980, *DSCD*,



La conclusión final que puede extraerse de la moción de censura constructiva debatida en mayo de 1980 es que la exigencia de la responsabilidad política gubernamental es prácticamente imposible en un sistema de partidos como el español. Sin embargo, la citada acción parlamentaria sirvió para producir una serie de efectos políticos que se pueden considerar antecedentes directos de la exigencia de responsabilidad difusa por parte del electorado al Gobierno UCD que se produjo en las elecciones de octubre de 1982 y que condujeron a la formación del primer gobierno homogéneo con mayoría absoluta de la España democrática.

Por el contrario, en la moción de censura de 1987 la oposición del Grupo Popular no supo obtener esa rentabilidad política que, en principio, proporciona el plantear la censura al Gobierno. La oposición se beneficia de la presentación de una moción de censura constructiva si se dan una serie de condiciones como pueden ser el escoger el momento oportuno, la existencia de un Gobierno dividido, la propuesta de una alternativa de gobierno creíble, aunque no pueda triunfar en ese momento, y un buen candidato a la Presidencia del Gobierno, que sepa comunicar a la opinión pública la necesidad de un cambio gubernamental en el futuro, etc. Sino, la moción de censura puede tener un efecto *boomerang* y reforzar al Gobierno, al permitirse demostrar ante el electorado la irrelevancia de la oposición como alternativa.

La última moción de censura presentada fracasó no sólo jurídicamente sino que parece que también lo hizo políticamente. Los medios de comunicación de diverso signo coincidieron en el escaso atractivo de la intervención del candidato a Presidente. Así, calificaron su intervención como «acto tan insustancial y tedioso como éste con el que AP regaló ayer a los españoles. (...) Su mensaje resultó tan desmadejado, aburrido e inconexo que más parecía el discurso de un examinando voluntarioso» (43); «nuevamente ayer, el aspirante a la presidencia del Gobierno, o al menos a líder de la oposición, Antonio Hernández Mancha, no superó su examen de ingreso y tendrá que volver a presentarse en un, probablemente

---

I<sup>a</sup> Legislatura, núm. 110, 17 de septiembre de 1980 y DSCD, I Legislatura, número 111, 18 de septiembre de 1980.

(43) *El País*, 27 de marzo de 1987, pág. 10.

lejano, septiembre» (44); «el mismo (Hernández Mancha) se fatigaba, y su cansancio contagiaba somnolencia y tedio. El hemicycle se le dormía o se le distraía. Varias veces el presidente Pons interrumpió al «candidato» para solicitar «silencio en la Cámara» (45); «Hernández Mancha había demostrado que como líder alternativo estaba tan verde como el color de la carpeta en la que había tratado de condensar el programa de Gobierno» (46).

El punto de vista periodístico aquí mencionado fue confirmado por la mayoría de los siete profesionales de la imagen y la comunicación consultados por *Diario 16*, que consideraron que el balance final del debate de la moción de censura era negativo para el candidato Antonio Hernández Mancha (47). Y lo que es más importante, esa fue también la impresión que produjo en la opinión pública, reflejada en las encuestas realizadas esos días. De acuerdo, con la publicada en *Diario 16* (48), sólo el 25,5 por 100 (70,4 por 100 en los votantes de AP) de los encuestados manifestaron que les parecía oportuna la presencia de la moción de censura, mientras que el 50,5 por 100 consideró negativa la misma. El debate fue seguido en su totalidad únicamente por el 9,7 por 100, por el 58,2 por 100 en parte y nada por el 30,9 por 100. La intervención de A. Hernández Mancha gustó mucho al 12,1 por 100, algo al 18,6 por 100, poco al 27,9 por 100 y nada al 36,7 por 100. Colofón de estos resultados es que el 21,5 por 100 de los preguntados hubiera votado a favor de la aprobación de la moción (lo que representa casi cinco puntos menos que los votos obtenidos por CP en las elecciones de junio de 1986), el 43,7 por 100 en contra y el 15,9 por 100 se hubiera abstenido. La encuesta elaborada por *El País* (49) era en grandes líneas coincidente en cuanto al grado de seguimiento del

---

(44) *El País*, 28 de marzo de 1987, pág. 10.

(45) P. URBANO, «Mancha el opositor», en *Ya*, 27 de marzo de 1987, pág. 13.

(46) F. LÓPEZ DE PABLO, «Una ocasión perdida y un buen opositor», en *Ya*, 27 de marzo de 1987, pág. 120.

(47) *Diario 16*, 19 de marzo de 1987, pág. 16. Sectores de AP, cercanos a M. Herrero, señalaron que el primer indicio de que A. Hernández Mancha no conduce por buen camino al partido «lo han extraído del resultado y desarrollo de la moción de censura al Gobierno, que según este sector ha sido un fracaso» (*El País*, 1 de abril de 1987, pág. 17).

(48) 29 de marzo, pág. 5.

(49) 29 de marzo, págs. 1 y 15.

debate y a la oportunidad de la presentación (en esta segunda encuesta les parecía mal sólo al 34 por 100).

Para terminar, nos parece pertinente asumir la impresión que la moción de censura de marzo de 1987 produjo en el excelente historiador A. ELORZA: «En realidad, por la vía iniciada, el único fruto al alcance del nuevo liderazgo de AP dista de ser positivo. Nos referimos al desgaste que puede afectar a la imagen pública del Parlamento si siguen presentando censuras imposibles cada vez que surja un pretexto para ello» (50).

---

(50) A. ELORZA, «El vacío», *El País*, 14 de mayo de 1987, pág. 11.