

EL CONTROL PARLAMENTARIO (I): LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Alejandro RASTROLLO RIPOLLÉS
Letrado de las Cortes Generales
Profesor de Derecho Constitucional UAH

RESUMEN

Aborda este análisis la moción de censura y la cuestión de confianza en nuestro sistema constitucional –arts. 112 a 114 CE –, y en la práctica de estos cuarenta años desde la aprobación de la Constitución de 1978. Ambos institutos se regulan en su Título V, “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, Título que se vincula con la disposición constitucional del art.1.3 CE que establece que “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”. Como de manera casi unánime sostiene la Academia, la moción de censura y la cuestión de confianza constituyen instrumentos de control político de máximo nivel por cuanto pueden dar lugar a la caída de un Gobierno y a la elección, bien en el mismo acto, bien a través de una nueva investidura, de un nuevo Presidente del Gobierno y, a la postre, de un nuevo Gobierno.

Palabras clave: Parlamento, parlamentarismo, historia parlamentaria, control político, elección del Presidente del Gobierno.

ABSTRACT

The present study is about the regulation in the Spanish constitutional system of the “motion of censure” and “vote of confidence” and its practice in the time elapsed since the entry into force of the Constitution. Both institutions are regulated in Title V of the Constitution “Relations between the Government and the Cortes Generales” closely linked with Section 1.3, which sets out: “The political form of the Spanish State is that of a parliamentary monarchy”. Both the motion of censure and the vote of con-

fidence are commonly referred by the legal doctrine as the most important mechanisms dealing with the control of Government's action, due to the fact they may lead to the removal of the Executive power and the election of a new Government, either in the same act or subsequently as a result of a new investiture of the President of Government.

Keywords: Parliament, parliamentary system, parliamentary history, political control. Election of the President of Government.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA MOCIÓN DE CENSURA. *A) La moción de censura en la CE de 1978. B) La regulación del procedimiento parlamentario de la moción de censura en el Reglamento del Congreso de los Diputados. C) La moción de censura en la práctica constitucional.* III. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. *A) La cuestión de confianza en la CE de 1978. B) La regulación del procedimiento parlamentario de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso de los Diputados. C) La cuestión de confianza en la práctica constitucional.*

I. INTRODUCCIÓN

El punto de partida a la hora de analizar la moción de censura y la cuestión de confianza, y en general de cuantos instrumentos y procedimientos son inherentes al sistema parlamentario, es en nuestro contexto el artículo 1.3 de la Constitución Española de 1978, según el cual “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. De ello se deduce: a) que la forma de Estado, esto es la forma de la Jefatura del Estado, es en España la de una monarquía o reino; b) que se trata de una monarquía constitucional o limitada, tal y como en el propio Texto Constitucional desarrolla el Título II; y c) que el sistema de gobierno es el parlamentario, o, dicho de otro modo, una fórmula de (inter)relación de poderes –básicamente Ejecutivo/Legislativo– en la que el primero procede de la elección del segundo, del Congreso concretamente, mediante la investidura (art. 99 CE), y desde esta elección nace una posición de control del Parlamento al Gobierno con diferentes medios que, en unos casos, corresponden a ambas Cámaras –comparecencias (art.110 CE), preguntas escritas y orales (en Pleno y en Comisión) e interpelaciones (art. 111.1 CE), proposiciones no de ley en Congreso, mociones en Senado y mociones consecuencia de interpelación (art. 111.2 CE), o comisiones de investigación (art. 76 CE)–. Y, en otros, sólo al Congreso – cuestión de confianza y moción de censura (arts. 112-114 CE)–. Mientras que al Gobierno la Constitución le atribuye, asimismo, como propio del sistema parlamentario, el derecho de disolución de la o las Cámaras (art.115 CE).

Sentados estos principios, el Título V de la CE desarrolla los mecanismos constitucionales relativos a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, regulación que se inicia por una disposición constitucional que referencia en el Congreso la responsabilidad solidaria del Gobierno respecto de su gestión política. Se trata de un principio general del Derecho parlamentario que supone, de una parte, que es el Gobierno como órgano colegiado el que responde solidariamente y, de otra, que la responsabilidad es por la gestión política, concepto indeterminado que concreta el art. 97 CE cuando establece las funciones del Gobierno, a saber, dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, la defensa del Estado, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Responsabilidad política que se hace efectiva ante la Cámara Baja, por más que la Constitución, en línea con lo dispuesto en su art. 66.2 (“Las Cortes Generales...controlan la acción

del Gobierno”), refiera las facultades parlamentarias de control ordinario a las Cámaras según los arts. 109, 110 y 111 CE. Quiere esto decir que la conexión constitucional directa del art. 108 es con los arts. 112, 113 y 114, preceptos en que se consignan aquellas instituciones de control político que sólo corresponden al Congreso de los Diputados. Y es que, si bien ambas Cámaras, Congreso y Senado, “representan al pueblo español” (art. 66.1 CE), se ha dicho que su naturaleza difiere en la medida en que la Cámara baja responde a un criterio de representación poblacional general, mientras que el Senado se define constitucionalmente como Cámara de representación territorial (art. 69.1), de manera que los constituyentes optaron por atribuir a cada una, según dicha naturaleza, específicas competencias: investidura, confianza y censura en el Congreso y control territorial en el Senado.

Cabe mencionar que la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, contemplaba la posibilidad de plantear dichas iniciativas de control político indistintamente ante el Congreso de los Diputados o ante el Senado, vinculando estrechamente la decisión adoptada por cada una de las Cámaras, al requerir, por ejemplo, en el caso de la moción de censura, su aprobación por el Congreso y el Senado. Nuestra Carta Magna rompe así con este sistema de relaciones entre Cámaras (tendencialmente perfecto según la clásica distinción doctrinal) y entre éstas y el Ejecutivo, en la medida en que los constituyentes se decantaron por atribuir la exigencia de responsabilidad política exclusivamente al Congreso de los Diputados.

La moción de censura y la cuestión de confianza se han calificado justamente por la Academia como instrumentos de control con sanción o consecuencias jurídicas¹, desde el momento en que se vincula a su ejercicio la muy importante consecuencia de hacer posible la dimisión del Presidente

¹ Del control parlamentario se puede tener un concepto amplio o estricto. El primero engloba funciones como las de información, crítica, inspección y de dirección o impulso político que no llevan aparejada la imposición de sanciones jurídicas. En sentido estricto, la noción de control parlamentario aparece estrechamente vinculada a la exigencia de responsabilidad política y se concreta en dos instituciones, la moción de censura y la votación de confianza, de las que puede derivarse la remoción en el ejercicio del poder. (MARTÍNEZ ELIPE, I.: *Fiscalización Política del Gobierno. Vol. Primero. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Aranzadi, Madrid, 2000).

del Gobierno y su sustitución por otro en el mismo acto de la censura, en caso de resultar aprobada (art. 114.2 CE), la apertura del procedimiento de investidura si cuestión de confianza planteada fuere rechazada (art. 114.1 CE en relación con el art. 99); o por el contrario el mantenimiento del Gobierno en el ejercicio de sus funciones constitucionales, reafirmando el Congreso la confianza que en su día otorgó a su Presidente, expresamente al aprobar la cuestión de confianza o de manera implícita al rechazar la moción de censura.

Resta analizar quién es el sujeto pasivo de los mecanismos de control político con sanción jurídica, si el Gobierno como órgano colegiado o su Presidente. La Constitución, tanto en el caso del art. 108, que contiene la previsión expresa de la responsabilidad solidaria del Gobierno, cuanto en la cuestión de confianza –“el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros” (art.112 CE)–, como en la moción de censura –“El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno...” (arts. 113.1 CE), que, en caso de ser adoptada, “el Gobierno presentará su dimisión al Rey” (art. 114.2 CE)–, parece apuntar al Gobierno como sujeto pasivo de dichos instrumentos de control.

Sin embargo, una interpretación conjunta de los distintos preceptos constitucionales que entran en juego pudiera suscitar dudas respecto de que sea tal el destinatario inmediato de los medios de control con sanción jurídica. Sí parece claro que la responsabilidad de la gestión política es solidaria porque afecta a todo el colegio u órgano colectivo según el art. 108 CE. Respecto de la cuestión de confianza, el tenor literal del art. 112 habla del “Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros” lo que supone “colegiar” la decisión individual sobre el planteamiento de la cuestión de confianza, aunque el resto de la dicción del precepto habla de “su programa”, que es el del Presidente, con el que obtuvo la investidura, en los términos del art. 99 CE².

² En tal sentido, recientemente TORRES DEL MORAL, A.: “¿Censura o disolución?” *El Mundo*, el 31 de mayo de 2018. “La propuesta de una cuestión de confianza es de estricta competencia del Presidente del Gobierno, que la utilizara según conveniencia propia. Pero aunque es el Presidente el que la presenta, la confianza se niega o se otorga al gobierno... También la moción de censura se plantea frente al Gobierno, no únicamente frente al presidente”.

Paralelamente ha de considerarse la especial primacía que tiene el Presidente en el propio Ejecutivo, tanto por lo que respecta al modo de elección, ya que no se inviste a un Gobierno, cuya composición se desconoce en el momento de la investidura, sino únicamente al Presidente, y lo mismo en el caso de la elección por moción de censura en que se propone un candidato alternativo a la Presidencia, no un Gobierno alternativo (aunque va de suyo que un nuevo Presidente supone nuevo Gobierno), como por lo que se refiere al nombramiento y separación por el Presidente de los demás miembros del Gobierno (art. 100 CE), la dirección de la acción de Gobierno y su coordinación (art. 98.2 CE), o la disolución parlamentaria “bajo su exclusiva responsabilidad” (art.115.1 CE).

En fin, estos elementos otorgan una posición preeminente al Presidente del Gobierno, causa de que, siendo la cuestión de confianza y la moción de censura instrumentos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, apuntan de manera inmediata al Presidente y de forma mediata al Gobierno formado por el Presidente. Dicho en otros términos: es imposible técnicamente censurar a un Gobierno sin censurar al Presidente, lo que unido al hecho de que la moción de censura sea constructiva, en la medida en que requiere proponer un candidato alternativo, determina que la censura del Gobierno dependa de que prospere la del Presidente, a la que está vinculada necesariamente. En definitiva, hay censura al Gobierno porque la hay al Presidente, de quien depende el nombramiento y cese de los demás componentes del Gobierno. Por lo mismo, el rechazo de una cuestión de confianza, que el Presidente plantea sobre su programa o sobre una declaración de política general, implica negar la confianza al Gobierno en su conjunto.

II. LA MOCIÓN DE CENSURA

A) La moción de censura en la CE de 1978

La moción de censura ha sido habitualmente conceptualizada como un instrumento más disuasorio que real, porque hasta fecha bien reciente su operatividad había sido simbólica más que efectiva en las tres ocasiones en que se había planteado y debatido. No obstante, la cuarta y última utilización de este instrumento de control parlamentario, considerado como el más intenso o extraordinario de cuantos establece la Constitución, con

resultado en este último caso afirmativo, ha abierto de nuevo la reflexión teórica sobre el mismo. Aclarando, de paso, algo tan cierto como que la Constitución contiene instituciones, mecanismos, que se tenían por claros (algunos incluso prácticamente obsoletos) que, no obstante, cobran plena operatividad cuando se producen variaciones de mayor o menor alcance en los sujetos político-constitucionales por excelencia, como son los partidos políticos y sus grupos parlamentarios en las Cámaras.

Esto es lo que ha sucedido en los últimos años con instituciones constitucionales como la investidura del Presidente del Gobierno y las dudas sobre el alcance de la renuncia de un candidato propuesto por el Rey; sobre los plazos de las propuestas de candidatos en lo referente a dies a quo y dies ad quem; sobre las competencias de un Gobierno en funciones; o respecto de la aplicación del mecanismo de intervención territorial del art. 155 CE. En suma, múltiples cuestiones abiertas a causa de una modificación del sistema de partidos tradicionalmente bipartidista por un sistema tendencialmente multipartidista.

Para comprender el alcance de la moción de censura se hace preciso acudir al debate mantenido en el Congreso, y en el Senado, en torno a la redacción de los preceptos constitucionales en cuestión, que permiten detectar elementos de interés para conocer la interpretación auténtica del Constituyente y el fundamento “histórico” de esta institución.

En el anteproyecto de Constitución los arts. 91 y 92.2 recogían la moción de censura con características prácticamente iguales a la regulación constitucional de los actuales arts. 113 y 114.2 CE. Apenas un cambio en el tiempo verbal “El Congreso...exige” por “El Congreso puede exigir...”.

Como primer apunte, procede señalar el amplio consenso existente en torno a la inclusión de la censura constructiva en la Carta Magna, como se evidencia en la defensa que de esta institución –y en general del parlamentarismo racionalizado– realizaron los constituyentes en sus respectivos discursos “con frecuentes declaraciones generales sobre la compatibilización entre la estabilidad gubernamental y el control parlamentario.”³

³ MONTERO GIBERT, J.R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979, pp. 5-40.

Como excepción a dicha tendencia mayoritaria, el Diputado del GP Comunista, Solé Tura, abogaba por suprimir el carácter constructivo de la censura porque, decía, una moción de censura como calco del sistema establecido por el art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn era excesivamente rígida y dificultaba la relación de poderes y el control real del Parlamento respecto del Gobierno.

El diputado del GP UCD Alzaga Villamil intervendría en la Comisión Constitucional en contra de esta posición reclamando la conveniencia de dotar de estabilidad al sistema, en tanto en cuanto argumentaba que la censura constructiva “básicamente logra eliminar el peligro del funcionamiento de mayorías negativas que, sin embargo, no son positivas. Es decir, la posibilidad de que se produzca el acuerdo frente a un Gobierno, al efecto de derrotarlo, o privarle de sus funciones, sin que esa mayoría sea capaz de generar, en términos positivos, un gobierno de recambio.” Elemento pues de estabilidad del sistema que, sin ser el único, pues hay otros factores –señalaba el mismo Alzaga– como el sistema de partidos o la representación proporcional, resulta de especial importancia para garantizar estabilidad, en línea con las democracias modernas que buscan “compatibilizar la democracia parlamentaria con un Gobierno estable”.

Fraga Iribarne, diputado del GP Coalición Popular, se inclinaba también por mantener la referida institución porque “el régimen parlamentario racionalizado aconseja el voto de censura constructivo...” que “permita a la vez Gobiernos fuertes (...) y el control efectivo de los mismos por unas oposiciones responsables”. En línea semejante, en defensa del parlamentarismo racionalizado y de la estabilidad gubernamental que le es consustancial, se pronunciaron los diputados de la UCD Herrero R. de Miñón y Jiménez Blanco y el diputado Sáinz de Varanda, del GP Socialista.

En su intervención en Pleno, el Diputado Pérez-Llorca, analizando el parlamentarismo británico, su evolución y el parlamentarismo racionalizado del siglo XX, como contramedida respecto del parlamentarismo tradicional que producía Gobiernos débiles y frecuentes crisis insolubles, señalaría que la censura constructiva preveía, en clave de estabilidad, reglas temporales para evitar la tramitación de continuas mociones y reglas

de quórum tanto respecto de su presentación como para su aprobación⁴. Así, frente a la enmienda defendida en la Comisión Constitucional por el Diputado Solé Tura, favorable a ampliar la legitimación para presentar una moción de censura, además de a una décima parte de diputados, a un grupo parlamentario (en lo que coincidía con el diputado Cuerda Montoya del GP vasco), Pérez-Llorca argumentó que no previendo la Constitución el número de componentes de los Grupos parlamentarios, y siendo esta cuestión objeto de regulación por el Reglamento parlamentario, atribuir la moción de censura a los Grupos, significaba desnaturalizar su significado de crítica gubernamental pero desde la estabilidad.

En el debate en el Senado intervino por la Agrupación Independiente el Senador Ollero Gómez, quien argumentó a favor de dotar a la moción de censura de “ciertas cláusulas estabilizadoras”, aunque se posicionó en contra de la moción de censura constructiva, típicamente alemana, argumentando incluso el que la misma fuera objeto de crítica por algunos profesores alemanes, además de no idónea para España⁵. En síntesis, el Senador Ollero a) argumentó que debía atribuirse también la legitimación a los grupos parlamentarios o, si no se quería constitucionalizar esta fórmula, a uno o más “grupos políticos con representación parlamentaria”; b) consideraba que el periodo de enfriamiento de la moción, a efectos de su votación –cinco días tras su presentación–, era excesivo porque implicaba mantener al Gobierno en una “interinidad (que) no es políticamente saludable”, citando como único precedente el art. 64 de la Constitución de 1931, argumento que ya entonces reprodujo Azaña ante la moción por el incidente de “Casas Viejas”; c) proponía la exigencia de la motivación de la moción como requisito para su admisión a trámite, de manera que la política concreta del nuevo Presidente y su Gobierno fuese explicitado y sometido a general conocimiento y no objeto de “negociaciones y acuerdos de pasillo”. En otro caso, se estaría introduciendo una excepción injustificada a la presentación y

⁴ En efecto, argumentó el Diputado Pérez-Llorca que “...si no tomamos una medida precautoria como la de la Ley Fundamental de Bonn (...), es muy posible que el parlamentarismo, con todas las virtudes positivas que tiene, aportara a nuestro país en este momento una serie de crisis gubernamentales, una gran dosis de inestabilidad y de crisis de difícil solución que serían especialmente nefastas en un momento de consolidación de la democracia”. En Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados., 109 (13 de julio de 1978).

⁵ Vid. OLLERO, C.: “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 52, 1986, pp. 7-18.

votación del programa político del candidato, necesario para la investidura, contribuyendo a reducir la publicidad de la acción política, ya que “ni el Jefe del Estado, ni las Cámaras, ni la opinión pública, ni nadie, puede saber el programa de ese Presidente del Gobierno impuesto”.

Desde una perspectiva general, la crítica de Ollero a la censura constructiva se centraba precisamente en su elemento más característico, la inclusión de un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno, lo que en la práctica suponía –a su entender– incorporar una doble vía de elección del Presidente del Gobierno que, en este caso, se impone al Rey, proponente del candidato en la investidura ordinaria de un Presidente, perturbando así la función que al Jefe del Estado le asigna el art. 56.1 CE de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones. Además de que, precisaba, la moción constructiva destruye la lógica del sistema parlamentario, sea bipartidista o pluripartidista porque “a la dificultad de ponerse de acuerdo sobre un candidato a la Presidencia, se añadiría la anticipación de la dimisión de un Presidente que detecte la clara debilitación de la coalición gubernamental”. Asimismo, Ollero incorporaba otro argumento de peso cual es que la censura constructiva da lugar a una “confusión” de dos operaciones: la censura y la investidura, ya que “si al Presidente del Gobierno le incumbe la dirección política y a la Cámara el control de esa política, debe ser aquél quien fije y, si es preciso, negocie su programa, y esta quien lo sancione. No tiene sentido que esta fijación del programa y su sanción tengan lugar entre bastidores, en los pasillos del Congreso y sin publicidad, como la tendría para que los partidos pudieran llegar a un acuerdo sobre el candidato:”

El Senador Sánchez Agesta, del GP Independiente, defendió la supresión del plazo para presentación de posiciones alternativas y para el debate de la moción por incomprensible a su juicio. En efecto, Sánchez Agesta comenzaba por referir la confusa expresión “otras mociones” planteando si eran cuestiones de confianza u otras mociones de censura.

Por su parte, el Senador Villar Arregui, del GP Progresistas y Socialistas Independientes, rechazaba la argumentación de Ollero (también de la Senadora Landáburu González) sobre una hipotética doble clase de Presidente, según fuera propuesto por el Rey o votado favorablemente en una moción de censura porque, decía, “en rigor, el Rey sanciona una decisión previa adoptada por mayoría simple o por mayoría cualificada del Congreso,

cuando, en el camino del artículo 93 (la investidura con numeración de la Comisión Constitucional del Senado), nombra al Presidente del Gobierno”. Además, decía, el refrendo excluye la discrecionalidad política del Rey en la propuesta de candidato. “Por consiguiente, –concluía– las dos figuras de Presidente...proceden del Congreso. Como no podría ser por menos...en una monarquía parlamentaria”.

Pues bien, en línea con la posición mayoritaria que mantuvieron nuestros constituyentes, la CE de 1978 recoge los postulados del parlamentarismo racionalizado y, entre ellos, la estabilidad gubernamental como principio cardinal, estableciendo también en este punto unas barreras tendentes a evitar la presentación indiscriminada de mociones de censura, cuales son:

i. La exigencia de un quorum o número mínimo de proponentes que se cifra en al menos la décima parte de diputados –actualmente 350, luego 35 como mínimo–, con el fin de no dejar tan grave instrumento de control en manos de minorías exiguas o, de haber prosperado en el debate de la Constitución, de los grupos parlamentarios, que pueden llegar a tener cinco componentes en determinados supuestos (art. 23.1 RCD).

ii. La inclusión de un candidato alternativo, elemento determinante del carácter constructivo de la moción. Candidato que, al igual que ocurre con la investidura del art. 99 CE, no se requiere que tenga la condición de diputado, pudiendo serlo cualquier persona que estando en plenitud de derechos políticos sea propuesta. En dos de las mociones de censura presentadas hasta la fecha (1987, III Legislatura y 2018, XII Legislatura) el candidato a la Presidencia del Gobierno no era diputado.

iii. El establecimiento de un periodo de enfriamiento para la votación de la moción –cinco días desde la presentación–, igualmente criticado en las Constituyentes por quienes hablaban de periodo de debilidad gubernamental o de interinidad excesiva.

iv. La posibilidad de presentar mociones alternativas en los dos primeros días del plazo anterior, como una opción de última ratio que actuara como contramedida de una moción inadecuada.

v. La adopción de la censura y elección de nuevo Presidente por mayoría absoluta, dato también esencial del carácter constructivo de la moción por cuanto pretende evitar lagunas en el Gobierno o incapacidad para construir un nuevo Gobierno.

vi. La prohibición de presentar una nueva moción por los signatarios de la moción rechazada en el mismo periodo de sesiones, desechando el uso continuado de la moción de censura como una forma de filibusterismo u obstruccionismo parlamentario.

vii. Finalmente, la doble consecuencia de la aprobación de la censura: la sanción de presentación de la dimisión al Rey por parte del Gobierno censurado y la investidura pasiva del candidato propuesto, que será nombrado por el Rey Presidente del Gobierno, también nota propia del carácter constructivo que presenta nuestro modelo de moción de Censura.

En definitiva, todo el sistema constitucional de la censura está pensado en clave de dotar de estabilidad al Gobierno, garantizando el automatismo de un cambio gubernamental en momentos de crítica parlamentaria, a la par que se garantiza la competencia de control parlamentario del Congreso de los Diputados. Visto así es un sistema de equilibrio constitucional y además una decidida opción por la estabilidad institucional⁶.

Conviene no obstante detenerse en la anterior afirmación, ya que no pocos autores han puesto en entredicho la asociación (mayoritariamente defendida por los Constituyentes del 78) entre estabilidad de un Gobierno y estabilidad de un sistema político-constitucional. En nuestro contexto, el propio Ollero contrapondría ambas realidades, resaltando la importancia de la estabilidad del sistema frente a la de los Gobiernos, la cual residiría en “la fidelidad a sus propios principios y reglas de oro de su funcionamiento”, que en un régimen parlamentario no son otros que la apoyatura del Gobierno en una mayoría parlamentaria no pudiendo “subsistir si la

⁶ Que se apueste por el Parlamento lo evidencia el hecho de que el art. 115.2 CE impide al Presidente del Gobierno proponer al Rey la disolución cuando se está tramitando una moción de censura. Que se opte por la estabilidad del Ejecutivo no sólo se desprende de las notas de la moción en la Constitución, sino también de la prohibición de que, en caso de no ser aprobada, sus signatarios puedan presentar otra en el mismo periodo de sesiones.

tiene enfrente”. Virgala Foruria⁷ considera un error confundir estabilidad del sistema político global con estabilidad gubernamental, afirmando que numerosos países han experimentado crisis gubernamentales sin que su sistema democrático-parlamentario se haya resentido. Las crisis de gobierno provendrían fundamentalmente del sistema de partidos “y no de los mecanismos constitucionales de regulación de las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento”, concluyendo que la moción de censura constructiva estaba pensada para un sistema de partidos concreto cual era el multipartidismo polarizado de la República de Weimar, motivo por el cual se incorporó a la Ley Fundamental de Bonn en su art. 67. Para Montero Gibert, los constituyentes realizaron una operación de “ingeniería constitucional” al hacer depender el funcionamiento “eficaz” del sistema de “una adecuada ordenación de las estructuras jurídico-formales” –aquí, la censura constructiva–, olvidando que las instituciones legales no son las únicas variables causales de la vida política. Al mismo tiempo, los constituyentes habrían optado por una solución jurídica a un problema político –la inestabilidad gubernamental– que, a juicio del citado autor, hace tiempo había dejado de ser tal, “mientras que, en cambio, dificultaron al máximo su contrapartida del control legislativo.”

Frente a los argumentos anteriores, y sin negar el impacto que en el funcionamiento del sistema político y en la estabilidad gubernamental tienen factores diversos, incluidos los externos a la dinámica Parlamento-Ejecutivo, lo cierto es que la censura constructiva se ha revelado eficaz a la hora de evitar la proliferación de crisis ministeriales. Y ello tanto por lo que se refiere al número relativamente reducido de veces en que se ha recurrido a este mecanismo constitucional –2 en Alemania bajo la vigencia de la LFB y 4 en España con la CE de 1978–, como por las que ha conseguido el resultado esperado por sus proponentes –1 en Alemania (50%) y 1 también en nuestro país (25%)–.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el recurso a la moción de censura cumplía, al menos hasta fecha muy reciente, una función que a menudo se asocia a los instrumentos de control político y, más aún, a la

⁷ VIRGALA FORURIA, E.: “La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 99-136.

propia razón de ser de los Parlamentos en las democracias modernas, que no es otra que servir de cauce para la expresión de la responsabilidad política “extraparlamentaria” o, en palabras de Rubio Llorente⁸, una “apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas de este control «ad referéndum»”. En definitiva, una fiscalización más enfocada al impacto de su ejercicio en la opinión pública que en la producción de consecuencias jurídico-formales en sede parlamentaria. De ahí que Martínez Elipe hablara de “conexión entre la responsabilidad parlamentariamente institucionalizada y la responsabilidad difusa”.

Finalmente, y de manera previa al examen del procedimiento parlamentario de tramitación de la moción de censura, deben abordarse una serie de cuestiones que guardan estrecha relación con esta institución.

Por un lado, se ha debatido si un Presidente frente al que se ha presentado una moción de censura podría “desactivarla” presentando su dimisión al rey, lo que abriría el camino de una investidura, a tenor de los arts. 101.1 y 99 CE. Las posiciones a este respecto varían desde quienes entienden que supondría un fraude legis o, cuanto menos, una elusión constitucional, a quienes entienden que si no hay una expresa prohibición constitucional, sí sería factible.

Esta circunstancia requiere alguna reflexión, porque es cierto que la Constitución guarda silencio sobre una posible dimisión de un Presidente objeto de una moción de censura. Sin embargo, pueden señalarse algunos argumentos que abonan esa posibilidad: el primero se refiere al tempus de la moción de censura que es, como tantos otros procedimientos parlamentarios, un iter con diferentes fases hasta que recae la decisión final del Congreso, en el cual se puede distinguir la presentación y su correspondiente calificación y admisión a trámite por la Mesa, la posible presentación de mociones alternativas, el debate y la votación. Pues bien, a lo largo de todo el procedimiento, y en todo caso antes de la votación en la que la Cámara exprese su voluntad, cabría la posible dimisión del Presidente, lo que por desaparición del objeto dejaría obsoleta la censura planteada. El Gobierno pasaría entonces a estar en funciones, abriéndose el procedimiento de investidura con las consultas

⁸ RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

regias, propuesta de candidato, debate y votación en los términos que establece el art. 99 CE. Un segundo argumento favorable consiste en entender que la prohibición de dimitir constituye una interpretación extensiva de una restricción de derechos –la dimisión es un derecho público subjetivo que tiene el Presidente, según el art 101.1 CE–, limitación que habría de recogerse expresamente habida cuenta de que el art. 4 del Código Civil impide su aplicación a supuestos distintos de los legalmente previstos. Y, en tercer lugar, si la moción tiene por finalidad censurar a un Gobierno y nombrar otro Presidente y, por ello, otro Gobierno, tal finalidad se cumpliría con la dimisión del Presidente en caso de que se haya presentado una moción de censura porque la dimisión cumple el primer objetivo –censurar al Gobierno y derribarle– y abre el camino para el segundo objetivo –elegir un nuevo Presidente– luego no parece que concorra fraude alguno o elusión alguna a los fines de la regulación constitucional.

Por otra parte, debe hacerse referencia a la práctica de la reprobación ministerial⁹, manifestación típica del Derecho parlamentario, que, por medio de usos, costumbres y convenciones, ha dado paso a nuevas formas de control político, sorteando así la rigidez del mecanismo constitucional de la moción de censura. En la medida en que la CE no la contempla expresamente, la doctrina se divide entre los que rechazan su admisibilidad en tanto en cuanto la CE excluye precisamente la responsabilidad individual de los ministros (Lavilla Rubira), los que consideran que no existe óbice para su sustanciación, sin perjuicio de que de se eventual aprobación no se derive el deber jurídico de dimitir (Virgala Foruria), y aquellos que sostienen que la reprobación ministerial cuenta con cobertura en los arts. 98.2 (responsabilidad directa de los ministros en su gestión) y 111 CE (“1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras... 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.”) y, por tanto, debería dar lugar a algún tipo de sanción, aun por vía de costumbre constitucional. De acuerdo con esta última tesis, no cabría la reprobación ministerial en el Senado, ya que el Gobierno no responde políticamente de su gestión en la Cámara alta.

⁹ En “*Fiscalización Política del Gobierno...*”. MARTÍNEZ ELIPE, L. Ibid.

En cualquier caso, la práctica parlamentaria de la reprobación de ministros en el Congreso, que adopta la forma de mociones de reprobación, tramitadas como mociones consecuencia de interpelación, muestra que carecen de sanción jurídica en sentido estricto-cese-, más allá del impacto que, como ocurre con los medios de control político en general, pueda tener en la opinión pública. Para despejar cualquier duda al respecto, los constituyentes de países de nuestro entorno, como Francia o Italia, excluyeron expresamente esta figura de sus textos fundamentales.

B) La regulación del procedimiento parlamentario de la moción de censura en el Reglamento del Congreso de los Diputados

La regulación por el Reglamento del Congreso de la Moción de censura forma parte, junto con el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno y la cuestión de confianza, del Título VIII “Del otorgamiento y retirada de confianza”, porque los tres procedimientos, son el núcleo del sistema parlamentario desde el sujeto Parlamento, ya que tienen en común otorgar, mantener o retirar, la confianza parlamentaria en el Gobierno. Además, son de exclusiva competencia del Congreso, sin intervención por parte del Senado, en desarrollo de lo dispuesto en el 108 CE, manifestación por tanto de la singular atribución constitucional a la Cámara Baja de una posición preponderante en el control político con consecuencias jurídicas.

Es el capítulo tercero de este título el que contempla la Moción de censura, arts. 175 a 179 RCD.

Se trata de una normativa de desarrollo directo de lo dispuesto en la Constitución, hasta el punto de que hay artículos del RCD que reproducen literalmente los preceptos constitucionales, como es el caso del 175.1. RCD, idéntico al 113.1 de la CE, y del 175.2 prácticamente igual al 113.2 CE. También se contemplan algunas importantes novedades complementarias a lo que establece la Carta Magna, como la exigencia de que la propuesta se presente en escrito motivado.

La presentación de una moción de censura se sujeta por disposición del Reglamento a los requisitos constitucionales de número de proponentes –al menos una décima parte de los Diputados–, la inclusión de un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno, “que haya aceptado la

candidatura”, condicionante que tampoco figura en el texto constitucional pero que responde a la lógica del sistema según la cual el candidato debe haber aceptado porque le corresponde intervenir en el debate “a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar” –requisito que igualmente es congruente puesto que se exige para el modo ordinario de elección, la investidura–.

Tras la presentación de la correspondiente moción corresponde a la Mesa de la Cámara su calificación –operación que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, tiene un carácter estrictamente formal, limitada al examen de los requisitos que para la iniciativa en cuestión prevé el Reglamento– y su admisión a trámite, una vez verificado que se ha presentado por escrito y con motivación, que reúne el número de firmas exigido, así como que contiene la propuesta de un candidato alternativo al actual Presidente y su aceptación por parte de éste.

Una vez admitida a trámite la moción, el Reglamento dispone que se dé cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios¹⁰. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción, podrán presentarse mociones alternativas, que en todo caso habrían de reunir los mismos requisitos exigibles a la moción de la que traen causa (motivación, número mínimo de firmantes y candidato alternativo). Nada impide que los mismos signatarios de una moción de censura pudieran firmar una alternativa, pero cabe decir que la disposición de que los firmantes de una moción no aprobada no puedan firmar otra en el mismo periodo de sesiones apunta a una interpretación restrictiva de una posible firma doble de los mismos signatarios en una hipotética moción alternativa.

El paso siguiente es la fijación del orden del día del debate, en el bien entendido que, según la Constitución, la votación no será antes de cinco días después de la presentación. El debate de la moción de censura tiene

¹⁰ Fraile Clivillés considera que en la medida en que el debate de la moción va a seguir el modelo del debate de investidura, y considerando que quienes intervienen en él no son en realidad los Grupos sino “los representantes de los Grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria” ex art. 99.1 CE, es a éstos a quienes se tendría que notificar la presentación de una moción de censura. (FRAILE CLIVILLÉS, M. M.: “Comentario de los artículos 175 a 179 RCD”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M.R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012).

tres momentos: uno primero, cual es su presentación a cargo de uno de los Diputados signatarios de la misma, intervención sin límite de tiempo que responde a las dos facetas de la moción de censura, la censura propiamente dicha o justificación de su necesidad, y la presentación del candidato alternativo propuesto, que podrá intervenir a continuación “a efectos de exponer el programa político del gobierno que pretende formar” –segundo momento, que se desarrolla según las reglas del debate de investidura–. Finalmente, un tercer momento, al término de la intervención del candidato propuesto y tras la interrupción del debate decretada por la Presidencia (cuya duración no precisa el RCD), que se corresponde con el debate parlamentario stricto sensu, con participación de todos los Grupos¹¹ por orden de menor a mayor, por un tiempo de treinta minutos cada uno y réplicas de diez, tras las intervenciones individuales o, en su caso, agrupadas del candidato.

Finalizado el debate, y siempre que hayan transcurrido cinco días desde la presentación de la moción de censura, se lleva a cabo la votación, a la hora previamente fijada por la Presidencia, mediante sistema de votación nominal pública por llamamiento (art 85.2 RCD), respondiendo los Diputados “sí”, “no”, o “abstención” desde sus escaños, y con votación final del Gobierno y la Mesa de la Cámara (art 86 RCD).

A reseñar que, si se hubieran presentado mociones alternativas, cabe que el Presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, ordene el debate conjuntamente, con votaciones separadas que seguirán el curso de su orden de presentación. Una vez aprobada una moción, las demás, si las hubiera, decaen.

La aprobación de una moción de censura requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es decir la mitad más uno de los miembros de derecho de la Cámara, que siendo 350, es de 176 votos (arts. 113.1 CE y 177.5 RCD).

Si prospera una moción de censura, acto seguido se comunica por el Presidente de la Cámara al Rey y al Presidente del Gobierno, y se abre un conjunto de situaciones constitucionales que comprenden: en primer lugar,

¹¹ Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios o, de acuerdo con Fraile Clivillés, de los de los Grupos políticos con representación parlamentaria. Ibid. Comentario artículo 177 RCD.

que el Gobierno presentará su dimisión al Rey (art. 114.2 CE); segundo, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno el dimitido pasará a estar en funciones (art. 101.2 CE); y, en tercer lugar, que el candidato alternativo incluido en la moción de censura “se considera investido de la confianza de la Cámara” y “el Rey le nombrará Presidente”. Todo lo cual se lleva a cabo mediante un conjunto de reales decretos cuyo refrendante es el Presidente del Congreso de los Diputados. Lógicamente, el nombramiento del nuevo Gobierno no será por la Legislatura completa, sino por lo que reste hasta la finalización de la Legislatura en curso.

C) La moción de censura en la práctica constitucional

Hasta el momento, este mecanismo de control político ha sido planteado en las siguientes cuatro ocasiones:

La primera vez, al poco de aprobarse la Constitución, durante la I legislatura constitucional, fue presentada el 21 de mayo de 1980 por el Diputado Alfonso Guerra González y un número suficiente de Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Socialistes de Catalunya y Socialistas Vascos, que propusieron censurar al Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, presentando como candidato alternativo a Felipe González Márquez. Fue debatida los días 28 y 29 de mayo y rechazada en Pleno de 30 de mayo de 1980 por 152 votos a favor, 166 en contra, 21 abstenciones y 11 ausencias.

La segunda ocasión fue el 23 de marzo de 1987 en la III legislatura, presentada por el Diputado Calero Rodríguez y cincuenta y un Diputados más del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, planteando la censura del Presidente del Gobierno Felipe González y proponiendo como candidato alternativo a Antonio Hernández Mancha. Se debatió los días 26 y 27 de marzo de 1987, rechazándose en el Pleno de 30 de marzo de 1987 por 66 votos a favor, 195 en contra y 71 abstenciones.

La tercera ocasión fue en la actual XII Legislatura, presentada el 19 de mayo de 2017, treinta años después de la última ocasión, por la Diputada Montero Gil, y 35 diputados más del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, proponiendo censurar al Presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey, y como candidato a Pablo

Iglesias Turrión, Fue debatida los días 13 y 14 de junio de 2017 y rechazada en el Pleno del Congreso de 14 de junio de 2017, por 82 votos a favor, 170 en contra y 97 abstenciones.

Hasta aquí una historia de fracasos de la moción de censura que, no obstante ha jugado un significado diferente según su momento y desarrollo. Si en el caso de la primera anticipó el liderazgo político del candidato alternativo del Partido Socialista, elegido dos años después en las elecciones generales de octubre de 1982 por mayoría absoluta, en la segunda, minó el del candidato e, indirectamente, abrió paso al apoyo del Partido Popular que, nueve años después, ganaría las elecciones de marzo de 1996. En el tercer caso, anticipó un climax parlamentario que expresaba una difícil situación que desembocó un año después en la cuarta y última moción hasta la fecha.

En efecto, la cuarta moción de censura fue presentada en la misma XII legislatura, el 25 de mayo de 2018, por la diputada Robles Fernández y 83 diputados más del GP Socialista, contra el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy, proponiendo como candidato alternativo a Pedro Sánchez Pérez-Castejón. Fue debatida los días 31 de mayo y 1 de junio de 2018 y aprobada en el Pleno del Congreso de 1 de junio de 2018 por 180 votos a favor, 169 en contra y 1 abstención, lo que dio lugar a la presentación al Rey de la dimisión por el Gobierno y el nombramiento por el Jefe del Estado del candidato investido de la confianza de la Cámara como Presidente del Gobierno (art. 114.2 CE y Reales-Decretos 352/2018 y 353/2018 de cese del Gobierno y del Presidente del Gobierno D. Mariano Rajoy Brey, respectivamente, y Real-Decreto 354/2018 de nombramiento del Presidente del Gobierno de D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, todos ellos de 1 de junio de 2018 (BOE de 2 de junio de 2018).

La aprobación de la moción de censura no sólo ha supuesto un hito histórico en la práctica de nuestro sistema constitucional, sino que, en el plano teórico, también ha rebatido aquellas críticas doctrinales que tachaban la censura constructiva como determinante de la irresponsabilidad política del Ejecutivo –y con ello de los supuestos generales del sistema de gobierno parlamentario (relaciones interorgánicas Legislativo-Ejecutivo)–, en abierta contradicción con la función que se supone ha de tener esta institución, o, cuanto menos, como imposible de llevar a término, en la medida en que exige que el conjunto de partidos de la oposición se pongan de acuerdo en

la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Frente a este último razonamiento, las circunstancias concurrentes en la XII Legislatura han puesto de manifiesto que la relación de fuerzas políticas existentes en el Congreso de los Diputados era mayoritariamente favorable a la censura del Gobierno y, por tanto, a la investidura automática del candidato presentado. En consecuencia, sin dejar de reconocer la rigidez de la moción de censura constructiva, dato que fue precisamente lo que llevó al Constituyente a incorporar a la Carta Magna, los hechos conducen a rechazar los argumentos que calificaban este instrumento como escasamente relevante o inviable.

En fin, la adopción de este mecanismo constituye un ejemplo de hasta qué punto la ordenación constitucional es oportuna y lleva a cabo esa función organizadora que es muestra de vitalidad constitucional y capacidad organizadora en circunstancias ordinarias y también extraordinarias. Asimismo, revela la importancia del control político parlamentario y la estabilidad institucional cuando en situaciones críticas las instituciones mantienen la estabilidad de los poderes constituidos, y por ello las garantías de los derechos de los ciudadanos.

III. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

A) La cuestión de confianza en la CE de 1978

Como se indicaba al inicio del comentario, la responsabilidad política del Gobierno puede hacerse efectiva también al comprometer el propio Ejecutivo la confianza parlamentaria que en su día le fue otorgada, mediante el planteamiento de una cuestión de confianza (arts. 112 y 114.1 CE). Formalmente constituye un medio de control político que lleva aparejada una hipotética sanción jurídica, si bien su fundamento último radica precisamente en el fortalecimiento del Gobierno frente a la oposición parlamentaria; finalidad inversa, pues, a la perseguida con la moción de censura. Junto a este dato, también difiere del otro instrumento paradigmático de control político en lo relativo a su iniciativa, que parte justamente del Gobierno, así como en la mayoría requerida para su aprobación, simple en la cuestión de confianza, absoluta o reforzada en la moción de censura, de lo que se sigue que aquélla representa un “plus” de garantía para el Ejecutivo.

La regulación de la cuestión de confianza en el anteproyecto de Constitución se encontraba en el art. 90, que era prácticamente idéntico en su redacción al vigente art. 112, salvo por una notoria diferencia: se requería mayoría absoluta para entenderla otorgada.

Al citado artículo del anteproyecto de CE se presentaron dos enmiendas en el Congreso: una por el Diputado Fernández de la Mora, del GP de Alianza Popular, que pretendía suprimir la institución, al decantarse por un sistema de corte presidencialista más que parlamentario, y otra del GP Socialista proponiendo una redacción sustancialmente idéntica al actual art. 114.1 CE, que pasó a ser el apartado 1 del art. 106 de la Constitución en el Informe de la Ponencia.

En el debate de la Comisión Constitucional del Congreso el Diputado López Rodó (GP AP) defendió una enmienda para suprimir la expresión “nuevo” Presidente del precepto, toda vez, según argumentó, que podía ser elegido el mismo Presidente que hubiera perdido una cuestión de confianza, por ejemplo con un cambio de Gobierno monocolor a uno de coalición; argumento que prosperó en la votación, suprimiéndose el referido término.

En el dictamen de la Comisión Constitucional y en Pleno se mantuvo el requisito del requerimiento de mayoría absoluta para otorgar la confianza del Congreso.

Ya en el Senado la enmienda del Senador de la Agrupación Independiente Justino de Azcarate pretendía invertir la dicción para que se entendiera denegada la confianza con votación igual o mayor a la mayoría absoluta. Otra enmienda de la misma formación daba la opción de, bien entender la confianza otorgada cuando votara a favor de la misma igual mayoría que votó la investidura, bien sustituir la expresión del texto proveniente del Congreso por “la mayoría de la misma clase, o del mismo tipo de mayoría”. La enmienda de UCD fue la de mayor calado en tanto proponía suprimir el término “absoluta”, o lo que es lo mismo, transformar el requisito de apoyo a la confianza en mayoría simple. Por su parte, la enmienda del senador Fidel Carazo, del GP Mixto, contenía la pretensión de incluir también al Senado como sujeto que podía otorgar la confianza al Gobierno. Sánchez Agesta propuso vincular la confianza a un texto legislativo que de esta suerte podría ser aprobado en lectura única en una u otra Cámara, semejante a la

confianza del art. 44 de la Constitución francesa, de modo que, en el caso de que la vinculación de la confianza a disposiciones de carácter legislativo no resultase otorgada, el Gobierno habría de dimitir. En fin, otra enmienda de la Agrupación de Independientes proponía, para el caso de vincular la confianza al programa o a una declaración de política general que tuviera que ver con elementos sustanciales de la organización territorial del Título VIII, que el planteamiento de la confianza fuera obligatorio, y su otorgamiento por mayoría absoluta de ambas Cámaras conjuntamente.

Respecto de las enmiendas al art. 107 del texto remitido por el Congreso (actual 114.1 CE) la presentada por el Senador Fidel Carazo seguía en la línea de incorporar al Senado instituciones de control parlamentario con sanción jurídica como la cuestión de confianza. La enmienda de Xirinaes i Damians, del GP Mixto, proponía la presentación de la dimisión por un Presidente del Gobierno que no hubiera obtenido la confianza del Congreso ante “el Presidente de la Confederación” en línea con sus enmiendas respecto de la forma de Estado.

En la Comisión Constitucional el Senador Ollero señaló que la cuestión de confianza constaba de dos partes, recogidas respectivamente en dos artículos –105 y 107 en aquél momento (actualmente 112 y 114.1 CE)-: el primero referido a las condiciones, requisitos y procedimiento para plantear la cuestión de confianza, y el segundo, las consecuencias de su rechazo por la Cámara, que son la dimisión del Gobierno y la apertura de una crisis. Siendo la cuestión de confianza—decía Ollero— una facultad del Gobierno, quiere ello decir que la usará para reforzar su posición, si bien reconocía en esta institución otras posibles funciones como la de reagrupar una mayoría dividida, dar razón pública de la necesidad de dimitir por falta de respaldo parlamentario, rehacer apoyos parlamentarios y reafirmar, reformar o incluso sustituir el programa por otro, o hacer frente a una oposición circunstancial sobre un determinado asunto. Si bien, añadía, la exigencia de mayoría absoluta impedirá recurrir a esta institución, convirtiéndose el Gobierno en débil e inestable, razón por la cual se manifestó a favor de que la mayoría requerida fuera la misma que obtuvo el Presidente para ser investido.

En línea semejante, aunque con matices, el Senador López Henares del GP UCD, se posicionó a favor de que la votación fuera por “mayoría simple”. Por su parte, el Senador Villar Arregui, del GP Progresistas y So-

cialistas Independientes, defendía mantener el requisito de mayoría absoluta para “recabar algo más que el voto inicial de la investidura” y, con ello, “corresponsabilizar de su gestión a las minorías de oposición”.

Finalmente resultaría aprobada la enmienda de UCD a favor de la aprobación de la confianza por mayoría simple, redacción que se mantuvo en adelante y pasó así al vigente texto constitucional.

B) La regulación del procedimiento parlamentario de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso de los Diputados

El procedimiento de tramitación de la cuestión de confianza (art. 112 CE) se desarrolla en los artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso, ubicados en su Título VIII, relativo al otorgamiento y retirada de la confianza.

El art. 173 RCD nada añade desde una perspectiva procedimental, al limitarse a reproducir literalmente el primer inciso del art. 112 CE. Es el art. 174 RCD el que regula los pormenores de la tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza. En su primer apartado establece que la iniciativa se presente en escrito motivado, requisito que, al igual que con la moción de censura, incorpora el Reglamento respecto de la regulación constitucional de esta institución. Asimismo, se prevé que la cuestión se acompañe “de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros” al objeto de verificar que la decisión del Presidente sobre su presentación ha sido efectivamente sometida a deliberación del órgano colegiado. Se trata de un condicionante puramente formal en tanto en cuanto no se requiere un acuerdo favorable del Consejo de Ministros, cuya intervención carece de carácter vinculante. De ahí que el órgano rector de la Cámara haya de limitar su examen, como corresponde a la función de calificación, a la mera constatación de la concurrencia de estas exigencias.

Admitida a trámite la cuestión de confianza, la Mesa dará traslado del escrito a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno para su debate, que se ajustará a las normas establecidas para el de investidura, lo que implica que la sesión plenaria se desarrollará normalmente en varias jornadas. Intervendrá en primer lugar, sin límite de tiempo, el Presidente del Gobierno, quien expondrá los argumentos que han conducido a la presentación de

la cuestión y por los que solicita la Cámara manifieste su confianza. La Constitución habla del “programa” o “una declaración de política general” excluyendo conscientemente el planteamiento de la cuestión en relación con un proyecto legislativo concreto, como sí ocurría en el pasado (Artículo sexto de la Ley 51/1977, de 14 de noviembre). El término “programa”, de acuerdo con Santaolalla¹², parece aludir a la rectificación del programa inicial cuya aprobación le fue conferida en su día al Presidente (arts. 99.3 CE), en tanto que la referencia a la declaración de política general puede entenderse, siguiendo al mismo autor, “como expresiva de aquellas manifestaciones... que, sin afectar al programa originario, tienen una trascendencia política considerable”, como pudiera ocurrir con cuestiones relativas a la integridad territorial del Estado, a la seguridad nacional o el acaecimiento de sucesos inesperados (crisis económica).

Tras la intervención del Presidente del Gobierno se interrumpirá el Pleno por el tiempo decretado por la Presidencia, de conformidad con lo establecido por el art. 171.3 RCD respecto del debate de investidura. Reanudada la sesión, tendrá lugar la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios por orden de mayor a menor, finalizando con el principal grupo parlamentario que apoya o sustenta al Gobierno.¹³ Las intervenciones iniciales de los Grupos tendrán una duración máxima de treinta minutos, salvo ampliación acordada por la Junta de Portavoces, y los turnos de réplica, de diez minutos de duración. El Presidente del Gobierno podrá contestar individualmente o de manera agrupada a los portavoces, haciendo uso de la palabra cuantas veces lo solicite.

Finalizado el debate, la cuestión de confianza se someterá a votación a la hora previamente anunciada por la Presidencia y siempre que hayan transcurrido veinticuatro horas desde su presentación, periodo de enfriamiento que, en este caso y a diferencia de lo que acontece con la moción de censura, introduce el Reglamento del Congreso sin previsión constitucional expresa. La votación será pública por llamamiento (art. 85.2 RCD).

¹² SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: Derecho constitucional. Dykinson. Madrid, 2004.

¹³ Se sigue pues un orden inverso al debate de la moción de censura, según práctica parlamentaria surgida a raíz del debate de investidura –excepción al art. 75.4 RCD– cuyas reglas le son aplicables.

El apartado quinto del art. 174 RCD reproduce prácticamente en su integridad el último inciso del art. 112 CE, al disponer que “la confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los Diputados.” Como hemos tenido ocasión de ver, el quórum de votación constituyó el principal punto de debate en torno a la cuestión de confianza en las Constituyentes. Sin ánimo de reiterar lo ya expuesto, la mayoría simple refiere a la fórmula de más votos favorables que en contra, sin computar abstenciones.

Finalmente, el último apartado del precepto reglamentario exige que el Presidente del Congreso comunique al Rey el resultado de la votación, cualquiera que haya sido, positivo o negativo. En el primer supuesto, el fundamento estriba en razones de cortesía constitucional, formalidad “ad solemnitatis”, mientras que en el segundo subyace un fundamento práctico, cual es el inicio de las consultas regias para la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, en los términos del art. 99.1 CE.

C) La cuestión de confianza en la práctica constitucional

Desde la entrada en vigor de la CE de 1978, y hasta el momento actual, se han presentado dos cuestiones de confianza. La primera de ellas fue promovida por el Presidente Suárez en el transcurso de la I Legislatura y tramitada los días 16, 17 y 18 de septiembre de 1980, resultando aprobada por 180 votos a favor, 164 en contra y 2 abstenciones. Se ha dicho¹⁴ que la cuestión, si bien fue planteada como una declaración sobre política general, versando sobre temas tales como la crisis económica, el desarrollo del Estado autonómico, la lucha contra el terrorismo o la política exterior, en realidad pretendía contrarrestar el desgaste sufrido meses antes por la moción de censura presentada por la oposición socialista, proponiendo a Felipe González como candidato alternativo.

Desde un punto de vista procedimental, la principal peculiaridad residió en el hecho de que el Reglamento provisional del Congreso de 13 de octubre de 1977 carecía de una regulación concreta de esta institución, lo que unido a la circunstancia de que la citada Ley 51/1977, que sí contemplaba una reglamentación expresa, ya no se encontraba en vigor en

¹⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Ibidem*.

aquel momento, determinó que la Presidencia del Congreso, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, hubiera de establecer las normas con arreglo a las cuales se sustanciarían el debate y votación de la cuestión de confianza, cuyo contenido apenas difería de las actuales normas.

La segunda y última cuestión de confianza planteada hasta la fecha fue promovida por el Presidente González también sobre una declaración de política general económica, territorial y comunitaria (proceso de unión europea). Presentada el 2 de abril de 1990, fue debatida y votada en sesión plenaria el 5 de abril, resultando aprobada por 176 votos a favor, 130 en contra y 37 abstenciones.

Concluido aquí el análisis de la cuestión de confianza, cabe afirmar que, si bien este mecanismo constitucional ha sido utilizado de manera esporádica, la virtualidad práctica de los instrumentos de control político con sanción jurídica no reside tanto en el número de ocasiones en que son empleados, cuanto en la posibilidad de recurrir a los mismos cuando concurren crisis o circunstancias político-institucionales singulares. Con todo, la rigidez que es consustancial a la cuestión de confianza pudiera matizarse, bien de facto, vinculando su aprobación a la de iniciativas legislativas de especial trascendencia política y, en concreto, bajo determinadas coyunturas, al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (cuyo debate se considera el debate político por excelencia en tanto que traduce en cifras el programa político del Gobierno), bien de lege ferenda mediante la correspondiente reforma del art. 112 CE, como ya se propuso durante el debate constituyente. Materia ésta que sería objeto de un análisis distinto al que del presente comentario.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALZAGA VILLAMIL, Ó.: *Comentario a la Constitución*. Edersa, Congreso de los Diputados, Madrid, 1983-1989. *Comentarios a los arts. 112, 113 y 114* Portal de la Constitución. Ed. Congreso de los Diputados. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm> [consulta: 26/09/2018].
- FRAILE CLIVILLÉS, M. M.: “Comentario de los artículos 175 a 179 RCD”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

- GARRIDO FALLA, F. [coord.]: *Comentario a la Constitución*. Civitas, Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ ELIPE, I.: *Fiscalización Política del Gobierno. Vol. Primero. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Aranzadi, Madrid, 2000.
- MONTERO GIBERT, J. R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979, pp. 5-40.
- OLLERO, C.: “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 52, 1986, pp. 7-18.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho constitucional*. Dykinson, Madrid, 2004.
- TORRES DEL MORAL, A.: “¿Censura o disolución?” *El Mundo*, el 31 de mayo de 2018.
- VIRGALA FORURIA, E.: “La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 99-136.